

B. Mindestabstände im Glücksspielrecht der Länder

I. Vorläufernormen

1. Überblick

Der Glücksspielstaatsvertrag kennt das Mindestabstandsgebot seit dem GlüStV 2012. Dessen § 25 Abs. 1 lautete:

„Zwischen Spielhallen ist ein Mindestabstand einzuhalten (Verbot von Mehrfachkonzessionen). Das Nähere regeln die Ausführungsbestimmungen der Länder.“¹

Vergleicht man diese Vorschrift mit § 25 Abs. 1 GlüStV 2021, fällt textlich ein einziger Unterschied ins Auge: Das geltende Recht verzichtet auf den Klammerzusatz „Verbot von Mehrfachkonzessionen“.

Noch vor dem Inkrafttreten des § 25 Abs. 1 GlüStV 2012 hatten Berlin und Bremen eigene Regelungen über den Abstand zwischen Spielhallen getroffen, im Mai und im Juni 2011. Auch in Schleswig-Holstein ist im April 2012 eine eigene Regelung in Kraft getreten.² In Hessen und im Saarland existierten immerhin ein erster Entwurf bzw. ein Arbeitspapier.³ Vorliegend verdienen die Vorreiter, Berlin und Bremen, besondere Beachtung.

2. Berlin

Obwohl die Bremer Regelung eher in Kraft getreten ist, steht die Wiege der Mindestabstandsgebote in Berlin. Dort hat das Gesetzgebungsverfahren früher begonnen. Der Entwurf eines Berliner Spielhallengezes (SpielhG Bln-E) enthielt noch eine Quotenregelung; § 4 Abs. 1 S. 1 SpielhG Bln-E sah vor, dass nur eine Spielhalle „je angefangener

1 S. nur Nds. GVBl. Nr. 13/2012 v. 27.06.2012, S. 205.

2 S. dazu bei Fn. 162.

3 Wohlfarth, LKRZ 2012, S. 81 (83 ff.).

50.000 Einwohner“ zulässig sei.⁴ Diese Regelung hat das Berliner Wirtschaftsministerium in einer Beschlussempfehlung von Januar 2011 (ohne Begründung) um eine Mindestabstandsregelung ergänzt. Anschließend wurde der Entwurf zwar abgelehnt,⁵ aber die Mindestabstandsregelung in der folgenden Diskussion immer wieder erwähnt⁶ und insbesondere deren Rechtssicherheit⁷ gegenüber Quotenregelungen betont.

Anfang Juni 2011 ist, nach Diskussionen über die vorzuschreibende Entfernung⁸, mit § 2 Abs. 1 S. 3 SpielhG Bln folgende Regelung in Kraft getreten:

„Der Abstand zu weiteren Unternehmen nach § 1 soll 500 Meter nicht unterschreiten.“⁹

Der Gesetzgeber führt zu der Regelung aus:

„Seit dem Jahre 2009 hat sich die Anzahl der in Berlin ausgewiesenen Spielhallenstandorte ebenso signifikant erhöht wie die der Spielhallerlaubnisse und die Zahl der in diesen Spielhallen angebotenen Geldspielgeräte. Diese Entwicklung, insbesondere aber die Eröffnung von Spielhallen in kurzen räumlichen Abständen zueinander und so genannte Mehrfachkomplexe, sind unter dem Aspekt der mit dem Automatenspiel einhergehenden Suchtgefährdung höchst problematisch. Nach Feststellungen der Fachstelle für Suchtprävention im Land Berlin leben schätzungsweise 37.000 Menschen mit riskantem bzw. pathologischem Spielverhalten in unserer Stadt. Ein Großteil dieser Menschen gerät nahezu zwangsläufig in die Schuldenfalle. Außerdem bringt die Spielsucht erhebliche Probleme im sozialen Umfeld. Diese Entwicklung erfordert staatliches Handeln. Dabei steht das Ziel im Vordergrund, den Gefahren der Glücksspielsucht, welche seit 2001 als Krankheit anerkannt ist, zu begegnen. Erkenntnisse aus behördlichen Kontrollen sowie zahlreiche wissenschaftliche Studien lassen die Feststellung zu, dass die Betreiberinnen und Betreiber gewerblicher Spielhallen nur über unzureichende Kenntnisse des gewerblichen

4 Abgeordneten. Berlin Drs. 16/3456, S. 2 in § 4 Abs. 1 S. 1 SpielhG Bln-E; dazu *Wild*, ZfWG 2011, S. 385 (386).

5 Abgeordneten. Berlin Drs. 16/3876, S. 1.

6 Z.B. von *Hecker*, Wortprotokoll WiTechFrau 16/70, S. 19; *Klemm*, Wortprotokoll WiTechFrau 16/70, S. 25.

7 *Wolf*, Wortprotokoll WiTechFrau 16/70, S. 20.

8 Es stand auch ein Abstand von 1.000 Metern im Raum, s. Abgeordneten. Berlin Drs. 16/4027-2; dagegen *Klemm*, Plenarprotokoll 16-82 v. 12.05.2011, S. 7929.

9 GVBl. Bln. Nr. 14/2011 v. 01.06.2011, S. 223.

B. Mindestabstände im Glücksspielrecht der Länder

Spielrechts verfügen. Ebenso mangelhaft sind die Kenntnisse und Fähigkeiten sowohl der Gewerbetreibenden als auch des in den Spielhallen tätigen Personals im Hinblick auf Spielsuchtprävention und den Umgang mit Personen, die ein auffälliges Spielverhalten an den Tag legen. Als ein weiteres Problem des expandierenden Angebots von Spielhallen in der Stadt sind die häufig festzustellenden negativen Einflüsse der teilweise eng beieinander liegenden Spielhallenkomplexe auf das Wohnumfeld bzw. auf das Stadtbild insgesamt zu nennen (so genannter Trading-Down-Effekt).¹⁰

„Mit einer Abstandsregelung zwischen den einzelnen Spielhallen [...] sollen [...] die so genannten Mehrfachkomplexe an einem Standort verhindert [...] werden.“¹¹

„Ziel des Entwurfs ist es, Spielhallen in der Weise zu reglementieren, dass von ihnen keine besonderen Anreize zu ihrem Besuch ausgehen, der Betrieb im Sinne der Bekämpfung der Spielsucht ausgestaltet ist und der bestehende Jugend- und Spielschutz verbessert wird. [...] Ferner soll das weitere Anwachsen von Spielhallen insbesondere auch in Form so genannter Mehrfachkomplexe verhindert werden. Seit 2009 ist im Land Berlin im Vergleich zu 2008 erstmals ein deutlicher Anstieg bei Spielhallenstandorten und -erlaubnissen sowie Geldspielgeräten in Spielhallen festzustellen. [...] Es ist zu erwarten, dass sich der Anstieg bei unbeeinflusstem Fortgang fortsetzen wird. Die Massierung von Spielhallen auf engem Raum mit geringen Abständen zueinander sowie die Mehrfachkomplexe sind unter dem Aspekt der Spielsuchtgefährdung äußerst bedenklich, weil sie das leicht verfügbare Angebot vervielfachen. Der dadurch entstehende verstärkte Spielanreiz führt zu einer übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebs und stellt ein wesentliches Element zur Steigerung der Spielsucht dar.“¹²

„Um den Anstieg der Zahl der Spielhallen auf engem Raum und die damit einhergehende übermäßige Ausnutzung des Spieltriebs sowie die Glücksspielsucht fördernden Anreize zu begrenzen, wird eine Abstandsregelung eingeführt, nach der grundsätzlich 500 Meter im Verhältnis zu anderen Spielhallen nicht unterschritten werden sollen. Hiervon kann abgewichen werden, sofern die besonderen Bedingungen des Standorts und die Lage des Einzelfalls dies ermöglichen. Bei der Wahl des Abstandes einzelner Spielhallen muss dieser so groß sein,

10 Abgeordnetenh. Berlin Drs. 16/4027, S. 1.

11 Abgeordnetenh. Berlin Drs. 16/4027, S. 2.

12 Abgeordnetenh. Berlin Drs. 16/4027, S. 9.

dass die Spielerin oder der Spieler – ähnlich wie bei der Spielpause des § 13 Absatz 1 Nr. 5 der Spielverordnung – auf „andere Gedanken“ kommt (Orlob, *GewArch* 1983, 126, unter Hinweis auf die Rechtsprechung des VG und OVG Berlin). Eine Entfernung von 500 Metern ist geeignet und erforderlich, diesen der Glücksspielsucht entgegenwirkenden Zweck zu erfüllen. Gleichzeitig wird durch die Möglichkeit der Ausnahme von der Abstandsregelung dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung getragen. Der Erlaubnisbehörde wird so ein Ermessens- und Gestaltungsspielraum eingeräumt, um unbillige Härten im Einzelfall zu vermeiden. Dies gilt insbesondere für eine nach einem Betreiberwechsel einer bestehenden Spielhalle notwendige Neubeantragung der Erlaubnis. Auf diese Weise können Spielhallen bestehen bleiben, wenn der Abstand zwischen ihnen bedingt durch den Straßenverlauf größer ist, die Entfernung in der Luftlinie jedoch die Abstandsregelung unterschreitet. Mit der flexibel gestalteten Ermessensregelung können Eingriffe in die Berufsfreiheit nach Artikel 12 Absatz 1 des Grundgesetzes verhältnismäßig ausgestaltet werden.“¹³

Mit dieser Regelung zielt Berlin ausdrücklich darauf ab, die Anzahl der Spielhallenstandorte absolut („das weitere Anwachsen von Spielhallen [...] verhindern“) und an einem Ort („Massierung von Spielhallen auf engem Raum“)¹⁴ zu beschränken, dadurch Ballungen mit einem „Trading-Down-Effekt“ zu vermeiden¹⁵ und den Spieler „auf „andere Gedanken“ komm[en]“ zu lassen¹⁶. Insbesondere sog. Café-Casinos – also Gaststätten mit Spielautomaten, aber ohne großes Gastronomieangebot – sollen be-

13 Abgeordnetenh. Berlin Drs. 16/4027, S. 10; vgl. auch S. 11 f. Das Berliner Abgeordnetenhaus zitiert *Orlob*, *GewArch* 1983, 126, wörtlich mit der Aussage, dass der Spieler „auf andere Gedanken“ kommen müsse. Bei *Orlob*, *GewArch* 1983, S. 126 (126), heißt es dagegen wörtlich: „Das VG Berlin und OVG Berlin führen hier aus, daß der Besucher erst einmal an die „frische Luft“ müsse, bevor er in einer anderen Spielhalle an weiteren Geräten spielen könne“.

14 Zugespitzt im Antrag der Fraktion der SPD und der Linkenfraktion, Abgeordnetenh. Berlin Drs. 16/3779, S. 1: „Die Spielhallenflut bringt massiven wirtschaftlichen und sozialen Sprengstoff in die Kieze. Deren Betreiber zahlen jede Miete, verdrängen den traditionellen Einzelhandel und die Spielhallen verschandeln die Einkaufsstraßen“.

15 Krit. allerdings bereits Abgeordnetenh. Berlin Drs. 16/15181, S. 10 f.

16 S. dazu bereits Abgeordnetenhaus Berlin Drs. 16/15182, S. 1, und soeben in Fn. 13.

B. Mindestabstände im Glücksspielrecht der Länder

kämpft werden.¹⁷ Im Zeitpunkt der Neuregelung bereits erteilte Erlaubnisse blieben bis 31. Juli 2016 wirksam. Das bestimmt § 8 Abs. 1 SpielhG Bln 2011:

„Nach § 33i der Gewerbeordnung erteilte gültige Erlaubnisse verlieren mit Ablauf des 31. Juli 2016 ihre Wirksamkeit. Die Inhaberin oder der Inhaber dieser Erlaubnisse haben den nach § 2 Absatz 3 Nummer 4 geforderten Sachkundenachweis innerhalb von zwölf Monaten seit Inkrafttreten dieses Gesetzes der zuständigen Behörde vorzulegen.“¹⁸

3. Bremen

Kurz nach Berlin fasste der Gesetzgeber der Freien Hansestadt Bremen im Februar 2011 den Entschluss, das Landesspielhallenrecht zu novellieren.¹⁹ Im Vergleich mit dem SpielhG Bln hat das bremische Gesetz den Mindestabstand nur halb so groß bemessen. § 2 Nr. 1 BremSpielhG bestimmte zunächst:

„Unbeschadet des § 33i Absatz 2 der Gewerbeordnung ist die Erlaubnis gemäß § 33i Absatz 1 Satz 1 der Gewerbeordnung zu versagen, wenn 1. eine Spielhalle einen Mindestabstandabstand von 250 Metern Luftlinie zu einer anderen Spielhalle unterschreitet [...]“²⁰.

Zur Begründung führt der Gesetzgeber aus:

„Die Regelung in § 2 Nummer 1 und Nummer 2 begrenzt die Verfügbarkeit des Geld- oder Waren gewinnspiels als potenzieller stoffungsbundener Suchtauslöser. Neue Spielhallen werden nur noch in einem Abstand von mindestens 250 m erlaubt und Mehrfachspielhallen sind fortan unzulässig. Das Ziel der Begrenzung des Umfangs des Spielangebots steht im Gleichklang mit dem von der Spielverordnung verfolgten Ziel der Eindämmung der Betätigung des Spieltriebs (siehe § 33f Absatz 1 der Gewerbeordnung). Dieselbe Zielrichtung kennt auch das Glücksspielrecht (§ 1 Nummer 2 des Glücksspielstaatsvertrags). Die

17 S. die Koalitionsvereinbarung in Berlin von 2011, S. 24, abrufbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/downloads/5859422/1/koalitionsvereinbarung-zwischen-spd-und-cdu.pdf> (zuletzt abgerufen am 07.09.2021).

18 GVBl. Bln. Nr. 14/2011 v. 01.06.2011, S. 224.

19 Brem. Bürgersch.-Drs. 17/1667.

20 Brem. GBl. Nr. 25/2011 v. 19.05.2011, S. 327.

Begrenzung des künftigen Zuwachses im Spielhallenbestand wird sowohl durch eine Abstandsregelung in § 2 Nummer 1 als auch durch eine gebäudebezogene Regelung in § 2 Nummer 2 sichergestellt. Der Abstand von 250 m ist ausreichend, um eine Spielhalle außer Sichtweite einer anderen Spielhalle zu rücken. Bewegt sich eine Spielerin oder ein Spieler von einer Spielhalle zur mindestens 250 m entfernten nächsten Spielhalle, wird durch das Abstandsgebot sichergestellt, dass ausreichend Zeit zum Nachdenken und Abbruch eines unkontrollierten Spielverhaltens besteht. Das Abstandsgebot dient auch dazu, eine Ansammlung von Spielhallen in Vergnügungsvierteln aufzulockern, sodass es für Spielerinnen und Spieler schwieriger wird, von einer voll besetzten Spielhalle in die nächste zu wechseln. Der auf ein Gebäude oder einen Gebäudekomplex bezogene Versagungsgrund verhindert, dass in einem mehr als 250 m langen Gebäude wie einem Bahnhof oder einem überdachten Einkaufszentrum mehr als eine Spielhalle erlaubt werden können.²¹

Der bremische Gesetzgeber verfolgt mit der Regelung mehrere Ziele. Einerseits geht es ihm darum, die Verfügbarkeit des Spiels zu beschränken („Begrenzung des künftigen Zuwachses im Spielhallenbestand“), andererseits soll der Spieler nicht sofort die nächste Spielhalle aufsuchen, sondern sein Handeln zuvor reflektieren können („ausreichend Zeit zum Nachdenken und Abbruch eines unkontrollierten Spielverhaltens“).²² Außerdem soll die Regelung die Anzahl der Spielhallen in Ballungsräumen ausdünnen („Ansammlung von Spielhallen in Vergnügungsvierteln aufzulockern“). Ausdrücklich nimmt der Gesetzgeber ein anderes Rechtsgebiet als das Spielhallenrecht in Bezug:

„Nach derzeit geltendem Gewerbe- und Baurecht ist es nicht in allen Konstellationen möglich, die Erlaubnis aus dem Grund der räumlichen Nähe zu anderen Spielhallen zu versagen.“²³

Ungeachtet dieses Bezugs auf das Gewerbe- und Bau(planungs)recht handele es sich aber, so die Einschätzung des Gesetzgebers, um eine spielschützende statt um eine bodenrechtliche Regelung.²⁴

21 Brem. Bürgersch.-Drs. 17/1736, S. 7 f.

22 Ebenso *Wohlfarth*, LKRZ 2012, S. 81 (83).

23 Brem. Bürgersch.-Drs. 17/1736, S. 5; ferner S. 2.

24 Brem. Bürgersch., Fragestunde am 11.05.2011, S. 1.

B. Mindestabstände im Glücksspielrecht der Länder

II. Staatsvertragliche Regelung und landesrechtliche Ausführungsbestimmungen

1. Standort einer Spielhalle: Mindestabstandsgebote und Bauplanungsrecht

Das Mindestabstandsgebot des Glücksspielstaatsvertrags trat erst nach der Berliner und der Bremer Regelung in Kraft. Die Vorgabe, Mindestabstände einzuhalten, erfasste und erfasst gem. § 25 Abs. 1 GlüStV 2012/GlüStV 2021 „Spielhallen“. Eine Spielhalle i.S.d. geltenden Staatsvertrags ist nach der Legaldefinition des § 3 Abs. 9 GlüStV 2021

„ein Unternehmen oder Teil eines Unternehmens, das ausschließlich oder überwiegend der Aufstellung von Spielgeräten im Sinne des § 33c Absatz 1 Satz 1 oder der Veranstaltung anderer Spiele im Sinne des § 33d Absatz 1 Satz 1 der Gewerbeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202), die zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1403) geändert worden ist, dient.“

Für Spielhallen gelten ausgewählte Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrag, nämlich gem. § 2 Abs. 3 S. 1 GlüStV 2021

„nur die §§ 1 bis 3, § 4 Absatz 1, 3 und 4 Satz 2, §§ 5, 6, 7 bis 8d und 23 sowie die Vorschriften des Siebten und Zehnten Abschnitts.“

Im Siebten Abschnitt des GlüStV 2012/GlüStV 2021 findet sich das im Vorwort zitierte Mindestabstandsgebot gem. § 25 Abs. 1 GlüStV 2012/GlüStV 2021.

Dass eine Spielhalle an einem bestimmten Standort zulässig ist, setzt zunächst die Einhaltung des Mindestabstandsgebots voraus. Ein Mindestabstand von z.B. 500 Metern bedeutet: In einem Radius von 500 Metern um eine Spielhalle herum darf sich keine weitere Spielhalle ansiedeln.²⁵ In einem solchen Fall entfällt allein aufgrund des Mindestabstandsgebots eine Fläche von mindestens 0,785 km² als Standort einer weiteren Spielhalle.²⁶

25 Irrig *Beaucamp*, DVBl. 2015, S. 1473 (1477), der auf die Hälfte des Radius abstellt, offenbar weil er den Radius mit dem Durchmesser verwechselt hat.

26 $F = \pi * 0,5 \text{ km}^2 \approx 0,785 \text{ km}^2$. Wie *Hoffmann*, ZFWG 2021, S. 40 (40) auf 1,5 km² kommt, erschließt sich nicht; richtige Berechnung für Bayern hingegen bei *Lasch*, BayVBl 2019, S. 541 (545), der jedoch pauschal den Mindestabstand von 250 Metern zwischen Spielhallen zu Grunde legt, obwohl das Gesetz für neue Spielhallengenehmigungen 500 Meter vorsieht, s. bei Fn. 71, und die nur eingeschränkte bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Spielhallen unberücksichtigt

Hinzu kommt, dass vielerorts Abstandsregelungen zu Kinder- und Jugendeinrichtungen sowie zu Wettvermittlungsstellen vorgesehen sind, so dass die „gesperrte Fläche“ weiter wächst.²⁷

Dass eine Spielhalle an einem bestimmten Standort zulässig ist, hängt nicht nur von dem Abstand zur nächsten Spielhalle ab. Auch das Bauplanungsrecht begrenzt die Standortwahl. Spielhallen fallen unter den Begriff der „Vergnügungsstätten“.²⁸ Vergnügungsstätten sind regelmäßig nur in Kerngebieten (§ 7 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO) und in bestimmten Teilen von Mischgebieten (§ 6 Abs. 2 Nr. 8 BauNVO) zulässig. Außerdem sind Vergnügungsstätten ausnahmsweise zulässig in anderen Teilen von Mischgebieten (§ 6 Abs. 3 BauNVO), in Gewerbe- (§ 8 Abs. 3 Nr. 3 BauNVO) und Dorfgebieten (§ 5 Abs. 3 BauNVO) sowie als kerngebietstypische Vergnügungsstätte in besonderen Wohn- (§ 4a Abs. 3 Nr. 2 BauNVO) und urbanen Gebieten (§ 6a Abs. 3 Nr. 1 BauNVO).²⁹

2. Rechtsgeschichtliche Entwicklung des Staatsvertrags

Staatsverträge, die Länder schließen, setzen voraus, dass den Ländern auf dem Gebiet, das der Staatsvertrag regelt, die Gesetzgebungskompetenz zu steht.³⁰ Das Recht der Spielhallen war als Teil des Rechts der Wirtschaft ursprünglich Gegenstand konkurrierender Gesetzgebung gem. Art. 74 Nr. 11

lässt. – Das hier zugrunde gelegte Modell eines Kreises funktioniert allerdings nur, wenn es – wie z.B. in Baden-Württemberg (s. bei Fn. 67) – genau einen Punkt gibt, von dem die Abstände zu messen sind (also den Mittelpunkt des Kreises, dessen Fläche zu berechnen ist). Wenn die Abstandsmessung dagegen – wie in Niedersachsen, OVG Lüneburg, NdsVBl. 2018, S. 372 (376 ff.) – an den äußeren Gebäudekanten ansetzt und den Abstand von einem jedem Punkt dieser Geraden aus bemisst, besteht eine Vielzahl sich nur teilweise überschneidender Kreise und fällt die Gesamtfläche, in der keine weitere Spielhalle zulässig ist, notwendig größer aus.

27 Vgl. auch *Krainbring*, ZfWG 2016, S. 200 (201 f.).

28 *Brenz*, ZfWG 2013, S. 159 (160); *Pieroth/Kolbe*, in: *Hartmann/Pieroth* (Hrsg.), *Spielbanken und Spielhallen zwischen Landes-, Bundes- und Unionsrecht*, 2013, S. 11 (22); *Schneider*, *GewArch* 2013, S. 137 (142); *Stock*, in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger* (Hrsg.), *BauGB*, 140. EL Oktober 2020, § 4a BauNVO Rn. 69.

29 Ausführlich *Brenz*, ZfWG 2013, S. 159 ff.; s. auch die Übersicht bei *Becker*, *Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenspiel*, 2016, S. 158, in der § 6a BauNVO allerdings fehlt, da die Norm noch nicht erlassen war.

30 *Hartmann/Kemper*, ZfWG 2020, S. 8 (10); *Schneider*, DÖV 1957, S. 644 (646); *ders.*, *VVDStRL* 19 (1961), S. 1 (20 ff.).

B. Mindestabstände im Glücksspielrecht der Länder

GG a.F.³¹ Diese konkurrierende Gesetzgebungskompetenz hatte der Bund gem. § 33i GewO genutzt.

Die Föderalismusreform I, eine Änderung des Grundgesetzes aus dem Jahr 2006, betraf auch das Recht der Spielhallen als Teil des Rechts der Wirtschaft. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG bestimmt seit dieser Reform:

„Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete: [...]“

11. das Recht der Wirtschaft [...] ohne das Recht [...] der Spielhallen“.³²

Das Recht der Spielhallen steht, seit es nicht mehr Teil der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG ist, gem. Art. 70 Abs. 1 GG den Ländern zu. Das Bundesrecht gem. § 33i GewO gilt bis zur Ablösung durch die Länder gem. Art. 125a Abs. 1 S. 1 GG fort. § 33i GewO kannte zu keinem Zeitpunkt eine Mindestabstandsregelung.

Im Anschluss an die Föderalismusreform 2006 entschieden sich die Länder, einen Staatsvertrag über das Glücksspiel zu schließen. Ziel war die Vereinheitlichung des Glücksspielrechts.³³ Allerdings klammerte der (erste) Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV 2008) Spielhallen (noch) aus.³⁴ Dieser Vertrag war gem. Art. 28 Abs. 1 GlüStV 2008 bis zum 31. Dezember 2011 befristet.

Mit Wirkung zum 01. Juli 2012 schlossen die Länder noch im Jahr 2011 den Erste[n] Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag, Erster GlüÄndStV), dessen Art. 1 den neuen Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV 2012) enthielt. Auch dieser Vertrag war gem. § 35 Abs. 2 GlüStV 2012 befristet, und zwar bis zum 30. Juni 2021.³⁵ Der geltende Glücksspielstaatsvertrag, der GlüStV 2021, ist seit dem 01. Juli 2021 in Kraft.³⁶

31 BGBI. I 1949 v. 23.05.1949, S. 9.

32 BGBI. I 2006, v. 31.08.2006, S. 2035.

33 Zum Zweck von Staatsverträgen allgemein und zum Ziel der Rechtsvereinheitlichung im Besonderen *Bortnikov*, JuS 2017, S. 27 (27); *Pietzcker*, in: *Starck* (Hrsg.), Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat, 1988, S. 17 (36 ff.); *Schladebach*, VerwArch 2007, S. 238 (240); *Schneider*, VVDStRL 19 (1961), S. 1 (18 ff.).

34 S. nur BW Lt.-Drs. 14/1930, S. 30.

35 Ausführlich zur Historie *Hartmann/Kemper*, ZfWG 2020, S. 8 (8 f.).

36 S. nur Nds. GVBl. Nr. 12/2021 v. 23.03.2021, S. 134 ff.

3. Landesrechtlicher Umsetzungs- und Ausführungsbedarf

Ein Staatsvertrag ist ein gegenseitiger Vertrag mit öffentlich-rechtlichem Inhalt, den zwei oder mehrere Staaten über Materien, deren Regelung dem Gesetzesvorbehalt unterliegt, (gleichgeordnet) schließen.³⁷ Da in der Bundesrepublik Deutschland die Länder selbst Staatsqualität besitzen,³⁸ können sie untereinander Staatsverträge schließen. Das Land vertritt dabei regelmäßig der Ministerpräsident und ausnahmsweise die Landesregierung.³⁹ Das Parlament muss dem geschlossenen Vertrag zustimmen.⁴⁰

Voraussetzung für die Rechtmäßigkeit des Vertrags ist insbesondere, dass den Ländern auf dem Gebiet, das der Staatsvertrag regelt, die Gesetzgebungscompetenz zusteht.⁴¹ Zumindest für das „Recht der Spielhallen“ liegt diese Voraussetzung gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG – wie beschrieben – vor, auch wenn die Reichweite der Gesetzgebungscompetenz lange Zeit umstritten war.⁴²

Ein Staatsvertrag ist nur für die Vertragsparteien verbindlich, die ihn schließen. Wie jeder Vertrag entfaltet auch der Staatsvertrag keine „Drittewirkung“ (Stichwort: „kein Vertrag zu Lasten Dritter“, sog. Relativität der

37 Vgl. *Bortnikov*, JuS 2017, S. 27 (27); *Hartmann/Kemper*, ZfWG 2020, S. 8 (10); *Schladebach*, VerwArch 2007, S. 238 (243); zur Abgrenzung zum Verwaltungsabkommen s. *dens.*, VerwArch 2007, S. 238 (243 ff.); *Schneider*, DÖV 1957, S. 644 (646); *Schulz/Tallich*, NVwZ 2010, S. 1138 (1139).

38 BVerfGE 1, 14 (34); 6, 309 (346 f.); 14, 221 (234); *Hartmann/Kemper*, ZfWG 2020, S. 8 (10); *Rudolf*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band VI, 3. Aufl. 2008, § 141 Rn. 54; *Schladebach*, VerwArch 2007, S. 238 (241) m.w.N.

39 S. nur *Bortnikov*, JuS 2017, S. 27 (28); *Hartmann/Kemper*, ZfWG 2020, S. 8 (10) jeweils mit Nachweisen aus Landesverfassungen.

40 S. z.B. Art. 103 Abs. 2 Hess. Verf., Art. 35 Abs. 2 NVerf.

41 Nw. in Fn. 30.

42 Ausführlich auslegend BVerfGE 145, 20 (Rn. 97 ff.), zum Abstandsgebot insbes. Rn. 111; BVerwGE 145, 126 (Rn. 19 ff.), zum Abstandsgebot insbes. Rn. 29 ff.; *Beaucamp*, DVBl. 2015, S. 1473 (1474 f.); *Dietlein*, ZfWG 2008, S. 12 ff.; umfassend *Peters*, ZfWG Sonderbeilage 2/2017, S. 2 ff.; a.A. *Degenhart*, DVBl. 2014, S. 416 (422 f.); *ders.*, Spielhallen und Geldspielgeräte in der Kompetenzordnung des Grundgesetzes, 2014, S. 87 ff., 121; *Pieroth/Lammers*, GewArch 2012, S. 1 (2 ff.); *Schneider*, GewArch 2009, S. 265 (266 ff.); zusammenfassend *ders.*, GewArch 2009, S. 343 (349 f.); *ders.*, NVwZ 2017, S. 805 (805 f.); *Weidemann/Krappe*, NVwZ 2013, S. 673 (676), zusammenfassend S. 679, mit Verweis vor allem auf die Genese; speziell für das Abstandsgebot *Schneider*, GewArch 2013, S. 137 (138 ff.).

Schuldverhältnisse).⁴³ Insbesondere die Veranstalter von und die Teilnehmer am Glücksspiel bindet erst das Landesgesetz, das den Staatsvertrag umsetzt.⁴⁴ Regelungstechnisch kommt es so gesehen zu einer merkwürdigen Doppelung: Einerseits existiert der Staatsvertrag, der nur die Vertragsparteien bindet, andererseits bestehen 16 (Landes-)Zustimmungsgesetze bzw. Bekanntmachungen von Landtagsbeschlüssen, die den Staatsvertrag in das jeweilige Landesrecht transformieren (hier folgend: „Umsetzungsgesetz“). Die Transformation erfolgt typischerweise im „Maßstab 1:1“, d.h. ohne jede inhaltliche Änderung (sog. „Notarfunktion“ der Parlamente).⁴⁵

Mit Blick auf die Mindestabstände sieht § 25 Abs. 1 S. 2 GlüStV 2021 eine Öffnungsklausel zugunsten der Länder vor. Der Glücksspielstaatsvertrag gibt für die Mindestabstände keine bestimmte Entfernung vor, sondern verpflichtet die Länder, die Mindestabstände selbst zu bemessen.⁴⁶ Das hat Folgen: In jedem Land gibt es zwei Normen, die beide den Mindestabstand betreffen und doch streng voneinander zu trennen sind:⁴⁷ Zum einen existiert das Umsetzungsgesetz, das den GlüStV 2021 insgesamt transformiert, zum anderen ein Landesgesetz, das § 25 Abs. 1 S. 1 GlüStV 2021 konkretisiert. Dabei bleibt dem jeweiligen Landesgesetzgeber überlassen, in welchem seiner Gesetze er die Konkretisierung vornimmt: Neben ausdrücklich so genannten „Ausführungsgesetzen“ gibt es verschiedentlich eigene Spielhallengesetze. Auch diese lassen sich der Sache nach unter den einheitlichen Oberbegriff der Ausführungsgesetze fassen.⁴⁸

Mit Blick auf die Frage, welche(s) Ziel(e) eine Mindestabstandsregelung verfolgt, kommt es nach alledem auf das jeweilige Landesausführungsge- setz und den jeweiligen Willen des Landesgesetzgebers, der dieses Gesetz

43 S. nur für das Zivilrecht *Brox/Walker*, Allgemeines Schuldrecht, 46. Aufl. 2022, § 33 Rn. 1; für Staatsverträge *Hartmann/Kemper*, ZfWG 2020, S. 8 (10); *Rudolf*, in: *Isensee/Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band VI, 3. Aufl. 2008, § 141 Rn. 65; *Schmidt*, NVwZ 1986, S. 276 (276).

44 *Bortnikov*, JuS 2017, S. 27 (28); *Degenhart*, Staatsrecht I, 36. Aufl. 2020, Rn. 499 f.; *Hartmann/Jansen*, DVBl. 2015, S. 752 (753); *Hartmann/Kemper*, ZfWG 2020, S. 8 (10).

45 *Hartmann/Kemper*, ZfWG 2020, S. 8 (10); zur Übersicht, in welchen Ländern ein Zustimmungsgesetz verpflichtend bzw. üblich ist und in welchen Ländern ein einfacher Parlamentsbeschluss ausreicht s. *Schladebach*, VerwArch 2007, S. 238 (248 f.).

46 *Schmitt*, in: *Dietlein/Hecker/Ruttig* (Hrsg.), Glücksspielrecht, 2. Aufl. 2013, § 25 Rn. 2.

47 *Huber/Röll*, ZfWG 2018, S. 9 (10).

48 Überblick bei *Hartmann/Kemper*, ZfWG 2020, S. 8 (11) in Fn. 30, 31.

erlassen hat, an.⁴⁹ Dass es auf den Willen des jeweiligen Landesgesetzgebers ankommt, findet Bestätigung in den Rechtsfolgen, die eintreten, falls ein Landesausführungsgesetz dem Staatsvertrag widerspricht. Das landesrechtliche Umsetzungsgesetz und das abändernde Ausführungsgesetz stehen normhierarchisch auf einer Ebene, sind jedoch zu unterschiedlichen Zeitpunkten erlassen. Nach der allgemeinen Regel „*lex posterior derogat legi priori*“⁵⁰ geht das jüngere Ausführungs- dem älteren Umsetzungsgesetz vor.⁵¹ Inhaltlich gilt also die Regelung, die das Ausführungsgesetz trifft. Widerspricht die Regelung des Ausführungsgesetzes dem Staatsvertrag, verstößt das Land daher gegen den Staatsvertrag und ist seinen Vertragspartnern gegenüber verpflichtet, sein Ausführungsgesetz anzupassen. Gegenüber den Bürgern dagegen entfaltet das Ausführungsgesetz (und nur das Ausführungsgesetz⁵²) trotz des landesgesetzgeberischen Verstoßes gegen den Staatsvertrag uneingeschränkt Rechtswirkung.⁵³

Dass die Suche nach dem Ziel des Mindestabstands trotzdem im Glücksspielstaatsvertrag beginnt, liegt an dem Umstand, dass sich ein Landesgesetzgeber, der ein Umsetzungs- und Ausführungsgesetz verabschiedet, den Inhalt des Glücksspielstaatsvertrags zu eigen macht. Zielvorgaben, die der Glücksspielstaatsvertrag enthält, sind so ab dem Moment der Umsetzung in Landesrecht zugleich Ziele, die der Landesgesetzgeber verfolgt (und bleiben es, bis das Landesrecht ein Ziel aufgibt).

49 S. zur Bedeutung der genetischen Auslegung zuletzt *Spitzlei*, JuS 2022, S. 315 (317 f.).

50 S. zu diesem Grundsatz allgemein *Reimer*, Juristische Methodenlehre, 2. Aufl. 2020, Rn. 228 ff.

51 Ebenso *Huber/Röll*, ZfWG 2018, S. 9 (11 f.).

52 S. bei Fn. 44.

53 *Bauer*, Die Bestandskraft von Verträgen zwischen Bund und Ländern, 1971, S. 79; *Huber/Röll*, ZfWG 2018, S. 9 (10 ff.); *Pietzcker*, in: *Starck* (Hrsg.), Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat, 1988, S. 17 (50); *Schneider*, DÖV 1957, S. 644 (648): als *lex specialis*; *ders.*, VVDStRL 19 (1961), S. 1 (15); a.A. wonach der Staatsvertrag vorrangig sei *Rill*, Gliedstaatsverträge, 1972, S. 484 ff.; *Schladebach*, VerwArch 2007, S. 238 (252); *Vedder*, Interföderale Staatsverträge, 1996, S. 332 ff.; *Vesting*, in: *Binder/Vesting* (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Aufl. 2018, § 1 Rn. 40; ähnlich *Gundel*, DÖV 2017, S. 15 (20 f.); *ders.*, BayVBl. 2018, S. 653 (656 f.); in diese Richtung auch BayVerfGH, ZUM 2017, S. 959 (968, Rn. 75).

B. Mindestabstände im Glücksspielrecht der Länder

4. Mindestabstandsgebot gem. Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV)

a) GlüStV 2012

Der Glücksspielstaatsvertrag kennt Mindestabstände seit dem 01. Juli 2012. Nachdem der GlüStV 2008 sich einer Regelung enthalten hatte, bestimmte § 25 Abs. 1 GlüStV 2012 wie berichtet:

„Zwischen Spielhallen ist ein Mindestabstand einzuhalten (Verbot von Mehrfachkonzessionen). Das Nähere regeln die Ausführungsbestimmungen der Länder.“⁵⁴

Mit dieser Einschränkung der Erlaubnisfähigkeit von Spielhallen wollten die Vertragsparteien

„das Maß bestimm[en], nach dem der Betrieb von Spielhallen aus Sicht des Gesetzgebers ordnungspolitisch insbesondere mit den Zielen des § 1 noch vereinbar ist.“⁵⁵

Dementsprechend diente das Abstandsgebot dazu, die in § 1 GlüStV 2012 näher geregelten Ziele umzusetzen.⁵⁶ Diese lauteten und lauten bis heute unverändert:

„Ziele des Staatsvertrages sind gleichrangig

1. das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen,
2. durch ein begrenztes, eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellendes Glücksspielangebot den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen

⁵⁴ S. nur Nds. GVBl. Nr. 13/2012 v. 27.06.2012, S. 205.

⁵⁵ Erläuterung zum GlüStV 2012, S. 42; s. allesamt die Begründung des Staatsvertrags wortgleich wiedergebend BW Lt.-Drs. 15/1570, S. 89; Bay Lt.-Drs. 16/11995, S. 31; Abgeordnetenh. Berlin Drs. 17/0313, S. 80; Bbg Lt.-Drs. 5/5076, S. 104; Brem. Bürgersch.-Drs. 18/329, S. 42; Hmb. Bürgersch.-Drs. 20/3734, S. 82; Nds. Lt.-Drs. 16/4795, S. 91; Rh.-Pf. Lt.-Drs. 16/1179, S. 73; Saarl. Lt.-Drs. 15/15, S. 139; LSA Lt.-Drs. 6/914, S. 134. In den übrigen Ländern fehlt eine Begründung zum GlüStV 2012 (Hessen, Lt. Drs. 18/5723; Mecklenburg-Vorpommern, Lt.-Drs. 6/552; Nordrhein-Westfalen, Lt.-Drs. 16/17; Sachsen, Lt.-Drs. 5/8722; Schleswig-Holstein, Lt.-Drs. 18/79; Thüringen, Lt.-Drs. 5/4211). Ferner Schmitt, in: Dietlein/Hecker/Ruttig (Hrsg.), Glücksspielrecht, 2. Aufl. 2013, § 25 Rn. 1.

⁵⁶ So auch Wild, ZfWG 2012, S. 247 (254).

II. Staatsvertragliche Regelung und landesrechtliche Ausführungsbestimmungen

zu lenken sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken,

3. den Jugend- und den Spielerschutz zu gewährleisten,
4. sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß durchgeführt, die Spieler vor betrügerischen Machenschaften geschützt und die mit Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität abgewehrt werden, und
5. Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs beim Veranstalten und Vermitteln vorzubeugen.

Um diese Ziele zu erreichen, sind differenzierte Maßnahmen für die einzelnen Glücksspielformen vorgesehen, um deren spezifischen Sucht-, Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsgefährdungspotentialen Rechnung zu tragen.⁵⁷

Dabei sollte § 25 Abs. 1 GlüStV 2012 nach dem Verständnis der Staatsvertragsparteien vor allem das Ziel des § 1 S. 1 Nr. 1 GlüStV 2012 umsetzen, also pathologischem und problematischem Spiel vorbeugen sowie pathologisches und problematisches Spiel bekämpfen, und so gleichzeitig den Spielerschutz gem. § 1 S. 1 Nr. 3 GlüStV 2012 fördern.⁵⁸ Wörtlich führten die Vertragsparteien insoweit aus:

„Die in Absatz 1 vorgesehene Abstandsregelung zwischen den Spielhallen und das in Absatz 2 geregelte Verbot mehrerer Spielhallen in einem baulichen Verbund dient [sic!] der Vermeidung von Mehrfachkonzessionen. Die Beschränkungen sind verhältnismäßig, angemessen und erforderlich, um das gewerbliche Spiel auf das Maß von Unterhaltungsspielen und damit als harmloses Zeitvergnügen zurückzuführen

⁵⁷ Für den GlüStV 2012 s. nur GVBl. BW Nr. 10/2012 v. 29.06.2012, S. 388; für den GlüStV 2021: BW GBl. Nr. 5/2021 v. 15.02.2021, S. 121; Bay. GVBl. Nr. 6/2021 v. 31.03.2021, S. 98; Bln. GVBl. Nr. 26/2021 v. 01.04.2021, S. 326; Bbg. GVBl. I Nr. 6/2021 v. 10.02.2021, S. 2 f.; Brem. GBl. Nr. 48/2021 v. 14.04.2021, S. 310; HmbGVBl. Nr. 13/2021, v. 26.02.2021, S. 79; HessGVBl. Nr. 9/2021 v. 17.02.2021, S. 87; GVOBl. M-V Nr. 20/2021 v. 27.03.2021, S. 307; Nds. GVBl. Nr. 12/2021 v. 23.03.2021, S. 135; Anlage zu GV NRW Nr. 37/2021 v. 07.05.2021, S. 2; Rh.-Pf. GVBl. Nr. 49/2020 v. 29.12.2020, S. 768; Saarl. Amtsbl. I Nr. 34/2021 v. 29.04.2021, S. 1118 f.; SächsGVBl. Nr. 15/2021 v. 16.04.2021, S. 367; GVBl. LSA Nr. 17/2021 v. 27.04.2021, S. 160; GVOBl. S-H Nr. 8/2021 v. 14.05.2021, S. 441; ThürGVBl. Nr. 8/2021 v. 31.03.2021, S. 127.

⁵⁸ Zur Rückführung der Ziele des Glücksspielrechts auf die beiden Ziele der Prävention pathologischen Spielverhaltens und der Kriminalitätsbekämpfung s. Hartmann, in: ders./Pieroth (Hrsg.), Spielbanken und Spielhallen zwischen Landes-, Bundes- und Unionsrecht, 2013, S. 97 (122).

B. Mindestabstände im Glücksspielrecht der Länder

und die Entstehung spielbankenähnlicher Großspielhallen zu verhindern.“⁵⁹

Mit der Vorgabe von Mindestabständen ging somit das Ziel einher, Mehrfachkonzessionen zu vermeiden. Zu Mehrfachkonzessionen hieß es:

„Das Verbot von Mehrfachkonzessionen ist zum Schutz der Spieler und zur Bekämpfung der Glücksspielsucht nach den Ergebnissen der Evaluierung der Spielverordnung und den sachverständigen Empfehlungen des Fachbeirates Glücksspielsucht erforderlich. Die über Mehrfachkonzessionen entstandenen Spielhallenkomplexe haben die starke Zunahme der Zahl der Geldspielgeräte im gewerblichen Automatenspiel angetrieben und den Charakter des Spiels in Spielhallen, dem vom Verordnungsgeber ein kleiner, überschaubarer Rahmen zugedacht war (s. § 3 Abs. 2 SpielV), grundlegend verändert.“⁶⁰

Die Parteien waren sich demnach einig, dass von mehreren Spielhallen in einem Gebäudekomplex eine erhöhte Gefahr für Spieler ausgeht.

b) GlüStV 2021

Die Regelung der Mindestabstände in der Fassung des GlüStV 2021 entspricht der Regelung des Jahres 2012: Wie berichtet ist in § 25 Abs. 1 GlüStV 2021 lediglich der Klammerzusatz in Satz 1 („Verbot von Mehrfachkonzessionen“) entfallen.⁶¹ Die Vorschrift trägt die Wendung „Verbot von Mehrfachkonzessionen“ aber nach wie vor in der amtlichen Überschrift. Ausweislich des Willens der Vertragsparteien ist die Änderung des § 25 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021 rein redaktioneller Natur und soll ohne Auswirkungen auf die Rechtslage bleiben.⁶²

59 Wortgleich BW Lt.-Drs. 15/1570, S. 89 f.; Bay. Lt.-Drs. 16/11995, S. 31; Abgeordnetenh. Berlin Drs. 17/0313, S. 80; Bbg. Lt.-Drs. 5/5076, S. 104; Brem. Bürgersch.-Drs. 18/329, S. 42 f.; Hmb. Bürgersch.-Drs. 20/3734, S. 82 f.; Nds. Lt.-Drs. 16/4795, S. 91; Rh-Pf. Lt.-Drs. 16/1179, S. 73; Saarl. Lt.-Drs. 15/15, S. 139; LSA Lt.-Drs. 6/914, S. 134. „Zeitvergnügen“ dürfte als Freizeitvergnügen zu lesen sein.

60 S. nur Bay Lt.-Drs. 16/11995, S. 32.

61 S. bei Fn. 1.

62 Erläuterungen zum GlüStV 2021, S. 111, s. wortgleich BW Lt.-Drs. 16/8480, S. 234; Bay Lt.-Drs. 18/11128, S. 144; Abgeordnetenh. Berlin Drs. 18/3243, S. 177; Brem. Bürgersch.-Drs. 20/777, S. 111; Hmb. Bürgersch.-Drs. 22/2058, S. 128; Hess. Lt.-Drs. 20/3989, S. 197; M-V Lt.-Drs. 7/5726, S. 203; Nds. Lt.-Drs. 18/8495,

II. Staatsvertragliche Regelung und landesrechtliche Ausführungsbestimmungen

Die Begründung der Mindestabstandsgebote im GlüStV 2021 fällt wesentlich detaillierter aus als im GlüStV 2012. Insbesondere ist ausdrücklich von „einer ‚Abkühlung‘ des Spielers“ die Rede:

„Im Bereich des von diesem Staatsvertrag geregelten Ausschnitts des gewerblichen Spiels insbesondere in Spielhallen werden die seit dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag bestehenden Regelungen überwiegend unverändert beibehalten. Wie durch den Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag beabsichtigt, ist durch die von den Ländern eingeführten Mindestabstände und das Verbot von Mehrfachkonzessionen eine erhebliche Reduktion der Verfügbarkeit von Spielgelegenheiten des gewerblichen Spiels eingetreten bzw. eingeleitet. Zugleich dienen die Abstandsgebote weiterhin einer ‚Abkühlung‘ des Spielers nach dem Verlassen einer Spielhalle, was gefährdet würde, wenn er sich in unmittelbarer Umgebung einer weiteren Spielgelegenheit ausgesetzt sähe.“

Die Rechtfertigung der vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017, 1 BvR 1314/12 u.a., BVerfGE 145, 20; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2016, 8 C 4.16) bestätigten Abstandsgebote und des Verbots von Mehrfachkonzessionen wird durch die künftige Erlaubnisfähigkeit von weiteren Spielformen im Internet, insbesondere der virtuellen Automatenspiele, nicht berührt. Anders als bei Spielen im Internet, welche (potentielle) Spieler zunächst durch Installation eines Programms oder Aufrufen einer Internetseite aktiv aufrufen müssen, um diese wahrzunehmen, sind Spielhallen ständig wahrnehmbar, so dass sich bei einer höheren Verfügbarkeit auch deren Wahrnehmbarkeit erhöht. Diese ständige Wahrnehmbarkeit kann insbesondere bei Spielern mit problematischem Spielverhalten zu einer spielenreizenden Wirkung führen. Eine vergleichbare Verfügbarkeitsreduktion für den einzelnen Spieler wird im Bereich des Internets zudem durch die Wartezeiten beim Anbieterwechsel sichergestellt, die mit der Dauer vergleichbar ist, welche zum Wechsel zwischen mehreren Spielhallen erforderlich ist. Suchtfördernde Aspekte, die durch das Verbot der Mehrfachkonzessionen ausgeschlossen werden sollen, sind beim virtuellen Automatenspiel zudem

S. 154; NRW Lt.-Drs. 17/3443, S. 167; Rh.-Pf. Lt.-Drs. 17/13498, S. 155; Sächs. Lt.-Drs. 7/3278, S. 234; LSA Lt.-Drs. 7/7170, S. 209; S-H Lt.-Drs. 19/2593, S. 187; Thür. Lt.-Drs. 7/2238, S. 157, die jeweils wortgleich die Begründung des Staatsvertrages wiedergeben; ohne Begründung: Bbg. Lt.-Drs. 7/2269; Saarl. Lt.-Drs. 16/1583; s. auch *Reeckmann*, ZfWG 2020, S. 345 (349).

B. Mindestabstände im Glücksspielrecht der Länder

kaum vorhanden, da ein Spieler im Internet aufgrund des Verbots des parallelen Spiels nach § 6h ausschließlich ein Spiel gleichzeitig spielen kann und auch das Umfeld, in dem er sich beim Spielen aufhält, nicht mit einer Spielhalle vergleichbar sein wird. Nicht zuletzt sind Abstandsgebote und das Verbot von Mehrfachkonzessionen auch im Hinblick darauf weiterhin gerechtfertigt, dass die Mehrzahl der sich wegen pathologischen Glücksspiels in ambulanter oder stationärer Behandlung befindlichen Personen – trotz des wachsenden Schwarzmarktes im Internet – weiterhin als eigene Hauptglücksspielform das Automatenspiel in Spielhallen angeben (vgl. Dauber u.a., Suchthilfe in Deutschland 2018, S. 17; Banz/Becker, Glücksspielsucht in Deutschland: Häufigkeit und Bedeutung bei den einzelnen Glücksspielformen, ZfWG 3/4/19, S. 212, 219).

Entsprechend der ursprünglichen Intention der Länder entfallen die für den Übergang auf die im Jahr 2012 in Kraft getretenen Rechtsänderungen geschaffenen Härtefallregelungen. Spielhallenbetreiber hatten bis zum Inkrafttreten dieses Staatsvertrags insgesamt neun Jahre Zeit, sich auf die neue Rechtslage einzustellen. Weitere staatsvertragliche Härtefallregelungen sind daher nicht geboten. Die Länder können jedoch nochmals für bis zu drei Spielhallen in einem baulichen Verbund, die am 1. Januar 2020 bestanden, eine befristete Erlaubnis erteilen, wenn diese Spielhallen zusätzliche qualitative Kriterien einhalten, die in den Ausführungsbestimmungen der Länder näher auszuformen sind. Wesentliche Änderung durch diesen Staatsvertrag für das gewerbliche Spiel ist dessen Einbeziehung in das anbieter- und spielformübergreifende Spielersperrsystem (§ 2 Abs. 3 und 4 i.V.m. § 8). Spielsüchtigen und spielsuchtgefährdeten Personen ist es daher zukünftig nicht mehr möglich, in einer anderen Spielhalle, einer Gaststätte oder einem anderen Aufstellort weiterzuspielen, nachdem sie sich zentral haben sperren lassen. Die Konzeption eines anbieterübergreifenden Sperrsystems bezieht auch die Gaststätten mit ein. Würden diese nicht einbezogen, könnten gesperrte Spieler dasselbe Glücksspiel, wie es in Spielhallen angeboten wird, weiterhin in Gaststätten praktizieren, wodurch die Effektivität einer Spielersperre deutlich reduziert werden würde.

Im Übrigen obliegt die Ausgestaltung der Spielhallenregulierung einschließlich der näheren Ausgestaltung der Mindestabstandsgebote den einzelnen Ländern. Diese landesrechtlichen Regelungen ergänzen und flankieren die durch den Bund in der Spielverordnung vorgesehenen automatenbezogenen Regelungen. Hierbei besteht zwischen den Län-

II. Staatsvertragliche Regelung und landesrechtliche Ausführungsbestimmungen

dern Einigkeit, dass dieser Staatsvertrag keinen einheitlichen Mindestabstand zwischen Spielhallen in einem Land fordert.“⁶³

Die Vertragsparteien benennen die Ziele der Regelung ausdrücklich: Es gehe darum, die Verfügbarkeit des Automatenspiels zu beschränken, auf dieser Weise pathologischem und problematischem Spiel vorzubeugen und den Spieler „abzukühlen“. Das virtuelle Automatenspiel beziehen die Vertragsparteien ausdrücklich ein:

„Diese Frist [des § 6h Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021] führt ähnlich wie Abstandsregelungen für Spielhallen im terrestrischen Bereich zu einer Spielpause, in der sich der Spieler seines Spielverhaltens bewusst werden kann.“⁶⁴

Außerdem verfolgen die Vertragsparteien das Ziel, Mehrfachkonzessionen zu verhindern, ohne ausdrücklich von einer „Ballung“ zu sprechen.

c) Vergleich der Begründungen

Im Vergleich der Begründungen der Glücksspielstaatsverträge 2012 und 2021 ergibt sich nur ein nennenswerter Unterschied: Während die Begründung zu § 25 Abs. 1 GlüStV 2012 noch ausdrücklich Bezug auf die Ziele des § 1 GlüStV 2012 nahm,⁶⁵ kommt die Begründung zu § 25 Abs. 1

63 Erläuterungen zum GlüStV 2021, S. 29 f. wortgleich BW Lt.-Drs. 16/8480, S. 113 ff.; wortgleich Bay. Lt.-Drs. 18/11128, S. 73 f.; wortgleich Abgeordnetenh. Berlin Drs. 18/3243, S. 100 f.; wortgleich Brem. Bürgersch.-Drs. 20/777, S. 101 f.; wortgleich Hmb. Bürgersch.-Drs. 22/2058, S. 70; wortgleich Hess. Lt.-Drs. 20/3989, S. 115 f.; wortgleich M-V Lt.-Drs. 7/5726, S. 121 f.; wortgleich Nds. Lt.-Drs. 18/8495, S. 86 f.; wortgleich NRW Lt.-Drs. 17/3443, S. 110 ff. und 17/11683, S. 103 f.; wortgleich Rh.-Pf. Lt.-Drs. 17/13498, S. 73 f.; wortgleich Sächs. Lt.-Drs. 7/3278, S. 111 ff.; wortgleich LSA Lt.-Drs. 7/7170, S. 127 f.; wortgleich S-H Lt.-Drs. 19/2593, S. 105 f.; wortgleich Thür. Lt.-Drs. 7/2238, S. 67 f.; ohne Begründung: Bbg. Lt.-Drs. 7/2269; Saarl. Lt.-Drs. 16/1583.

64 Erläuterungen zum GlüStV 2021, S. 72; wortgleich BW Lt.-Drs. 16/8480, S. 176; Bay. Lt.-Drs. 18/11128, S. 110; Abgeordnetenh. Berlin Drs. 18/3243, S. 140; Brem. Bürgersch.-Drs. 20/777, S. 144; Hmb. Bürgersch.-Drs. 22/2058, S. 100; Hess. Lt.-Drs. 20/3989, S. 158; M-V Lt.-Drs. 7/5726, S. 164; Nds. Lt.-Drs. 18/8495, S. 122; NRW Lt.-Drs. 17/3443, S. 174 und Lt.-Drs. 17/11683, S. 151; Rh.-Pf. Lt.-Drs. 17/13498, S. 116; Sächs. Lt.-Drs. 7/3278, S. 175; LSA Lt.-Drs. 7/7170, S. 170; S-H Lt.-Drs. 19/2593, S. 148; Thür. Lt.-Drs. 7/2238, S. 114; ohne Begründung: Bbg. Lt.-Drs. 7/2269; Saarl. Lt.-Drs. 16/1583.

65 S. bei Fn. 59.

B. Mindestabstände im Glücksspielrecht der Länder

GlüStV 2021 ohne ausdrückliche Inbezugnahme des § 1 GlüStV 2021 aus. Der Bezug ergibt sich gleichwohl der Sache nach unverändert aus dem Umstand, dass die Abstandsgebote weiterhin die Glücksspielsucht verhindern und bekämpfen (§ 1 S. 1 Nr. 1 GlüStV 2021) sowie zum Spielerschutz beitragen (§ 1 S. 1 Nr. 3 GlüStV 2021) sollen. Hinzu kommt, dass sich keine inhaltlichen Änderungen zum GlüStV 2012 ergeben haben. Im Ergebnis dient § 25 Abs. 1 GlüStV 2021 unverändert dem Ziel, die Ziele des § 1 GlüStV 2021 umzusetzen und das mit diesen Vorgaben noch vereinbare Maß des Glücksspiels in Spielhallen festzulegen.

5. Längsschnitt: Ausführungsbestimmungen im Landesrecht

a) Baden-Württemberg

Baden-Württemberg hat § 25 Abs. 1 GlüStV 2021 im Anhang zu BW-GlüStVG 2021 umgesetzt.⁶⁶ Das Ausführungsgesetz ist das LGlüG BW. Dessen § 42 Abs. 1 lautet seit 2012 unverändert:

„Spielhallen müssen einen Abstand von mindestens 500 m Luftlinie, gemessen von Eingangstür zu Eingangstür, untereinander haben.“⁶⁷

Der Gesetzgeber begründet die Regelung wie folgt:

„Absatz 1 legt den Mindestabstand zwischen einzelnen Spielhallen fest. Die nähere Festlegung des Abstands hatte Artikel 1 § 25 Absatz 1 Erster GlüÄndStV den Ländern überlassen. Die Abstandsregelung flankiert das in Absatz 2 enthaltene, Artikel 1 § 25 Absatz 2 Erster GlüÄndStV entnommene Verbot sogenannter Mehrfachkonzessionen. Mit diesem soll verhindert werden, dass sich innerhalb eines Gebäudes oder eines Gebäudekomplexes wie z. B. eines Einkaufszentrums mehrere Spielhallen ansiedeln. Das tragende Motiv der Regelung ist, dass Spielhallen nicht in unmittelbarer Nachbarschaft zueinander, gewissermaßen ‚Tür an Tür‘ mit der Folge einer Ballung dieser Betriebe entstehen sollen. Dieses Phänomen war insbesondere nach dem Inkrafttreten der Fünften Änderung der Spielverordnung zum 1. Januar 2006 massiv und bundesweit zu beobachten.“

⁶⁶ GVBl. BW Nr. 5/2021 v. 15.02.2021, S. 154.

⁶⁷ GVBl. BW Nr. 17/2012 v. 28.11.2012, S. 621.

II. Staatsvertragliche Regelung und landesrechtliche Ausführungsbestimmungen

Das Zusammenwirken beider Vorgaben soll der spielenden Person nach Verlassen einer Spielhalle die Möglichkeit eröffnen, einen inneren Abstand vom gerade beendeten Spiel an einem Geldspielgerät oder der Teilnahme an einem anderen Spiel zu finden. Sie soll die Chance erhalten, ihr Verhalten zu reflektieren und zu einer möglichst unbeeinflussten Eigenentscheidung kommen, ob sie das Spiel fortsetzen möchte. Die darin liegende Beschränkung von Spielhallenbetreibern in ihrer Berufsausübungsfreiheit ist aus Gründen des Spielerschutzes gerechtfertigt. Bereits das bisherige Recht war darauf ausgelegt, die Anhäufung von Spielhallen, sogenannte ‚Mehrfachkonzessionen‘, zu verhindern. Allerdings hat die Praxis gezeigt, dass die im Gewerberecht hierzu entwickelten Kriterien nicht ausreichend waren. Die Abstandsbestimmung in Absatz 1 ist verbindlich, eine Abweichungsmöglichkeit durch Entscheidung der örtlichen Behörden ist bewusst nicht vorgesehen. Insgesamt dient diese Lösung einer – bezogen auf das Land – konsistenten Durchsetzung der ordnungsrechtlichen Vorstellungen des Landesgesetzgebers und vermeidet eine disperse Entwicklung aufgrund von unterschiedlichen Entscheidungen auf örtlicher Ebene.“⁶⁸

Der baden-württembergische Gesetzgeber verfolgt mit seinem Mindestabstandsgebot also das Ziel, die „Ballung“ von Spielhallen an einem Ort zu verhindern. Außerdem soll der Mindestabstand gewährleisten, dass der Spieler vor dem Betreten der nächsten Spielhalle die Chance erhält, frei zu entscheiden, ob er das Spiel fortsetzen möchte („innere[r] Abstand“, „Verhalten zu reflektieren“, „unbeeinflusst[e] Eigenentscheidung“). Die Verfügbarkeit einzuschränken, ist dagegen kein Ziel, das die baden-württembergische Gesetzesbegründung nennt. Von § 29 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021 hat Baden-Württemberg keinen Gebrauch gemacht.

b) Bayern

Der Freistaat Bayern hat den Glücksspielstaatsvertrag durch Bekanntmachung vom 09. März 2021 umgesetzt.⁶⁹ Als Ausführungsbestimmung traf

68 BW Lt.-Drs. 15/2431, S. 105; ebenso die Hinweise des Landesministeriums für Finanzen und Wirtschaft v. 11.12.2015, S. 11 (abrufbar unter <https://www.vdai.de/regelwerke/GlueStV/baden-wuerttemberg/Anwendungshinweise-11-12-2015.pdf>, zuletzt abgerufen am 06.08.2021, Abruf am 07.09.2021 scheiterte).

69 BayGVBl. Nr. 6/2021 v. 31.03.2021, S. 97 ff.

B. Mindestabstände im Glücksspielrecht der Länder

Art. 9 Abs. 3 AGGlüStV Bay in der Fassung vom 25. Juni 2012 früher folgende Regelung:

„Ein Mindestabstand von 250 Metern Luftlinie zu einer anderen Spielhalle darf nicht unterschritten werden. Die zuständige Erlaubnisbehörde kann unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standorts und der Lage des Einzelfalls Ausnahmen von dem nach Satz 1 festgesetzten Mindestabstand zulassen.“⁷⁰

Durch Gesetz vom 24. Juli 2017 wurde dieser Mindestabstand gem. Art. 9 Abs. 3 S. 1 AGGlüStV Bay auf 500 Meter verdoppelt und folgende Ausnahme angeschlossen:

„abweichend hiervon beträgt der Mindestabstand bei bestehenden Spielhallen und solchen, für die der vollständige Antrag auf Erlaubnis bis zum 30. Juni 2017 gestellt wurde, 250 Meter Luftlinie“.⁷¹

Ein eigenes Spielhallengesetz kam nicht zustande.⁷²

Im geltenden Recht findet sich die einschlägige Regelung in Art. 10 Abs. 3 AGGlüStV Bay. Danach ist die Messung der Luftlinie „von Eingangstür zu Eingangstür“ vorgeschrrieben. Die Norm lautet vollständig:

„Ein Mindestabstand von 500 Metern Luftlinie, gemessen von Eingangstür zu Eingangstür, zu einer anderen Spielhalle darf nicht unterschritten werden; abweichend hiervon beträgt der Mindestabstand bei bestehenden Spielhallen und solchen, für die der vollständige erstmalige Antrag auf Erlaubnis bis zum 30. Juni 2017 gestellt wurde, 250 Meter Luftlinie. Die zuständige Erlaubnisbehörde kann unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standorts und der Lage des Einzelfalls Ausnahmen von dem nach Satz 1 festgesetzten Mindestabstand zulassen.“⁷³

Der Gesetzgeber begründet die Vorschrift wie folgt:

„Der Mindestabstand in Satz 1 dient vorwiegend zur Vermeidung von Mehrfachkonzessionen und bezweckt die Verhinderung und Bekämpfung von Spielsucht. Er ist ab der Außenwand der jeweiligen Spielhalle zu bemessen. Durch die erforderliche Überwindung einer

70 BayGVBl. Nr. 11/2012 v. 29.06.2012, S. 273.

71 BayGVBl. Nr. 13/2017 v. 31.07.2017, S. 393; s. dazu Bay. Lt.-Drs. 16/12192, 104. Plenum v. 19.06.2012.

72 Bay. Lt.-Drs. 16/9611.

73 Vgl. die Änderungen bei BayGVBl. Nr. 12/2021 v. 30.06.2021, S. 345.

räumlichen und zeitlichen Distanz wird der Zusammenhang zwischen leichter Verfügbarkeit und Griffnähe eines weiteren Spielangebots und einem verstärkten Nachfrageverhalten des Spielers unterbrochen. Satz 2 enthält eine Regelung, die ein Abweichen vom Mindestabstand in besonders gelagerten Einzelfällen vorsieht; dadurch werden unbilige Härten vermieden und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung getragen.“⁷⁴

Nicht unumstrittenes⁷⁵ Ziel der ursprünglichen Abstandsregelung war es, die Verfügbarkeit des Glücksspiels zu verringern. Zur Erhöhung der Entfernung führt der Gesetzgeber aus:

„Sowohl die Suchtexperten als auch die kommunalen Spaltenverbände halten – auch unter Verweis auf die Rechtslage in anderen Ländern – eine Erweiterung des Mindestabstands für notwendig, um für Spieler, die problematisches Spielverhalten aufweisen, den Zusammenhang der Spielangebote und die Griffnähe nochmals zu verringern.“⁷⁶ [...] Die kommunalen Spaltenverbände wie auch die Suchtexperten haben darauf hingewiesen, dass ein dichtes Netzwerk von Glücksspielangeboten einschließlich einer intensiven Vermarktung potenzielle Hemmschwellen senkt und die gesellschaftliche Akzeptanz von Glücksspielen fördert. Eine Vergrößerung des Glücksspielangebots erhöhe immer auch das Auftreten problematischen und pathologischen Spielverhaltens. Die Vergrößerung des Abstands zwischen neu zu errichtenden Spielhallen sei ein einfaches und wirksames Mittel, um den Spielerschutz zu verbessern und eine Gesundheitsgefährdung zu verringern.“⁷⁷

Mit der Abstandserhöhung soll also eine weitere Verfügbarkeitsbeschränkung einhergehen. Eine Differenzierung zwischen Spielerschutz durch Verfügbarkeitsbeschränkung und „Abkühlungsgewährleistung“ nimmt der Gesetzgeber nicht vor. Auch von „Ballungsvermeidung“ spricht der Gesetzgeber nicht.

Bayern hat mit Art. 15 Abs. 3, 4 AGGlüStV Bay die Öffnungsklausel des § 29 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021 umgesetzt.⁷⁸

74 Bay. Lt.-Drs. 16/12192, S. 14.

75 S. dazu v.a. die Aussage von Pohl (Freie Wähler), Bay.-Lt.-Drs. 16/9611, 104. Plenum, Plenarprotokoll v. 19.06.2012, S. 14.

76 Bay. Lt.-Drs. 17/16719, S. 1.

77 Bay. Lt.-Drs. 17/16719, S. 3.

78 S. dazu bei Fn. 719.

B. Mindestabstände im Glücksspielrecht der Länder

c) Berlin

Das Mutterland des Mindestabstands hat die Mindestabstandsregelung in § 25 Abs. 1 der Anlage zum GlüStVG Bln umgesetzt.⁷⁹ Die einschlägige Vorschrift hat sich seit dem Ausführungsgesetz aus dem Jahr 2011⁸⁰ nicht wesentlich geändert. Seit 2016 lautet § 2 Abs. 1 S. 3 SpielhG Bln:

„Der Abstand zu weiteren Unternehmen nach § 1 Absatz 1 soll 500 Meter nicht unterschreiten.“⁸¹

Gleichzeitig erließ das Abgeordnetenhaus von Berlin ein Mindestabstands-umsetzungsgesetz (MindAbstUmsG Bln), das nach dessen § 1 Abs. 1 in sog. Sonderverfahren gilt:

„Für Inhaberinnen und Inhaber von Erlaubnissen, welche nach § 8 Absatz 1 Satz 1 des Spielhallengesetzes Berlin ihre Wirksamkeit verlieren (Bestandsunternehmen), richtet sich das Verfahren zur Neuerteilung einer Erlaubnis nach dem Spielhallengesetz Berlin für den Weiterbetrieb desselben Unternehmens im Sinne des § 1 Absatz 1 des Spielhallengesetzes Berlin nach den besonderen Vorschriften dieses Gesetzes (Sonderverfahren).“⁸²

Gem. § 6 Abs. 1 MindAbstUmsG Bln gilt:

„§ 2 Absatz 1 Satz 3 des Spielhallengesetzes Berlin findet im Sonderverfahren mit der Maßgabe Anwendung, dass der Abstand 500 Meter nicht unterschreiten darf. § 2 Absatz 1 Satz 5 des Spielhallengesetzes Berlin findet insoweit keine Anwendung.“⁸³

Der Gesetzgeber führt dazu aus:

„Ziel des Mindestabstandsumsetzungsgesetzes Berlin ist es insbesondere, den Regelungsauftrag des § 8 Absatz 1 Satz 1 SpielhG Bln umzusetzen. Diese Vorschrift ordnet an, dass gültige Spielhallenerlaubnisse, die aufgrund der vor Inkrafttreten des Spielhallengesetzes Berlin am 2. Juni 2011 geltenden Rechtslage gemäß § 33i der Gewerbeordnung (GewO) erteilt worden sind (sogenannte Alt- oder Bestandserlaubnisse), nach Ablauf einer Übergangsfrist ihre Wirksamkeit verlie-

79 GVBl. Bln Nr. 26/2021 v. 01.04.2021, S. 325 ff.

80 S. dazu bei Fn. 9.

81 Vgl. die Änderungen in GVBl. Bln. Nr. 9/2016 v. 05.04.2016, S. 119.

82 GVBl. Bln. Nr. 9/2016 v. 05.04.2016, S. 117.

83 GVBl. Bln. Nr. 9/2016 v. 05.04.2016, S. 118.

ren. Die Regelung soll gewährleisten, dass nach einem Übergangszeitraum auch für Inhaberinnen und Inhaber dieser Alterlaubnisse die geänderten Rahmenbedingungen nach dem Spielhallengesetz Berlin zur Ausübung ihres Gewerbes gelten. Insbesondere sollen mit Ablauf der Übergangsfrist die Abstandsvorschriften des Spielhallengesetzes Berlin für den Betrieb sämtlicher Spielhallen und ähnlicher Unternehmen im Land Berlin gelten und die unter Spielsuchtaspekten unerwünschten sogenannten Mehrfachkomplexe geschlossen werden.“⁸⁴

„Zum Stichtag nach § 8 Absatz 1 Satz 1 SpielhG Bln werden sämtliche – das heißt mehrere hundert – Erlaubnisse zeitgleich erloschen. Es ist davon auszugehen, dass für einen erheblichen Teil der gegenwärtig betriebenen Spielhallen Anträge auf Erteilung von Erlaubnissen nach dem Spielhallengesetz Berlin gestellt werden. Eine Vielzahl der zu erwartenden Anträge wird im Hinblick auf das Abstandsgebot des Berliner Spielhallengesetzes voraussichtlich zueinander in Konkurrenz stehen. Das heißt, dass Anträge sich aufgrund der Abstandsregelung gegenseitig ausschließen und nicht alle Antragstellerinnen und Antragsteller eine Erlaubnis erhalten können (räumliche Konkurrenz). Die räumliche Konkurrenz kann aufgrund der derzeitigen Verteilung zwischen bis zu 30 Spielhallen bestehen.“

Der vorgelegte Entwurf eines Mindestabstandsumsetzungsgesetzes soll die für die Erlaubniserteilung zuständigen Behörden in die Lage versetzen, in dieser Sondersituation mit den vorhandenen sachlichen und personellen Ressourcen zeitgleich, rechtssicher und rechtzeitig über voraussichtlich rund 400 bis 500 Anträge zu entscheiden.“⁸⁵

Mit der Norm geht also das Ziel einher, den Übergang hin zur Gelung des Mindestabstandsgebots rechtssicher zu vollziehen. Im Übrigen, davon ist angesichts der im Wesentlichen unveränderten Formulierung des Mindestabstandsgebots auszugehen, bleibt es bei der ursprünglichen Zielsetzung der Verfügbarkeitsbeschränkung⁸⁶, der Ballungsvermeidung („Trading-Down-Effekt“)⁸⁷ und der „Abkühlungsgewährleistung“⁸⁸. Die Anwendung des § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 schließt Berlin gem. § 15 Abs. 5 AG GlüStV Berlin ausdrücklich aus.

84 Abgeordnetenh. Berlin Drs. 17/2714, S. 13.

85 Abgeordnetenh. Berlin Drs. 17/2714, S. 14.

86 S. bei Fn. 14.

87 S. bei Fn. 15.

88 S. bei Fn. 16.

d) Brandenburg

Brandenburg hat die Mindestabstandsregelung in § 25 Abs. 1 des Anhangs zum BbgGlüStVG ebenfalls umgesetzt.⁸⁹ Die Ausführungsbestimmung findet sich bis heute unverändert in § 3 Abs. 1 Bbg SpielhG. Sie lautet:

„Zwischen Spielhallen ist ein Mindestabstand von 500 Metern Luftlinie einzuhalten.“⁹⁰

Der Gesetzgeber begründet die Regelung, die in der Entwurfsfassung noch leicht geändert aussah, wie folgt:

„In Absatz 1 Sätze 1 und 2 werden die gebotenen Mindestabstände nach der Festlegung des § 25 Absatz 1 des Glücksspielstaatsvertrages normiert, die zwischen zwei Spielhallen nicht unterschritten werden dürfen. Die bisherige Zulassung von Spielhallen innerhalb kurzer Wegstrecken erhöhte das Angebot insbesondere von Geldspielgeräten und leistet der übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebs Vorschub. Eine Entfernung von 300 bzw. 500 Metern ist geeignet, um eine Spielhalle außer Sichtweite einer anderen Spielhalle zu rücken. Bewegt sich eine Spielerin oder ein Spieler von einer Spielhalle zur nächsten Spielhalle, wird durch das Abstandsgebot sichergestellt, dass ausreichend Zeit zum Nachdenken und zum Abbruch eines unkontrollierten Spielverhaltens besteht. Satz 3 regelt das Abweichen von der Abstandsregelung in Satz 2 nach den besonderen Bedingungen des Standorts und der Lage des Einzelfalls. Hiermit wird dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung getragen, indem unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse im Umfeld des Standortes mehr Ermessens- und Gestaltungsspielräume eröffnet werden. Durch Absatz 2, der dem Wortlaut des § 25 Absatz 2 des Glücksspielstaatsvertrages entspricht, wird klar gestellt, dass die Erlaubnis für die Errichtung oder den Betrieb einer Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit einer oder mehreren weiteren Spielhallen steht, ausgeschlossen ist. Das gilt insbesondere für Spielhallen, die in einem gemeinsamen Gebäude untergebracht werden sollen. Sogenannte Mehrfachkonzessionen dürfen von den zuständigen Behörden nicht mehr erlaubt werden.“⁹¹

89 Bbg. GVBl. I Nr. 6/2021 v. 09.02.2021, S. 1 ff.

90 Bbg. GVBl. I Nr. 22/2021 v. 24.06.2021, S. 9; ursprünglich identisch verkündet in Bbg. GVBl. I Nr. 10/2013 v. 04.04.2013. S. 3.

91 Bbg. Lt.-Drs. 5/5076, S. 63.

Damit verfolgt der Gesetzgeber das Ziel des Spielerschutzes in der Form, dass er die Verfügbarkeit von Spielgelegenheiten einschränken („bisherige Zulassung [...] erhöhte das Angebot“) und dem Spieler „ausreichend Zeit zum Nachdenken und zum Abbruch eines unkontrollierten Spielverhaltens“ gewährleisten will. Die Vermeidung der Ballung vieler Spielhallen an einem Ort nennt der brandenburgische Gesetzgeber nicht als Ziel.

Brandenburg hat mit § 11 Abs. 3 Bbg SpielhG außerdem von der neuen Öffnungsklausel des § 29 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021 Gebrauch gemacht. Erlaubnisse für Verbundspielhallen sind zu befristen und bis zum Ablauf des 31. Dezember 2025 zu erteilen.⁹²

e) Bremen

§ 25 Abs. 1 GlüStV 2021 hat Bremen im Anhang zum Brem. GlüStVG 2021 umgesetzt.⁹³ Das Ausführungsgesetz, das in Bremen seit 2011 gilt,⁹⁴ wurde 2012 überarbeitet. Die Ausführungsbestimmung ist seitdem inhaltlich unverändert. § 2 Abs. 2 Nr. 4 BremSpielhG lautet:

„Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn [...] eine Spielhalle einen Mindestabstand von 250 Metern Luftlinie zu einer anderen Spielhalle unterschreitet“.⁹⁵

Die Norm ist weitgehend textidentisch geblieben. Änderungen sind nur insofern zu verzeichnen, als dass § 2 Abs. 2 Nr. 4 BremSpielhG keinen – klarstellenden – Bezug mehr auf § 33i GewO nimmt. Mit der textlichen Änderung geht indes keine inhaltliche Änderung einher. Die Bremische Bürgerschaft sah es wohl deshalb auch nicht als erforderlich an, die Änderung des Spielhallengesetzes zu begründen.⁹⁶ Nach alledem ist davon auszugehen, dass der Gesetzgeber die Ziele der Verfügbarkeitsbeschränkung, der Ballungsvermeidung und der „Abkühlungsgewährleistung“, wie sie der Vorgängerregelung zu Grunde lagen⁹⁷, weiterverfolgen will. Die Möglichkeit, vom Mindestabstandsgebot zu befreien, eröffnet § 11

92 S. dazu bei Fn. 700.

93 Brem. GBl. Nr. 48/2021 v. 14.04.2021, S. 353.

94 S. bereits bei Fn. 20.

95 Brem. GBl. Nr. 19/2012 v. 26.06.2012, S. 261.

96 S. Brem. Bürgersch.-Drs. 18/329, S. 44, welche die Änderung von Artikel 3 unbegründet lässt.

97 S. bei Fn. 22.

B. Mindestabstände im Glücksspielrecht der Länder

Abs. 3a BremSpielhG unter strengen Voraussetzungen. Von § 29 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021 hat Bremen keinen Gebrauch gemacht.⁹⁸

f) Hamburg

In der Freien und Hansestadt Hamburg ist das Mindestabstandsgebot im Anhang zum HmbGlüStVG 2021 in § 25 Abs. 1 umgesetzt.⁹⁹ Das Mindestabstandsgebot ist seit 2012 in § 2 Abs. 2 S. 1–3 HmbSpielhG enthalten. Die Vorschrift lautet bis heute unverändert:

„Für jeden Spielhallenstandort darf nur ein Unternehmen nach § 1 Absatz 2 zugelassen werden (Verbot von Mehrfachkonzessionen). Der Abstand zu weiteren Unternehmen nach § 1 Absatz 2 soll 500 Meter nicht unterschreiten. Innerhalb der in § 1 Nummern 1 und 2 der Verordnung über Werbung mit Wechsellicht vom 28. April 1981 (HmbGVBl. S. 91) in der jeweils geltenden Fassung genannten Gebiete soll der Abstand von 100 Meter nicht unterschritten werden.“¹⁰⁰

Zum Umsetzungsgesetz des GlüStV 2021 führt der Gesetzgeber aus:

„Die im Landesrecht vorgesehenen Vorgaben, wie zum Beispiel die Abstandsregelung zwischen Spielhallen oder Wettvermittlungsstellen, von Öffnungszeiten oder der Begrenzung der Geräteanzahl, haben daneben auch die Funktion, das Angebot für Glücksspiele in einem überschaubaren Rahmen zu halten und zu vermeiden, Personen erst zum Glücksspiel zu verleiten.“¹⁰¹

Die im Gesetz genannten Ausnahmen betreffen die Vergnügungsviertel Reeperbahn und Steindamm, deren Grenzen in den Anlagen 1 und 2 der Verordnung näher gekennzeichnet sind. Dazu führt der Gesetzgeber aus:

„Absatz 2 Satz 2 ergänzt Satz 1 durch eine Abstandsregelung. Die Abstandsregelung gilt sowohl horizontal, also im umliegenden Gebiet, als auch vertikal, sodass mehrere Einrichtungen im gleichen Haus

98 Derzeit (Stand: 15.03.2022) gibt es in Bremen einen unveröffentlichten Referentenentwurf. Laut Presseberichten soll der Mindestabstand auf 500 m erweitert werden, s. etwa <https://www.gamesundbusiness.de/gesetzentwurf-bremisches-spielhallengesetz> (zuletzt abgerufen am 04.04.2022).

99 HmbGVBl. Nr. 13/2021 v. 26.02.2021, S. 97.

100 HmbGVBl. Nr. 49/2012 v. 18.12.2012, S. 505.

101 Hmb. Bürgersch.-Drs. 22/2058, S. 9.

oder auf dem gleichen Grundstück ausgeschlossen sind. Die Zulassung von Spielhallen innerhalb kurzer Wegstrecken erhöht das Angebot von die Spielsucht fördernden Geldgewinnspielgeräten und leistet der übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebs Vorschub. Eine Entfernung von 500 Metern ist geeignet und erforderlich, der Glücksspielsucht in diesem Zusammenhang entgegenzuwirken. Durch das Verlassen der Spielhalle, verbunden mit einem längeren Fußweg, besteht die Möglichkeit, dass die Spielerin oder der Spieler – ähnlich wie bei der Spielpause des § 13 Absatz 1 Nummer 5 der Spielverordnung in der Fassung vom 06.02.1962, zuletzt geändert am 27. Januar 2006 (BGBl. I S. 280) – das Spiel abbricht. Die Spielerin oder der Spieler soll sich nach dem Verlassen der Spielhalle so weit von ihrer Atmosphäre gelöst haben, dass ein selbstständiger, neuer Entschluss zum Betreten einer weiteren Spielhalle erforderlich ist.“¹⁰²

Ziel des hamburgischen Gesetzgebers ist es somit, die Verfügbarkeit des Automatenspiels zu beschränken („überschaubare[r] Rahmen“, wider die Erhöhung des „Angebot[s] von [...] Geldgewinnspielgeräten“). Der „länger[e] Fußweg“ zur nächsten Spielhalle dient der „Abkühlungsgewährleistung“ („von [...] Atmosphäre gelöst“, „selbstständiger, neuer Entschluss“). Auf die Ballungsvermeidung geht der hamburgische Gesetzgeber nicht ein. Im Übrigen hat Hamburg § 29 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021 nicht genutzt.

g) Hessen

Hessen hat das Mindestabstandsgebot im Anhang zum HessGlüStV-RatG 2021 in § 25 Abs. 1 umgesetzt.¹⁰³ Die hessische Ausführungsregelung fand sich seit 2012 in § 2 Abs. 2 Hess. SpielhG. Nun ist sie unverändert in § 2 Abs. 2 S. 1 Hess. SpielhG enthalten. Die Vorschrift lautet:

„Zwischen Spielhallen ist ein Mindestabstand von 300 Metern Luftlinie einzuhalten.“¹⁰⁴

102 Hmb. Bürgersch.-Drs. 20/3228, S. 8 f.

103 Hess. GVBl. Nr. 9/2021 v. 17.02.2021, S. 110.

104 Hess. GVBl. Nr. 13/2012 v. 29.06.2012, S. 213.

B. Mindestabstände im Glücksspielrecht der Länder

Im Jahr 2017 wurde ein Satz 2 ergänzt, der eine Ausnahmeverordnung enthält:

„Im Einzelfall kann dieser Mindestabstand geringfügig unterschritten werden, wenn die örtlichen Gegebenheiten dazu führen, dass der kürzeste Fußweg 300 Meter überschreitet und keine Sichtachse zwischen den Spielhallen besteht.“¹⁰⁵

Bei der Einführung der Norm hat sich der Gesetzgeber knapp gefasst:

„In Abs. 2 wird der aus Gründen der Suchtprävention gebotene Mindestabstand zwischen Spielhallen normiert.“¹⁰⁶

Als der Gesetzgeber die Ausnahme ergänzt hat, hat er ausführlicher begründet:

„Ob vom Abstandsgebot abgewichen werden kann, ist im Rahmen der Erlaubniserteilung nach § 9 Abs. 1 nach pflichtgemäßem Ermessen zu bestimmen. Die zuständige Behörde hat immer im Einzelfall zu entscheiden. Voraussetzung für eine Abweichung nach § 2 Abs. 2 Satz 2 ist eine Besonderheit, die aus den örtlichen Gegebenheiten resultiert. Eine Abweichung von dem Mindestabstandsgebot ist vor allem dann zulässig, wenn topografische Besonderheiten dafür sorgen, dass zwar formal der Abstand von 300 m Luftlinie nicht eingehalten werden kann, aber durch die tatsächlichen örtlichen Verhältnisse (Bahnlinie, Fernstraßen, Flüsse usw.) die zurückzulegende Entfernung 300 m oder mehr beträgt. Im Übrigen sei darauf hingewiesen, dass durch die in § 2 Abs. 1 und 2 genannten Anforderungen – nämlich Verbot von mehreren Spielhallen in einen baulichen Verbund und der Mindestabstand von 300 m – ausgeschlossen wird, dass Spielhallen in bestimmten Gebieten gehäuft auftreten[,] und demzufolge tragen diese Vorschriften zur Suchtprävention bei.“¹⁰⁷

Dem Gesetzgeber geht es folglich darum, die Glücksspielsucht zu bekämpfen. Ausdrücklich differenziert er nicht zwischen Verfügbarkeitsbeschränkung und „Abkühlungsgewährleistung“. Der Gesetzgeber verfolgt auch das Ziel der Ballungsvermeidung („gehäuft auftreten“). Außerdem plant das Land, von § 29 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021 Gebrauch zu machen. § 15 Abs. 1 S. 3 Hess. SpielhG soll eine Befreiung für bestehende Verbundspiel-

105 Hess. GVBl. Nr. 29/2017 v. 27.12.2107, S. 460.

106 Hess. Lt.-Drs. 18/5186, S. 14.

107 Hess. Lt.-Drs. 19/5016, S. 8.

II. Staatsvertragliche Regelung und landesrechtliche Ausführungsbestimmungen

hallen mit bis zu drei Spielhallen bis zum Ablauf des 31. Dezember 2022 ermöglichen.¹⁰⁸ Zu diesem Zeitpunkt tritt das Hess. SpielhG gem. dessen § 16 S. 2 außer Kraft. Mit einer Neuregelung ist zu rechnen.

h) Mecklenburg-Vorpommern

Mecklenburg-Vorpommern hat das Abstandsgebot des Glücksspielstaatsvertrags in § 25 Abs. 1 des Anhangs zum M-V GlüStVG 2021 umgesetzt.¹⁰⁹ Die Ausführungsbestimmung befand sich bis zum 1. Juli 2021 in § 11 Abs. 4 S. 1 GlüStVAG M-V und wurde dort im Jahr 2012 eingefügt:

„Zwischen Spielhallen und zu Spielbanken ist ein Mindestabstand von 500 Meter [sic!] Luftlinie einzuhalten.“¹¹⁰

Im Jahr 2013 strich der Landesgesetzgeber den Zusatz „*und zu Spielbanken*“. Heute heißt es nur noch:

„Zwischen Spielhallen ist ein Mindestabstand von 500 Meter [sic!] Luftlinie einzuhalten.“¹¹¹

Der Gesetzgeber führte zu § 11 Abs. 4 S. 1 GlüStVAG M-V a.F. aus:

„Absatz 4 Satz 1 setzt § 25 Absatz 1 des Glücksspielstaatsvertrages um. Der gebotene Mindestabstand, der nicht unterschritten werden darf, wird normiert. Die bisherige Zulassung von Spielhallen innerhalb kurzer Wegstrecken erhöhte das Angebot insbesondere von Geldspielgeräten und leistete der übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebs Vorschub. Eine Entfernung von 500 Metern ist geeignet, um eine Spielhalle außer Sichtweite einer anderen Spielhalle oder Spielbank zu rücken. Bewegt sich ein Spieler von einer Spielhalle zur mindestens 500 Meter entfernten nächsten Spielhalle oder Spielbank, wird durch das Abstandsgebot sichergestellt, dass ausreichend Zeit zum Nachdenken und zum Abbruch eines unkontrollierten Spielverhaltens besteht.“¹¹²

¹⁰⁸ S. Erlass des Hessischen Ministeriums für Inneres und für Sport v. 24.09.2021, abrufbar unter: https://rp-giessen.hessen.de/sites/rp-giessen.hessen.de/files/2021_9_24_Erlass_VSH.pdf (zuletzt abgerufen am 01.03.2022). Soweit ersichtlich, liegt bisher keine Landtagsdrucksache vor.

¹⁰⁹ GVOBl. M-V Nr. 20/2021 v. 27.03.2021, S. 327.

¹¹⁰ GVOBl. M-V Nr. 10/2012 v. 22.06.2012, S. 234.

¹¹¹ Vgl. die Streichung bei GVOBl. M-V Nr. 22/2013 v. 13.12.2013, S. 690.

¹¹² M-V Lt.-Drs. 6/553, S. 28.

B. Mindestabstände im Glücksspielrecht der Länder

Mit der Norm beabsichtigte der Gesetzgeber ursprünglich, den Spieltrieb einzuschränken – gleichgültig, ob es sich um eine Spielhalle oder eine Spielbank handelte. Der Spieler sollte durch die Abstände „Zeit zum Nachdenken“ erhalten.

Zur Änderung des Gesetzes vermerkt der Gesetzgeber:

„Im Rahmen der Einführung des glücksspielrechtlichen Erlaubnisvorbehaltens für Spielhallen wurde aus Gründen der Suchtprävention und des Spielerschutzes mit § 11 Absatz 4 Satz 1 des Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetzes eine Regelung über Mindestabstände zwischen Spielhallen und zu Spielbanken eingeführt.“¹¹³

Auch in diesem Zusammenhang bekräftigt der Gesetzgeber das Ziel des Spielerschutzes. An anderer Stelle wiederholt er insoweit:

„§ 11 Absatz 4 setzt § 25 Absatz 1 des Glücksspielstaatsvertrages um. Der gebotene Mindestabstand, der nicht unterschritten werden darf, wird normiert. Durch das Abstandsgebot wird sichergestellt, dass die Spielerin oder der Spieler ausreichend Zeit zum Nachdenken und zum Abbruch eines unkontrollierten Spielverhaltens erhält, wenn sie oder er sich von einer Spielhalle zur nächsten bewegt. Eine Entfernung von 500 Metern ist geeignet, um eine Spielhalle außer Sichtweite einer anderen Spielhalle oder Spielbank zu rücken.“¹¹⁴

Hier betont der Gesetzgeber den „Abkühlungseffekt“. Der Gesetzgeber begründet insbesondere, warum er die Spielbanken nun bei seinem Abstandsgebot unberücksichtigt lässt. Zunächst heißt es:

„Bei der Neufestlegung von Spielbankstandorten sind für Spielbanken vor allem innerstädtische Bereiche attraktiv. Diese Bereiche weisen jedoch bereits eine hohe Dichte von Spielhallen auf. Wird im Rahmen der Neuerteilung von Spielbankerlaubnissen ein Spielbankstandort innerhalb des innerstädtischen Bereichs neu festgelegt und dringt dieser in den Abstandsbereich einer Spielhalle ein, kann das Abwehrrecht der Spielhallenbetreiberin oder des Spielhallenbetreibers aus Artikel 12 und 14 GG zu erheblichen Schadenersatzforderungen auch gegen das Land führen: Übergangs-, Bestandsschutz- oder Entschädigungsregelungen für betroffene Spielhallen sahen für solche Fälle weder der Glücksspielstaatsvertrag noch das Glücksspielstaatsver-

113 M-V Lt.-Drs. 6/2202, S. 1, wortgleich S. 6.

114 M-V Lt.-Drs. 6/2202, S. 6.

tragsausführungsgesetz vor, weil seinerzeit mit einer Veränderung von Spielbankstandorten nicht gerechnet werden musste. Dass bei der Erteilung einer Spielbankerlaubnis und der damit einhergehenden Neufestlegung von Standorten die Spielbanken zur Wahrung der Abwehrrechte von Spielhallen und mithin zur Vermeidung von Schadensersatzansprüchen das Abstandsgebot zu wahren haben oder Standorte im Wesentlichen sonst nur in unattraktiven Randbereichen finden könnten, soll mit dem vorliegenden Entwurf beseitigt werden. Es soll den Spielbanken das Auffinden geeigneter Standorte erleichtert werden. Zudem sollen mögliche negative finanzielle Auswirkungen zu ihren Lasten oder zu Lasten des Landes vermieden werden. Ohne die Herausnahme der Spielbanken aus der Abstandsregelung wäre das Auffinden eines attraktiven Standortes für diese zukünftig nur unter erschwerten Umständen möglich. Auf Grund des regelmäßig alle zehn Jahre durchzuführenden Ausschreibungsverfahrens wären neue Konzessionsbewerber immer wieder darauf angewiesen, solche Standorte zu finden, die das Abstandsgebot einhalten und nicht in die Rechte der Spielhallen eingreifen.“¹¹⁵

Unmittelbar im Anschluss an diese Erwägungen, die auf die Interessen der Spielbanken und des Fiskus („Schadensersatzforderungen“) abstellen, folgen Ausführungen zur Frage, warum ein Spieler, der in eine Spielbank wechseln möchte, keiner „Abkühlung“ bedürfen soll:

„Dem mit § 11 Absatz 4 verfolgtem Zweck, Spielern ausreichend Zeit zum Nachdenken und zum Abbruch eines unkontrollierten Spielverhaltens zu geben, wird auch weiterhin Rechnung getragen. Spielbanken nehmen gegenüber Spielhallen auf Grund des § 1 des Spielbankgesetzes eine hervorgehobene ordnungsrechtliche sowie ordnungspolitische Aufgabe wahr. Der konzessionierte Betrieb einer Spielbank führt durch Zugangskontrollen und den Abgleich mit einer Sperrdatei zu hohen Anforderungen an den Spielerschutz. Die strengeren Zugangsvoraussetzungen bei den Spielbanken lassen nicht erwarten, dass enttäuschte Spielerinnen oder Spieler einer Spielhalle eine Spielbank aufsuchen. Hinzukommt, dass Spielbanken einem weitaus strengeren Konzessionsverfahren als Spielhallen unterworfen sind, das neben der wirtschaftlichen und persönlichen Zuverlässigkeit eines Spielbankbetreibers auch an den Spielerschutz bereits sehr hohe Maßstäbe stellt. Der Vergleich mit den Regelungen der übrigen Bundesländer ergab,

115 M-V Lt.-Drs. 6/2202, S. 2.

B. Mindestabstände im Glücksspielrecht der Länder

dass dort ausschließlich Spielhallen untereinander einem Mindestabstandsgebot unterliegen.“¹¹⁶

Seit 1. Juli 2021 ist die Regelung wortgleich in § 11 Abs. 2 S. 1 GlüStVAG M-V enthalten. Neuerdings sieht die Norm in Abs. 4 S. 1 auch Ausnahmen vor, die von den „Verhältnisse[n] im Umfeld des jeweiligen Standorts und der Lage im Einzelfall“ abhängig sind.¹¹⁷ Zur Begründung heißt es:

„Das Abstandsgebot zwischen Spielhallen dient der Umsetzung des § 25 Absatz 1 Glücksspielstaatsvertrag 2021. Hiermit wird das Ziel der Spielsuchtbekämpfung durch eine Begrenzung der Spielhallendichte und damit eine Beschränkung des Gesamtangebots an Spielhallen verfolgt. Hintergrund dieses Ziels ist, dass nach maßgeblichen Studien vom Spiel an Geldspielgeräten die höchsten Suchtgefahren ausgehen. Die festgelegte Entfernung von 500 Metern ist grundsätzlich geeignet, eine Spielhalle außer Sichtweite einer anderen Spielhalle zu rücken; dadurch soll sichergestellt werden, dass ausreichend Zeit zum Nachdenken und zum Abbruch unkontrollierten Spielverhaltens besteht.“¹¹⁸

Zusammenfassend beruft sich der Gesetzgeber also auf die „Abkühlungsgewährleistung“ und allgemein auf Suchtprävention. Dass es trotz Mindestabstandsgebots bei einer hohen Dichte von Spielhallen bleiben kann, stellt der Gesetzgeber nur fest. Die Befreiung der Spielbanken vom Mindestabstandsgebot sollen spezifisch die „Zugangskontrollen“ und der „Abgleich mit der Sperrdatei“ als „strenger[e]“ Zugangsvoraussetzungen nur in Spielbanken rechtfertigen. Dass die Zugangskontrolle samt Abgleichs mit der Sperrdatei es als strengere Zugangsvoraussetzung rechtfertigt, auf Mindestabstände gänzlich zu verzichten (Wechselwirkung), anerkennt der Gesetzgeber mit dieser Feststellung ausdrücklich. Außerdem hat der Gesetzgeber Spielhallen im Verbund gem. § 21 Abs. 2 S. 1 GlüStVAG M-V eine Übergangsfrist bis zum Ablauf des 30. Juni 2023 eingeräumt (Satz 3 der Vorschrift), wenn alle Spielhallen im Verbund akkreditiert zertifiziert (§ 21 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 GlüStVAG M-V) sind. Daneben bedarf es eines Sachkundenachweises (Nr. 2) und besonderer Personalschulungen (Nr. 3).

116 M-V Lt.-Drs. 6/2202, S. 27.

117 GVOBl M-V Nr. 43/2021 v. 28.6.2021, S. 1010 ff.

118 M-V Lt.-Drs. 7/5972, S. 30.

i) Niedersachsen

Niedersachsen hat die Abstandsregelung des GlüStV in § 25 Abs. 1 des Anhangs zum NGlüStV 2021 umgesetzt.¹¹⁹ Die landesrechtliche Ausführungsbestimmung enthielt zunächst § 10 Abs. 2 NGlüSpG a.F. Die Norm lautete:

„Der Abstand zwischen Spielhallen muss mindestens 100 Meter betragen. Maßgeblich ist die kürzeste Verbindung (Luftlinie) zwischen den Spielhallen. Die Gemeinden können bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse für ihr Gebiet oder Teile davon durch Verordnung einen geringeren Mindestabstand von mindestens 50 Metern oder einen größeren Mindestabstand von bis zu 500 Metern festlegen.“¹²⁰

Zu seiner Zielsetzung führte der Gesetzgeber aus:

„Absatz 2 beinhaltet eine Mindestabstandregelung. Mit der in § 25 Abs. 1 GlüStV vorgesehenen Abstandsregelung soll insbesondere der Betrieb mehrerer Spielhallen in einem Gebäudekomplex vermieden werden. Die Festlegung des Mindestabstandes obliegt den Ländern. Die aus anderen Bundesländern bekannten Gesetze und Gesetzentwürfe sehen Mindestabstände von 50 bis zu 500 Metern vor. Für ein Flächenland wie Niedersachsen mit sehr unterschiedlichen Strukturen aufgrund von Groß-, Mittel- und Kleinstädten sowie ländlichen Regionen ist eine differenzierbare Abstandsregelung am sachgerechtesten. Der Gesetzentwurf sieht daher einen zwingenden Mindestabstand von 100 Metern vor, um den ordnungspolitischen Zielsetzungen des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages Rechnung zu tragen. Darüber hinaus werden die Gemeinden ermächtigt, einen größeren Mindestabstand einzuführen, wenn dies aufgrund der Umstände vor Ort geboten ist. Dabei kann ein höherer Mindestabstand auf Teilgebiete der Gemeinde beschränkt werden. Um dem Bestimmtheitsgebot Rechnung zu tragen, ist für einen von den Gemeinden eingeführten größeren Mindestabstand eine Obergrenze von 300 Metern vorgesehen.“¹²¹

119 Nds. GVBl. Nr. 12/2021 v. 23.03.2021, S. 151.

120 Nds. GVBl. Nr. 13/2012 v. 27.06.2012, S. 192.

121 Nds. Lt.-Drs. 16/4795, S. 58; zur Position der Automatenwirtschaft s. a.a.O., S. 59 (dort mit Absätzen).

B. Mindestabstände im Glücksspielrecht der Länder

Die Norm ziele darauf ab, mehrere Spielhallen in einem Gebäudekomplex zu vermeiden. Damit ging es einzig darum, Spielhallenballungen zu vermeiden.

Im Gesetzgebungsverfahren wurde die als Teil des Gesetzesentwurfs eingebrachte Abstandsregelung abgeändert. Nach § 10 Abs. 2 S. 3 NGlüSpG a.F. musste der Mindestabstand mindestens 50 Meter und durfte maximal 500 Meter betragen.¹²²

Mit Wirkung zum 01. Februar 2022 hat Niedersachsen die Rechtslage von Grund auf geändert. Für Spielhallen gilt das NGlüSpG gem. § 1 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 NGlüSpG nicht mehr. Stattdessen existiert ein neues Gesetz, das Niedersächsische Spielhallengesetz (NSpielhG).¹²³ Das neue Recht sieht zahlreiche Änderungen vor: Erlaubnisvoraussetzungen sind nunmehr etwa die Vorlage eines Zertifikats nach § 5 NSpielhG (§ 3 Nr. 5 NSpielhG) und eines Sachkundenachweises gem. § 7 Abs. 9 NSpielhG (§ 3 Nr. 6 NSpielhG). Der Erhalt des Zertifikats durch eine akkreditierte Prüforganisation setzt u.a. voraus, dass eine Aufsicht für jede Spielhalle vor Ort ist (§ 5 Abs. 1 S. 2 Nr. 4 NSpielhG) und der Zutritt zur Spielhalle erst ab Vollendung des 21. Lebensjahres gestattet wird (§ 5 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 NSpielhG).

Das Mindestabstandsgebot allerdings ist in § 4 NGlüSpG fast wortgleich geregelt. Einzig in dessen Satz 3 ist das Wort „abweichend“ hinzugekommen. Die Vorschrift lautet nun (Hervorhebung nur hier):

„Der Abstand zwischen Spielhallen muss mindestens 100 Meter betragen. Maßgeblich ist die kürzeste Verbindung (Luftlinie) zwischen den Spielhallen. Die Gemeinden können bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse für ihr Gebiet oder Teile davon *abweichend* durch Verordnung einen geringeren Mindestabstand von mindestens 50 Metern oder einen größeren Mindestabstand von bis zu 500 Metern festlegen.“¹²⁴

Der Zusatz „abweichend“ bewirkt keine inhaltliche Änderung. Dem Gesetzgeber ist sie nicht einmal aufgefallen.¹²⁵ Insbesondere sind die Ziele, die der Gesetzgeber mit dem Mindestabstandsgebot verfolgt, unverändert.

122 Nds. Lt.-Drs. 16/4878, S. 2.

123 S. zu beiden Gesetzen Nds. GVBl. Nr. 3/2022 v. 31.01.2022, S. 36 ff.

124 Nds. GVBl. Nr. 3/2022 v. 31.01.2022, S. 36 (36).

125 Nds. Lt.-Drs. 18/10441, S. 19, dort noch in § 5 des Entwurfs geregelt, aber wortgleich zum jetzigen § 4 NSpielhG: „§ 5 entspricht wortwörtlich dem bisherigen § 10 Abs. 2 NGlüSpG.“

II. Staatsvertragliche Regelung und landesrechtliche Ausführungsbestimmungen

Eine niedersächsische Besonderheit ergibt sich mit Blick auf die Zertifizierung. Anders als in allen anderen Ländern ist in Niedersachsen eine akkreditierte Zertifizierung nun Voraussetzung für die Erteilung einer Spielhallenerlaubnis gem. § 3 Nr. 5 NSpielhG. Diese Neuerung stellt das „zentral[e] Anliegen“¹²⁶ des Gesetzes dar. Der Gesetzgeber führt dazu aus:

„Ein wirklicher Fortschritt wird nur dann erreicht, wenn die Zertifizierungspflicht alle spielhallenbetreibenden Personen einbezieht. Auf diesem Weg wird in Niedersachsen weitergehend der Schutz der Spieleden sowie die Suchtprävention ausgebaut.“¹²⁷

Ob die Voraussetzung einer akkreditierten Zertifizierung im Einklang mit den Vorgaben des GlüStV 2021 steht, ist kein Gegenstand dieser Ausführungen, sondern bleibt offen.

Das neue Recht sieht mit § 18 NSpielhG eine weitreichende Übergangsbestimmung vor. Erlaubnisse, die vor dem 01. Februar 2022 erteilt worden sind, bleiben gem. § 18 Abs. 1 S. 1 NSpielhG so lange bestehen, wie dies in der Erlaubnis selbst geregelt ist. Bei einer Neubeantragung müssen aber die Voraussetzungen des § 3 NSpielhG erfüllt sein.¹²⁸ Außerdem sind Erlaubnisse bis zum 31. März 2023 auch ohne Sachkundeprüfung und ohne Zertifizierung möglich (§ 18 Abs. 2 S. 1 NSpielhG). Werden die notwendigen Unterlagen nicht bis zu diesem Tag eingereicht, erlöschen die Erlaubnisse allerdings (§ 18 Abs. 2 S. 2 NSpielhG). Außerdem sind Erlaubnisse für bis zu zwei Spielhallen im Verbund, die vor dem 01. Januar 2020 bestanden haben oder gem. § 10e NGlüSpG a.F. befreit waren, möglich (§ 18 Abs. 4 S. 1 NSpielhG). Verbundspielhallen sind allerdings nur befristet bis spätestens zum 31. Dezember 2025 zulässig (§ 18 Abs. 4 S. 4 NSpielhG).

j) Nordrhein-Westfalen

Nordrhein-Westfalen hat § 25 Abs. 1 GlüStV 2021 in der Anlage zur Bekanntmachung des Staatsvertrages zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland umgesetzt.¹²⁹ Die landesrechtliche Ausführungsnorm befand sich zunächst in § 16 Abs. 3 S. 1 Hs. 2 AGGlüStV NRW. Die Vorschrift lautete:

126 Nds. Lt.-Drs. 18/10441, S. 19.

127 Nds. Lt.-Drs. 18/10441, S. 13.

128 Nds. Lt.-Drs. 18/10441, S. 28.

129 GV NRW Nr. 37/2021 v. 07.05.2021, S. 439.

B. Mindestabstände im Glücksspielrecht der Länder

„Die Erteilung einer Erlaubnis für eine Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht ist, ist ausgeschlossen (Verbot der Mehrfachkonzessionen); ein Mindestabstand von 350 Metern Luftlinie zu einer anderen Spielhalle soll nicht unterschritten werden. [...] Die für die Erlaubnis zuständige Behörde darf unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standortes und der Lage des Einzelfalls von der Maßgabe zum Mindestabstand nach Satz 1, zweiter Halbsatz, und 2 abweichen. Bauplanungsrechtliche Anforderungen bleiben unberührt.“¹³⁰

Der Gesetzgeber begründete die Vorschrift wie folgt:

„Das Verbot der Mehrfachkonzession in Absatz 3 gibt die in § 25 Absatz 1 Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag getroffene Regelung wieder, mit der das Entstehen spielbankähnlicher Großspielhallen verhindert werden soll. Darüber hinaus legt der zweite Halbsatz fest, dass im Regelfall ein Mindestabstand von 250 Metern Luftlinie zwischen Spielhallen einzuhalten ist. Die Regelung bezweckt, dass Spieler nicht von einer direkt zur nächsten Spielhalle gelangen sollen, sondern dass es über einen entsprechend zurückzulegenden Fußweg zu einer gewissen ‚Abkühlung‘ kommen soll, bevor sich erneut die Gelegenheit zum Spiel eröffnet. Der Abstand rückt benachbarte Spielhallen überdies in der Regel knapp außer Sichtweite, ohne bereits die kritische Schwelle zum Konkurrentenschutz zu überschreiten (vgl. auch Wild, Die Spielhallengesetze der Länder Berlin und Freie Hansestadt Bremen, in Ausgabe 06.11 ZfWG, 385 ff, 389).“¹³¹

Ziel dieser Abstandsregelung war es einerseits, große Spielhallen, d.h. „Ballungen“ an einem Ort, zu verhindern. Andererseits sollen die Spieler sich „abkühlen“. Auf eine Verfügbarkeitsreduzierung geht der Gesetzgeber zunächst nicht ein.

Seit dem 1. Juli 2021 hat das Land die Norm leicht geändert. Nun befindet sie sich in § 16 Abs. 3 S. 1 AGGlüStV NRW und lautet:

„Ein Mindestabstand von 350 Metern zu einer anderen Spielhalle soll nicht unterschritten werden.“¹³²

130 GV NRW Nr. 29/2012 v. 22.11.2012, S. 527.

131 NRW Lt.-Drs. 16/17, S. 43 f.

132 GV NRW Nr. 36/2021 v. 30.06.2021, S. 761 ff.

II. Staatsvertragliche Regelung und landesrechtliche Ausführungsbestimmungen

Zudem hat das Land neue Wege beschritten, als es einigen Spielhallen einen geringeren Abstand ermöglichte. Die neue Regelung sieht vor, dass nur noch ein Mindestabstand von 100 Metern notwendig ist, wenn die Spielhalle verschiedene Voraussetzungen erfüllt.¹³³

„Die Mindestabstände dienen weiterhin insbesondere der Verringerung der Verfügbarkeit, Wahrnehmbarkeit und Griffnähe des Glücksspiels in Spielhallen. Zudem ermöglicht der Abstand zwischen den Spielhallen eine ‚Abkühlphase‘ von Spielerinnen und Spielern, bis diese an der nächsten Spielhalle vorbeigehen. Die Mindestabstände sind vor diesem Hintergrund trotz der künftigen Zulässigkeit von virtuellen Automatenspielen weiterhin verhältnismäßig (siehe hierzu auch die Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag 2021, S. 29 f.).“¹³⁴
„Nach dem Schutzzweck des Abstandsgebots, welches neben der Reduzierung der Verfügbarkeit und Griffnähe des Angebots auch einen Abkühlungseffekt für die Spieler bewirken soll, ist der Abstand zwischen den Eingängen in diesem Fall besser geeignet als andere Ausgangspunkte.“¹³⁵

Die Gesetzgeber beabsichtigen somit, die Ziele unverändert zu lassen. „[W]eiterhin“ diene deshalb das Mindestabstandsgebot auch der Verfügbarkeitsbeschränkung. Die beabsichtigte Änderung begründet der Gesetzgeber umfangreich:

„Die Absätze 4 bis 7 [des § 16 AG GlüStV NRW] enthalten eine wesentliche Neuerung im Bereich des Spielhallenrechts. Danach findet ein geringerer Mindestabstand von 100 Metern zwischen solchen Spielhallen Anwendung, welche zusätzliche qualitative Anforderungen erfüllen. Damit soll die größere Gefährlichkeit, welche sich aus der höheren Verfügbarkeit und Griffnähe des Glücksspiels im Fall eines geringeren Mindestabstands ergibt, ausgeglichen werden. Ein allgemein geringerer Mindestabstand zu öffentlichen Schulen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe ist auch für diese Spielhallen nicht vorgesehen.

Da der geringere Mindestabstand an die Stelle des regelmäßigen Mindestabstandes nach Absatz 3 Satz 1 tritt, findet Absatz 3 Satz 4 auch auf den geringeren Mindestabstand Anwendung; bei Absatz 3 Satz 4

133 NRW Lt.-Drs. 17/12978, S. 32 ff.; s. dazu bei Fn. 729.

134 NRW Lt.-Drs. 17/12978, S. 76.

135 NRW Lt.-Drs. 17/12978, S. 80.

B. Mindestabstände im Glücksspielrecht der Länder

handelt es sich jedoch – wie bisher – um eine eng auszulegende Ausnahmeverordnung, welche die Berücksichtigung atypischer Einzelfälle unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standortes und der Lage des Einzelfalls ermöglicht (z.B. Trennung der Spielhallenstandorte durch einen unpassierbaren Fluss o.Ä.).

Die Spielhallen, welche den Mindestabstand von 350 Metern zu einer anderen Spielhalle unterschreiten, müssen nach § 16a zertifiziert sein, deren Betreiberinnen oder Betreiber sowie Spielhallenleitungen über einen aufgrund einer Unterrichtung mit Prüfung erworbenen Sachkundenachweis verfügen, das Personal besonders geschult sein und über eine Einzelaufstellung der Spielgeräte verfügen. Letzteres dient dazu, dass Spieler von dem Spiel am benachbarten Automaten, insbesondere von dortigen visuellen Effekten und dort erzielten Gewinnen unbeeinflusst bleiben. Der einzuhalrende Abstand zwischen den Spielgeräten beträgt grundsätzlich zwei Meter. Alternativ gilt ein Abstand von mindestens einem Meter, wenn zusätzlich eine Sichtblende mit einer Tiefe von mindestens 0,80 Metern, gemessen von der Gerätefront in Höhe mindestens der Geräteoberkante, verwendet wird. Die wesentliche Verschärfung dieser Regelung im Vergleich zu § 3 Absatz 2 der Spielverordnung liegt in dem Verbot des Aufstellens von Automaten in einer Gruppe mit jeweils höchstens zwei Geräten. Die besondere Schulung dient insbesondere dazu, das Personal für die mit dem Glücksspiel verbundenen Gefahren noch stärker zu sensibilisieren und dem Personal vertiefte Kenntnisse in der praktischen Umsetzung der Kenntnisse zu vermitteln. Daher bedarf es der Schulung nur für solches Personal, welches tatsächlich mit den Spielern in Berührung kommt. Für anderes Personal wie etwa Reinigungskräfte ist eine Schulung daher nicht erforderlich. Einzelheiten dazu, welche Teile des Personals im Einzelnen geschult sein müssen, sind in der Verordnung nach § 22 Nummer 10 zu regeln. Hierin können auch nähere Vorgaben zur Anwesenheit des geschulten Personals festgelegt werden.

Daneben müssen diese Spielhallen erhöhte Anforderungen an die Aufklärung erfüllen. So muss regelmäßig – mindestens zweimal täglich – kontrolliert werden, ob das erforderliche Informationsmaterial (z.B. Broschüren etc.) tatsächlich und in ausreichender Anzahl vorhanden ist. Die Pflicht zur Auslegung solcher Materialien ergibt sich dabei aus anderen Rechtsvorschriften (z.B. § 6 Absatz 4 Satz 2 SpielV oder § 6 Absatz 2 Nummer 5 GlüStV in Verbindung mit dem einschlägigen Sozialkonzept). Die Überprüfung ist zu protokollieren, damit für die

Aufsichtsbehörde erkennbar ist, dass diese entsprechend durchgeführt worden ist. Zudem sind von außen sichtbar in der unmittelbaren Nähe des Eingangs weitere Informationen anzubringen. Damit besteht für Personen schon vor dem Betreten der Spielhalle und außerhalb der Öffnungszeiten die Gelegenheit sich über die Gefahren der Spiele, die Möglichkeit der Sperren und den Kontakt zu Suchtberatungsorganisationen zu informieren.

Spielhallen sind nicht grundsätzlich verpflichtet, die zusätzlichen qualitativen Anforderungen des Absatzes 4 Satz 1 einzuhalten. Die gesetzlichen Regelungen zielen vielmehr darauf ab, dass diese nur einzuhalten sind, wenn der regelmäßige Mindestabstand von 350 Metern unterschritten wird. Alle betroffenen Betreiberinnen und Betreiberinnen [sic!] müssen dies zudem beantragen (Absatz 4 Satz 1) oder der Anwendung – und damit der Verpflichtung zur Einhaltung der höheren qualitativen Voraussetzungen – zustimmen (Absatz 5 Satz 1). Die Einhaltung der höheren qualitativen Voraussetzungen stellt sich als milderes Mittel im Vergleich zur Versagung der Erlaubnis einer oder mehrerer konkurrierender Spielhallen dar. Aufgrund der Zustimmungspflicht (Absatz 5 Satz 2) werden auch Betreiberinnen und Betreiber von bestehenden Spielhallen nicht gezwungen, die höheren qualitativen Voraussetzungen einzuhalten bzw. Konkurrenz im näheren Umfeld zu dulden. Ist eine solche Zustimmungserklärung einmal erteilt, gilt sie im Verhältnis zu allen anderen Spielhallen und nicht nur im Verhältnis zur Antragspielhalle, welche den Anlass zur Abgabe der Erklärung gibt. Demzufolge ist die Erklärung entbehrlich, wenn bereits eine Verpflichtung besteht, die Voraussetzungen des Absatzes 4 Satz 1 Nummer 1 bis 6 einzuhalten. Eine solche Verpflichtung besteht, wenn es sich bei der Nachbarspielhalle um eine Spielhalle handelt, deren Erlaubnis unter Anwendung des geringeren Mindestabstands erteilt worden ist (Antragsspielhalle in einem früheren Verfahren) oder, wenn für die Spielhalle als Nachbarspielhalle bereits in Bezug auf eine andere Antragspielhalle eine Erklärung im Sinne des Absatzes 5 Satz 1 1. Halbsatz abgegeben worden ist und dieser anderen Antragsspielhalle die Erlaubnis unter Anwendung des geringeren Mindestabstandes erteilt worden ist.

Absatz 5 Satz 2 stellt klar, dass zu anderen erlaubten Spielhallen, welche die Voraussetzungen des Absatzes 4 Satz 1 nicht erfüllen oder für die keine Erklärung im Sinne des Absatzes 5 Satz 1 1. Halbsatz abgegeben worden ist, stets der allgemeine Mindestabstand von 350 Metern einzuhalten ist. Liegen zeitgleich mehrere Erlaubnisanträge für Spiel-

B. Mindestabstände im Glücksspielrecht der Länder

hallen vor, welche untereinander den Mindestabstand nach Absatz 3 Satz 1 unterschreiten, ist im Erlaubnisverfahren sicherzustellen, dass alle Spielhallen, denen eine Erlaubnis erteilt wird, verpflichtet sind, die zusätzlichen qualitativen Voraussetzungen des Absatz 4 Satz 1 einzuhalten. Dies kann entweder über auf Antrag aufzunehmende entsprechende Inhalts- und Nebenbestimmungen in der Erlaubnis oder durch wechselseitige Verpflichtungserklärungen im Sinne des Absatz 5 Satz 1 erfolgen. Können im Falle einer Konkurrenz zwischen zwei Spielhallen nur dann beide Spielhallen erlaubt werden, wenn beide zur Einhaltung der Voraussetzungen des Absatzes 4 Satz 1 verpflichtet sind und stimmt eine der beiden Spielhallen der Verpflichtung nicht zu, ist zwischen den beiden Spielhallen ein gewöhnliches Auswahlverfahren durchzuführen. Diejenige Spielhalle, für welche die Verpflichtungserklärung abgegeben wurde, ist hierbei nicht zwingend zu bevorzugen, weil die Erlaubniserteilung mangels Konkurrenz zu einer erlaubten Spielhalle in diesem Fall nicht unter Anwendung des geringeren Mindestabstands erfolgen würde und die Spielhalle daher nach Erlaubniserteilung nicht an die Verpflichtung gebunden wäre (vergleiche auch Absatz 6).

Die Absätze 6 und 7 enthalten spezielle Widerrufsvorschriften für die Fälle des geringeren Mindestabstands nach Absatz 4, welche neben die allgemeinen Vorschriften zur Aufhebung der Erlaubnis treten. Diese betreffen den Fall, dass eine der Spielhallen, welche den regelmäßigen Mindestabstand von 350 Metern unterschreitet, die zusätzlichen qualitativen Voraussetzungen nach Absatz 4 Satz 1 nicht einhält. In diesem Fall ist die Erlaubnis jener Spielhalle zu widerrufen, welche die zusätzlichen qualitativen Voraussetzungen nicht (mehr) einhält. In den Fällen des Absatzes 7 ist der Widerruf der Erlaubnis dadurch gerechtfertigt, dass sich die Betreiberin oder der Betreiber der Spielhalle nach Absatz 5 Satz 1 zur Einhaltung der zusätzlichen qualitativen Voraussetzungen nach Absatz 4 Satz 1 verpflichtet hat und die Widerrufsmöglichkeit ausdrücklich zur Kenntnis genommen hat.“¹³⁶

Das angesprochene Zertifizierungsverfahren regelt § 16a AGGlüStV NRW gesetzlich. Für bis zu drei Verbundspielhallen gilt – falls alle Spielhallen akkreditiert zertifiziert sind, ein Sachkundenachweis vorgelegt worden und die besondere Personalschulung erfolgt ist – eine Übergangsfrist „bis längstens zum 31. Dezember 2028“ (§ 17a Abs. 3 S. 1 AGGlüStV NRW).

136 NRW Lt.-Drs. 17/12978, S. 88 f.

Zusammenfassend sei festgehalten: Der nordrhein-westfälische Gesetzgeber verfolgt ausdrücklich das Ziel, eine „gewiss[e] „Abkühlung“ zu gewährleisten („Abkühlphase“, „Abkühlungseffekt“), die Ballung von Spielhallen zu vermeiden („spielbankähnlich[e] Großspielhallen verhinder[n]“) und die „Verfügbarkeit [...] des Glücksspiels in Spielhallen“ zu beschränken („Schutzzweck [...] der Reduzierung der Verfügbarkeit“). Der Gesetzgeber geht dabei mit Blick auf alle drei Zwecke davon aus, dass geringere Mindestabstände durch die beschriebenen „zusätzliche[n] qualitative[n] Anforderungen [...] ausgeglichen“ werden, darunter die gesetzlich geregelte Zertifizierung der Spielhalle.

k) Rheinland-Pfalz

Rheinland-Pfalz hat § 25 Abs. 1 GlüStV 2021 im Anhang zum Rh.-Pf. GlüStVG 2021 umgesetzt.¹³⁷ Die landesrechtliche Ausführungsbestimmung, § 11 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 Alt. 1 Rh.-Pf. LGlüG, lautete:

„Eine glücksspielrechtliche Erlaubnis nach § 24 Abs. 1 GlüStV für die Errichtung und den Betrieb einer Spielhalle darf nur erteilt werden, wenn [...]“

4. die Spielhalle einen Mindestabstand von 500 Metern Luftlinie zu einer anderen Spielhalle oder zu einer Einrichtung, die überwiegend von Minderjährigen besucht wird, nicht unterschreitet.“¹³⁸

Der Gesetzgeber begründete die Regelung folgendermaßen:

„Das in Absatz 1 Satz 1 Nr. 4 vorgesehene Abstandsgebot zu anderen Spielhallen setzt die Vorschrift des § 25 Abs. 1 GlüStV um und dient ebenfalls dem Ziel, eine spielanreizsteigernde Ansammlung von Spielhallen auf engem Raum zu verhindern. So ist die Erlaubnis grundsätzlich zu versagen, wenn eine Spielhalle einen Mindestabstand von 500 Metern Luftlinie zu einer anderen Spielhalle unterschreitet. Das Abstandsgebot soll das Risiko vermindern, dass Spieler „ohne lange nachzudenken“ von einer Spielhalle in die nächste wechseln. Die durch einen längeren Fußweg notwendige Unterbrechung des Spielerlebnisses eröffnet die Chance, die unreflektierte Einbindung in das Spielgeschehen zu beenden und einem unkontrollierten Spiel-

137 Rh.-Pf. GVBl. Nr. 49/2020 v. 29.12.2020, S. 786.

138 Rh.-Pf. GVBl. Nr. 9/2012 v. 28.06.2012, S. 168.

verhalten entgegenzusteuern. [...] Absatz 1 Satz 2 enthält eine Regelung, die ein Abweichen vom Mindestabstand in besonders gelagerten Einzelfällen vorsieht. So kann die zuständige Erlaubnisbehörde mit Zustimmung der Aufsichts- und Dienstleistungsdirektion unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standorts und der Lage des Einzelfalls Ausnahmen von der Einhaltung des Mindestabstandsgebots zulassen. In Betracht kommt dies insbesondere dann, wenn nach der konkreten örtlichen Situation trotz der Unterschreitung des Mindestabstandes zu einer anderen Spielhalle nicht die Gefahr einer spielsuchtfördernden Ansammlung von Spielhallen besteht. Dies kann etwa der Fall sein, wenn es im näheren Umfeld keine weiteren Spielhallen, insbesondere keine mehrfachkonzessionierten Spielhallenkomplexe, gibt.“¹³⁹

Die Änderung aus dem Jahr 2015 betraf den Abstand zu einer „öffentliche[n] oder private[n] Einrichtung, die überwiegend von Minderjährigen besucht wird“¹⁴⁰, und ist für dieses Gutachten nicht von Bedeutung.

Seit dem 01. Juli 2021 findet sich die einschlägige Vorschrift wortgleich in § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 Rh.-Pf. LGlÜG.¹⁴¹ Ein Vorschlag, unter bestimmten Bedingungen die Verringerung des Mindestabstands zwischen Spielhallen zuzulassen, ist dagegen kein Gesetz geworden.¹⁴² Ähnlich wie in Nordrhein-Westfalen¹⁴³ sollte die Verringerung des Mindestabstands mit der Erhöhung qualitativer Anforderungen an die betroffene Spielhalle aufgewogen werden. Anders als in Nordrhein-Westfalen bezieht sich der Vorschlag in Rheinland-Pfalz auf Spielhallen, die in Gewerbegebieten angesiedelt sind. Die für das Gesetz vorgesehene Begründung des Gesetzgebers lautet:

„Mit dem neu eingefügten Absatz 2 werden für Spielhallen in Gewerbegebieten von den nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 geltenden Mindestabstandsgeboten abweichende Regelungen getroffen. So wird in Absatz 2 Satz 1 festgelegt, dass einer Spielhalle unter bestimmten Voraussetzungen – abweichend von Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 – eine glücksspielrechtliche Erlaubnis erteilt werden kann, wenn die Spielhalle in Gebieten, die vorwiegend der Unterbringung von nicht er-

139 Rh.-Pf. Lt.-Drs. 16/1179, S. 48 f.

140 Rh.-Pf. GVBl. Nr. 9/2015 v. 21.08.2015, S. 191.

141 Rh.-Pf. GVBl. Nr. 29/2021 v. 29.06.2021, S. 414.

142 Rh.-Pf. Lt.-Drs. 17/13877, S. 7.

143 S. soeben vor Fn. 136.

heblich belästigenden Gewerbebetrieben dienen, betrieben wird oder betrieben werden soll. Die Umschreibung der Gebiete, in denen abweichende Regelungen gelten, orientiert sich an der Definition für Gewerbegebiete in § 8 Abs. 1 der Baunutzungsverordnung (BauNVO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. November 2017 (BGBL. I S. 3786). Nach § 8 Abs. 3 Nr. 3 BauNVO können in Gewerbegebieten ausnahmsweise auch Vergnügungsstätten, wie beispielsweise Spielhallen, zugelassen werden. Es unterfällt der gemeindlichen Planungshoheit einen Bebauungsplan zu erlassen, mit dem die rechtsverbindlichen Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung nach § 8 Abs. 1 Satz 1 des Baugesetzbuchs (BauGB) getroffen werden. Im Bebauungsplan können Gewerbegebiete festgesetzt werden. Damit kann gleichzeitig über die Frage entschieden werden, ob ausnahmsweise auch Vergnügungsstätten zugelassen werden. Liegt kein Bebauungsplan vor, richtet sich die baurechtliche Zulässigkeit im Innenbereich nach § 34 BauGB.

Mit der Ausnahmeregelung soll erreicht werden, dass die Anzahl der Spielhallen auch nach dem 30. Juni 2021 in dem Umfang erhalten bleibt, der zur Kanalierung des Spieltriebs in geordnete und überwachte Bahnen erforderlich ist. Gleichzeitig soll dem Ziel des Jugendschutzes dadurch Rechnung getragen werden, dass Spielhallen vorrangig in gewerblich geprägten Gebieten angesiedelt werden, in denen sich – im Unterschied zu den innerstädtischen Bereichen – weniger Minderjährige aufhalten.

Aufgrund der Befreiungsregelungen im bisherigen § 11 a Abs. 3 und 4 LGlÜG ist aktuell eine Vielzahl der Spielhallen von der Einhaltung des Verbots der Mehrfachkonzessionen bzw. des Mindestabstandsgebots zu anderen Spielhallen und Jugendeinrichtungen befreit. Die aufgrund einer Befreiung erteilten Erlaubnisse sind bis zum 30. Juni 2021 befristet. Bei unveränderter Fortgeltung der bisherigen Regelungslage würde sich die Gesamtzahl der Spielhallerlaubnisse ab dem 1. Juli 2021 um ca. 50 % verringern. Zur erfolgreichen Bekämpfung des Schwarzmarktes ist es aber erforderlich, dass eine ausreichende Anzahl legaler Spielhallen vorhanden ist. Andernfalls besteht das Risiko, dass die Zahl unerlaubter Angebote – insbesondere durch sogenannte Scheingaststätten mit Geldspielgeräten – steigt. Scheingaststätten sind Spielbistros, bei denen der Hauptzweck in der Aufstellung von Geldspielgeräten liegt und nicht in der Bewirtung der Gäste mit Speisen und Getränken. Dann aber handelt es sich nicht um eine Gaststätte, sondern um eine Spielhalle, für deren Betrieb es einer gewerbe- und

glücksspielrechtlichen Erlaubnis bedürfte. Um die Gefahr der Zunahme solcher illegalen Glücksspielangebote zu reduzieren, muss sicher gestellt sein, dass für die bestehende Nachfrage eine ausreichende Anzahl legaler Spielhallen vorhanden ist. Der Kanalisierungsauftrag be zweckt indes nicht allein, die Nachfrage spielinteressierter Personen in Richtung der legalen Angebote zu lenken. Daneben soll der bestehende Spieltrieb möglichst in Richtung der weniger gefahrenträchtigen Spielformen gelenkt werden. Mit dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 wird das bisherige Verbot für Automatenspiele im Internet gelockert. So darf nach § 4 Abs. 4 Satz 1 GlüStV 2021 künftig auch für die Veranstaltung und den Eigenvertrieb von virtuellen Automatenspielen eine Erlaubnis erteilt werden. In Wissenschaft und Rechtsprechung ist anerkannt, dass Glücksspielen im Internet gegenüber traditionellen Vertriebswegen ein höheres Suchtpotential innewohnt. Besonders sucht gefährdend kann sich hier der stets verfügbare Zugang zu den Spielangeboten auswirken, welche durch Isolation der Spielerin oder des Spielers und die fehlende soziale Kontrolle gekennzeichnet sind. Es besteht deshalb ein ordnungspolitisches Interesse an einer ausreichenden Anzahl terrestrischer Spielangebote. Durch geringere Mindestabstände in Gewerbegebieten soll diesem Interesse Rechnung getragen werden. In gewerblich geprägten Gebieten kann Spielhallen nach Absatz 2 trotz Unterschreitung des in Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 festgelegten Mindestabstands eine glücksspielrechtliche Erlaubnis erteilt werden, wenn die Spielhalle durch geeignete Unterlagen nachweist, dass sie die in § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 3 genannten Voraussetzungen erfüllt (Nummer 1), der Betreiber der Spielhalle über einen aufgrund einer Unterrichtung mit Prüfung erworbenen Sachkundenachweis nach § 11a LGlÜG verfügt (Nummer 2), ein Mindestabstand [sic!] von 200 Metern Luftlinie zwischen den Spielhallen nicht unterschritten wird (Nummer 3).

Nach Absatz 2 Nummer 1 darf eine Erlaubnis nur erteilt werden, wenn die Spielhalle durch geeignete Unterlagen nachweist, dass sie die in § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 und 3 LGlÜG genannten Voraussetzungen erfüllt. Dies bedeutet, dass nur solchen Spielhallen, die den Mindestabstand von 500 Metern nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 unterschreiten, eine Erlaubnis erteilt werden kann, die den Zutritt zu der Spielhalle erst ab 21 Jahren gestatten und die das Aufsichtspersonal abweichend von § 5a Abs. 5 Satz 4 LGlÜG nicht erst nach drei Jahren, sondern mindestens im Abstand von zwei Jahren einer Wiederholungsschulung

zuführen. Der verringerte Mindestabstand wird so durch besondere qualitative Anforderungen kompensiert.

Weitere Voraussetzung ist gemäß Absatz 2 Nummer 2, dass der Betreiber der Spielhalle über einen aufgrund einer Unterrichtung mit Prüfung erworbenen Sachkundenachweis nach § 11a LGlÜG verfügt. Mit dem Sachkundenachweis belegt der Betreiber, dass er über die für einen ordnungsgemäßen Betrieb der Spielhalle erforderlichen Kenntnisse verfügt. Schließlich darf die Erlaubnis nach Absatz 2 Nummer 3 nur erteilt werden, wenn ein Mindestabstand von 200 Metern Luftlinie zu einer anderen Spielhalle nicht unterschritten wird. Mit dieser Vorgabe wird § 25 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021 umgesetzt. Danach ist – außer bei mehrfachkonzessionierten Spielhallen – zwischen Spielhallen ein Mindestabstand einzuhalten. Bei einem Mindestabstand von 200 Metern ist sichergestellt, dass sich Spielhallen nicht in direkter räumlicher Nähe zueinander befinden. Mindestabstände zu Jugendeinrichtungen sind nach dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 nicht zwingend vorgeschrieben. Sie sind hier auch nicht erforderlich, da sich in Gewerbegebieten in aller Regel keine der in Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 genannten Jugendeinrichtungen befinden.“¹⁴⁴

Auch wenn der Entwurf kein Gesetz wurde (aufgrund des Grundsatzes der Diskontinuität nach der Neuwahl im Mai 2021), räumt der rheinland-pfälzische Gesetzgeber Spielhallen, die den Mindestabstand zueinander unterschreiten, eine weitere Übergangsfrist von sieben Jahren gem. § 17 Abs. 4 Rh.-Pf. LGlÜG ein, sofern die Spielhalle zertifiziert ist und die Zertifizierung wiederholt wird.¹⁴⁵ Das Land hat zudem in § 17 Abs. 2 Rh.-Pf. LGlÜG die Öffnungsklausel des § 29 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021 umgesetzt. Verbundspielhallen können „längstens [...] bis zum 30. Juni 2031“ (§ 17 Abs. 2 S. 3 Rh.-Pf. LGlÜG) Erlaubnisse erteilt werden.¹⁴⁶

Zusammenfassend sei festgehalten: Der Gesetzgeber verfolgt das Ziel, mehrere Spielhallen an einem Ort („Ansammlung von Spielhallen auf engem Raum“) zu beschränken. Das Abstandsgebot soll es dem Spieler ermöglichen, „lange nachzudenken“, auf dass er das „Spielgeschehen“ „[r]eflektier[t]“ beenden könne. Die Verfügbarkeitsbeschränkung ist kein Ziel. Der Gesetzgeber geht davon aus, dass die wiederholte Zertifizierung eine Verlängerung der Übergangszeit rechtfertigt.

144 Rh.-Pf. Lt.-Drs. 17/13877, S. 26 ff.

145 Rh.-Pf. Lt.-Drs. 18/134, S. 11.

146 S. zu beiden noch bei Fn. 722.

B. Mindestabstände im Glücksspielrecht der Länder

1) Saarland

Das Saarland hat das Mindestabstandsgebot im Anhang zum SGlüSt-VAG 2021 in § 25 Abs. 1 umgesetzt.¹⁴⁷ Die landesrechtliche Ausführungsbestimmung befindet sich seit 2012 in § 3 Abs. 2 Nr. 2 SSpielhG. Sie lautet unverändert:

„Darüber hinaus ist die Erlaubnis zu versagen, wenn eine Spielhalle [...]

2. einen Mindestabstand von 500 Metern Luftlinie zu einer anderen Spielhalle unterschreitet.“¹⁴⁸

Der Gesetzgeber begründet knapp:

„Zur Minderung der vom gewerblichen Münzspiel ausgehenden Gefahren erfolgt ein Verbot von Mehrfachkonzessionen innerhalb eines Gebäudes und es wird ein Mindestabstand zwischen Spielhallen bestimmt.“¹⁴⁹

Des Weiteren führt der Gesetzgeber aus:

„Absatz 2 Nummer 2 regelt einen Mindestabstand zwischen den Spielhallen, der ab der jeweiligen Außenwand der Spielhalle zu messen ist. Damit wird die Verhinderung der Glücksspielsucht gefördert, die Spielhallendichte begrenzt und einer zentralen Forderung sowohl der Kommunen als auch der Suchtexperten nachgekommen. Demgegenüber bietet die Anwendung der Instrumente des Bauordnungsrechts [sic!] – Baugesetzbuch (BauGB) und Baunutzungsverordnung (BauNVO) – keine hinreichende Handhabe, da sie auf deren bodenrechtliche Relevanz beschränkt sind (Guckelberger in GewA 2011, S. 177, 180). Gemeinden können von den Vorgaben der Baunutzungsverordnung (BauNVO) nur abweichen, wenn besondere städtebauliche Gründe dies erfordern.“¹⁵⁰

147 Amtsbl. I Nr. 34/2021 v. 29.04.2021, S. 1140.

148 Amtsbl. I Nr. 15/2012 v. 28.06.2012, S. 172.

149 Saarl. Lt.-Drs. 15/15, S. 3.

150 Saarl. Lt.-Drs. 15/15, S. 72; BauGB und BauNVO sind, das sei am Rande bemerkt, Instrumente nicht des Bauordnungs-, sondern des Bauplanungsrechts. S. zu den Voraussetzungen, die vorliegen müssen, damit Gemeinden von den Vorgaben der BauNVO und des BauGB bei „besondere[n] städtebauliche[n] Gründe[n]“ (§ 1 Abs. 7, Abs. 9 BauNVO) abweichen dürfen bei Roeser, in: König/Roeser/Stock (Hrsg.), BauNVO, 4. Aufl. 2019, § 1 Rn. 83 f., 98 ff.; Spannowsky, in: ders./Hornmann/Kämper (Hrsg.), BeckOK BauNVO, § 1 Rn. 170 ff.

II. Staatsvertragliche Regelung und landesrechtliche Ausführungsbestimmungen

Insgesamt geht es dem Gesetzgeber allgemein um die Verringerung der Spielsucht; mit den konkreten Zielen der „Abkühlungsgewährleistung“ oder der Verfügbarkeitsbeschränkung begründet der Gesetzgeber das Mindestabstandsgebot nicht, wohl aber mit dem Ziel der Ballungsvermeidung („Spielhallendichte begrenzt“).

Im Saarland gab es zudem einen Gesetzentwurf zur Änderung des Spielhallengesetzes. Er wurde nicht verabschiedet, sondern unterfiel der Diskontinuität. In § 3 Abs. 2 Nr. 1 SSpielhG-E sah das Gesetz vor, dass Mehrfachkonzessionen untersagt werden sollen;¹⁵¹ Ausnahmen für akkreditiert zertifizierte Spielhallen waren nicht vorgesehen. Aus diesem Entwurf geht der Wille des Gesetzgebers hervor, von § 29 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021 keinen Gebrauch zu machen. Da sich die Stimmverhältnisse im Landtag nach der Wahl im März 2022 geändert haben, bleibt abzuwarten, ob der neue saarländische Landtag an dieser Regelung festhalten wird. Für den Mindestabstand war dieser Entwurf größtenteils ohne Bedeutung. § 3 Abs. 2 Nr. 2 S. 2 SSpielhG-E schrieb lediglich vor, wie der Mindestabstand zu berechnen ist.

m) Sachsen

Der Freistaat Sachsen hat die Abstandsregelung im Anhang des SaG-GlüStV 2021 in § 25 Abs. 1 umgesetzt.¹⁵² Die Ausführungsbestimmung ist – seit 2012 unverändert – § 18a Abs. 4 S. 1, 2 SächsGlüStVAG. Sie lautet:

„Der Abstand einer Spielhalle zu einer weiteren Spielhalle oder zu einer allgemeinbildenden Schule soll 250 Meter Luftlinie nicht unterschreiten. Abweichungen vom Mindestabstand nach Satz 1 sind unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standorts und der Lage des Einzelfalls zulässig.“¹⁵³

In der Gesetzesbegründung heißt es:

„Die Zulassung von Spielhallen in geringerem Abstand [als 150 Meter] würde das Angebot an Spielsucht fördernden Spielgeräten im schnell erreichbaren Umfeld erhöhen und der Förderung des Spieltriebs Vorschub leisten.¹⁵⁴ [...]

151 Saarl. Lt.-Drs. 16/1873, S. 6 f.

152 SächsGVBl. Nr. 15/2021 v. 16.04.2021, S. 385.

153 SächsGVBl. Nr. 9/2012 v. 23.06.2012, S. 272.

154 Sächs. Lt.-Drs. 5/8722, S. 3.

B. Mindestabstände im Glücksspielrecht der Länder

Der Mindestabstand zwischen den Spielhallen ist durch die Länder festzulegen (§ 25 Abs. 1 Erster GlüÄndStV). Neue Spielhallen sollen einen Abstand von 150 Metern Luftlinie zur nächsten Spielhalle haben (Absatz 4). Damit soll die Verfügbarkeit des Automatenspiels als potentiell Suchtauslöser begrenzt werden. Der Abstand von 150 Metern Luftlinie ist ausreichend, um eine Spielhalle außer Sichtweite einer anderen Spielhalle zu rücken. Da das Suchtpotential bei Spielhallen in verschiedenen Gemeinden nicht unterschiedlich zu behandeln ist, wird der Mindestabstand gesetzlich festgeschrieben.¹⁵⁵

Der Gesetzgeber beabsichtigt damit, die Gefahren, die vom Glücksspiel ausgehen, einzudämmen. Das Ziel, die Verfügbarkeit einzuschränken, nennt der Gesetzgeber ausdrücklich. Auf „Abkühlungseffekt“ und „Ballungsvermeidung“ geht er hingegen nicht ein. Im Lauf des Gesetzgebungsverfahrens wurde der Abstand auf 250 Meter Luftlinie erhöht.¹⁵⁶ Derzeit plant der Landtag nicht, für Verbundspielhallen von der Möglichkeit des § 29 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021 Gebrauch zu machen.¹⁵⁷

n) Sachsen-Anhalt

Sachsen-Anhalt hat die Abstandsregelung in § 25 Abs. 1 des Anhangs zum GlüStVG LSA 2021 umgesetzt.¹⁵⁸ Die Ausführungsbestimmung befindet sich – seit 2012 unverändert – in § 2 Abs. 4 Nr. 5 SpielhG LSA und lautet:

„Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn [...]

5. eine Spielhalle einen Mindestabstand von 200 Metern Luftlinie zu einer anderen Spielhalle unterschreitet.“¹⁵⁹

Der Gesetzgeber begründet die Norm folgendermaßen:

„Nr. 5 normiert eine Abstandsregelung und begrenzt somit zukünftig die räumliche Verfügbarkeit von Spielhallen, indem er einen Mindestabstand von 200 Metern Luftlinie von Spielhalle zu Spielhalle festlegt, der nicht unterschritten werden darf. Das Abstandsgebot der Nr. 5 dient dazu, Ansammlungen von Spielhallen in bestimmten Gebieten,

155 Sächs. Lt.-Drs. 5/8722, S. 21.

156 Sächs. Lt.-Drs. 5/9367, S. 2.

157 S. Art. 1 des Gesetzentwurfs v. 23.06.2021, Sächs. Lt.-Drs. 7/6895.

158 GVBl. LSA Nr. 17/2021 v. 27.04.2021, S. 188.

159 GVBl. LSA Nr. 14/2012 v. 27.06.2012, S. 212.

II. Staatsvertragliche Regelung und landesrechtliche Ausführungsbestimmungen

z. B. Vergnugungsvierteln, aufzulockern und negative Auswirkungen von Spielhallenhäufungen auf das Wohnumfeld und das Stadtbild zu reduzieren. Mehrere Spielhallen innerhalb kurzer Wegstrecken erhöhen das Angebot suchtfördernder Spielmöglichkeiten. Eine Entfernung von 200 Metern ist geeignet und erforderlich, der Spielsucht entgegenzuwirken. Der Spieler kommt nicht sofort beim Verlassen einer Spielhalle wieder in Gelegenheit, erneut zu spielen, etwa um den verlorenen Einsatz zurückzugewinnen. Beim Zurücklegen einer Wegstrecke von mindestens 200 Metern kann er seine Gedanken sortieren, neu ordnen und vom unkontrollierten Spielverhalten Abstand nehmen.“¹⁶⁰

Der Gesetzgeber beabsichtigt mit der Regelung, die „räumliche Verfügbarkeit von Spielhallen“ einzuschränken. Außerdem möchte er mit der „Ansammlungen von Spielhallen in bestimmten Gebieten“ Ballungen vermeiden und dem Spieler Zeit geben, „seine Gedanken [zu] sortieren“, auf dass er vom „unkontrollierten Spielverhalten“ Abstand gewinne.

Sachsen-Anhalt hat von § 29 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021 keinen Gebrauch gemacht.

o) Schleswig-Holstein

Schleswig-Holstein hat die Abstandsregelung des GlüStV 2021 im Anhang zum S-H GlüStVAG 2021 in § 25 Abs. 1 umgesetzt.¹⁶¹ Die Ausführungsbestimmung, die schon im April 2012 kurz vor dem GlüStV 2012 in Kraft getreten ist, befand sich ursprünglich in § 3 Abs. 2 S. 1 SpielhG S-H. Die Norm lautete:

„Mit Ausnahme in den nach Absatz 1 zulässigen Fällen darf ein Mindestabstand von 300 Metern zu einem bereits bestehenden Unternehmen nach § 1 Abs. 1 nicht unterschritten werden.“¹⁶²

Der Gesetzgeber begründete die Vorschrift folgendermaßen:

„Mit diesem Gesetz soll auf Landesebene der erforderliche Rechtsrahmen geschaffen werden. Es regelt die Erlaubnis für die Errichtung und den Betrieb von Spielhallen. Ziel des Gesetzes ist es, den Bestand von

160 LSA Lt.-Drs. 6/914, S. 63.

161 GVOBl. S-H Nr. 8/2021 v. 14.05.2021, S. 484.

162 GVOBl. S-H Nr. 7/2012 v. 26.04.2012, S. 431.

B. Mindestabstände im Glücksspielrecht der Länder

Spielhallen zu begrenzen und ihr Erscheinungsbild so zu regeln, dass keine zusätzlichen Spielanreize von ihnen ausgehen. Spielerinnen und Spieler sollen zu verantwortungsbewusstem Spiel angehalten und der Entstehung von Glücksspielsucht vorgebeugt werden.“¹⁶³

„In Abs. 2 wird der aus Gründen der Suchtprävention gebotene Mindestabstand zwischen Spielhallen normiert und ein Mindestabstand aus Gründen der Jugendgefährdung grundsätzlich festgeschrieben. Die Formulierung „soll“ lässt allerdings eine abweichende Einzelfallentscheidung in besonders zu begründenden Fällen zu. Die Regelung schließt nicht aus, dass auch sonstige Gründe im Bereich des Jugendschutzes nach § 2 Abs. 4 Nr. 3 den Betrieb einer Spielhalle nicht erlauben können, wie beispielsweise die unmittelbare Nähe von Sport- und Freizeiteinrichtungen, die überwiegend von Kindern- oder Jugendlichen genutzt werden.“¹⁶⁴

Der Gesetzgeber beabsichtigt, die Spielsucht einzudämmen, bleibt in der Begründung aber allgemein. Auf „Ballungen“ oder „Abkühlungen“ geht der Gesetzgeber nicht ein.

Im Jahr 2014 änderte der Gesetzgeber die Norm. Bis zum 28. Februar 2022 hieß es in § 3 Abs. 1 SpielhG S-H:

„Von einem Unternehmen nach § 1 Absatz 1 ist ein Mindestabstand von 300 Metern Luftlinie zu anderen Unternehmen nach § 1 Absatz 1, welche bestehen oder für die bereits eine Erlaubnis beantragt wurde, einzuhalten. In einem baulichen Verbund, insbesondere in einem Gebäude oder einem Gebäudekomplex, ist nur ein Unternehmen nach § 1 Absatz 1 zulässig (Verbot der Mehrfachkonzession).“¹⁶⁵

Zur Begründung führte der Gesetzgeber aus:

„Das grundsätzliche Verbot jeglicher Mehrfachkonzessionen nach dem Glücksspielstaatsvertrag wird mit dieser Vorschrift geregelt. In Absatz 1 Satz 1 wird redaktionell klargestellt, dass der einzuhaltende Mindestabstand von 300 m nach der ‚Luftlinie‘ zu bemessen ist. Bei einer Kollision konkurrierender Anträge bezüglich der Mindestabstände gilt das Prioritätsprinzip.“¹⁶⁶

163 S-H Lt.-Drs. 17/1934, S. 2 f.

164 S-H Lt.-Drs. 17/1934, S. 15.

165 GVOBl. S-H Nr. 6/2014, v. 26.06.2014, S. 101.

166 S-H Lt.-Drs. 18/918, S. 10.

II. Staatsvertragliche Regelung und landesrechtliche Ausführungsbestimmungen

Die Änderung hatte folglich nur redaktionelle Bedeutung; eine Zweckbestimmung erfolgte in diesem Zusammenhang nicht. Daher lässt sich festhalten: Dem schleswig-holsteinischen Gesetzgeber ging es zunächst um Verfügbarkeitsbeschränkung („Bestand von Spielhallen zu begrenzen“). Dagegen waren weder die „Abkühlungsgewährleistung“ noch die Ballungsvermeidung sein Ziel.

Zum 01. März 2022 hat der Landtag das Spielhallengesetz neu gefasst. Gem. § 20 S. 2 SpielhG S-H ist das alte Gesetz außer Kraft getreten. Im geltenden Recht bestimmt § 4 Abs. 1 SpielhG S-H:

„Spielhallen müssen zu anderen Spielhallen, für die eine Erlaubnis erteilt worden ist, einen Mindestabstand von 300 Metern Luftlinie einhalten. Abweichend von Satz 1 müssen Spielhallen, denen vor dem 27. April 2012 eine Erlaubnis erteilt wurde, ab dem 1. März 2027 einen Mindestabstand von 100 Metern Luftlinie einhalten. Für die Berechnung der Luftlinie gilt der Abstand von Eingangstür zu Eingangstür einer Spielhalle.“¹⁶⁷

Wird der Mindestabstand nicht eingehalten, ist gem. § 3 Abs. 3 Nr. 3 SpielhG S-H die Erlaubnis zu versagen. Der Gesetzgeber nennt die Ziele des Mindestabstandsgebots deutlich:

„Zweck des Abstandsgebots zwischen Spielhallen nach Absatz 1 ist es, das Gesamtangebot an Spielhallen zu begrenzen und auch die Spielhallendichte zu reduzieren. Dadurch wird die Verfügbarkeit des Spiels an Geldspielgeräten in Spielhallen insgesamt verringert. Das Abstandsgebot soll – wie auch das Verbundverbot nach Absatz 2 – zur Verhinderung und Bekämpfung von Spielsucht dadurch beitragen, dass eine Spielerin oder ein Spieler auf dem Weg von einer Spielhalle zur nächsten ‚auf andere Gedanken kommt‘. Sie oder er soll sich nach dem Verlassen der Spielhalle so weit von ihrer Atmosphäre gelöst haben, dass ein selbständiger neuer Entschluss zum Betreten einer weiteren Spielhalle erforderlich ist. Mit einem entsprechend zurückgelegten Fußweg soll es zu einer gewissen ‚Abkühlungszeit‘ kommen, bevor sich erneut die Gelegenheit zum Spiel eröffnet.“¹⁶⁸

167 GVOBl. S-H Nr. 2/2022 v. 17.02.2022, S. 131 f.

168 S-H Lt.-Drs. 19/3344, S. 32.

Zu Spielhallen im Verbund führt der Gesetzgeber aus:

„In Absatz 1 Satz 3 wird definiert, wie der Abstand zwischen Spielhallen untereinander zu berechnen ist. Dabei ist es unerheblich, ob es sich um eine Einzelspielhalle oder um eine Spielhalle in einem Verbund handelt. Auch bei der Berechnung zwischen jeder der Spielhallen im Verbund und der Einzelhalle gilt es den Mindestabstand einzuhalten. Maßgeblich ist die Luftlinie zwischen den Eingangstüren der jeweiligen Spielhallen. Im Falle einer Verbundspielhalle kommt es daher nicht auf den Eingang zur Verbundspielhalle an, sondern konkret zu der jeweiligen Einzelspielhalle des Verbundes. Insofern wird das beabsichtigte Ziel einer Abkühlung umgesetzt (vgl. OVG NRW, Urteil vom 10.10.2019, 4 B 1333/18, Rn. 28, 40 – juris). Auf die Länge des Fußweges zwischen den Spielhallen kommt es nicht an, da hier die genaue Messung schwierig ist, wenn unterschiedliche Wegstrecken gewählt werden können.“¹⁶⁹

Mit der Gesetzesänderung begründet der schleswig-holsteinische Gesetzgeber die Mindestabstände umfassend und nennt ausdrücklich die Ziele, die Verfügbarkeit des Automatenspiels zu reduzieren („Gesamtangebot an Spielhallen zu begrenzen“, „Verfügbarkeit des Spiels an Geldspielgeräten in Spielhallen insgesamt verringert“), eine Ballung zu verhindern („Spielhallendichte zu reduzieren“) und eine „„Abkühlung“ des Spielers zu gewährleisten („„auf andere Gedanken kommt““, „so weit von ihrer Atmosphäre gelöst haben“, „„Abkühlungszeit““).

Die Differenzierung zwischen Bestands- und neuen Spielhallen dient dazu, die alte (staatsvertragswidrige) Rechtslage an den GlüStV 2021 anzupassen. Um die Regelung verhältnismäßig auszugestalten, gelten Übergangsfristen.¹⁷⁰ Schleswig-Holstein hat außerdem von der Öffnungsklausel des § 29 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021 Gebrauch gemacht. Bis zu drei akkreditiert zertifizierte Verbundspielhallen sind bei Vorlage eines Sachkundennachweises (§ 18 Abs. 1 SpielhG S-H) maximal 15 Jahre, jedoch bis spätestens 28. Februar 2037, zulässig (§ 18 Abs 2 S. 1 SpielhG S-H). Die Erlaubnis ist außerdem mit der Auflage zu versehen, das Personal regelmäßig zu schulen (§ 18 Abs. 2 S. 4 Nr. 1 SpielhG S-H).

169 S-H Lt.-Drs. 19/3344, S. 32 f.

170 S. schon in Unterrichtung 19/322, S. 2 f., 31 f.; S-H Lt.-Drs. 19/3344, S. 2 f., 22, 32.

p) Thüringen

Der Freistaat Thüringen hat die Abstandsregelung im Anhang zum Thür-GlüStVAG 2021 in § 25 Abs. 1 umgesetzt.¹⁷¹ Die Ausführungsbestimmung normiert § 3 Abs. 1, Abs. 3 ThürSpielhallenG. Die Vorschrift lautete ursprünglich (ab 2012):

„(1) Unternehmen nach § 1 müssen vorbehaltlich des Absatzes 3 einen Abstand von mindestens 500 m Luftlinie, gemessen von Eingangstür zu Eingangstür, untereinander haben. Sie dürfen nicht im baulichen Verbund mit einem oder mehreren Unternehmen nach § 1 stehen, insbesondere nicht in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht sein. [...]“

(3) Die für die Erlaubnis zuständige Behörde darf unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standorts und der Ziele des § 1 des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags vom 15. Dezember 2011 sowie der Lage des Einzelfalls zur Vermeidung unbilliger Härten des Antragstellers von der Maßgabe nach Absatz 1 Satz 1 abweichen. Ein Abstand von 400 m Luftlinie, gemessen von Eingangstür zu Eingangstür, der Unternehmen voneinander darf hierbei jedoch nicht unterschritten werden.“¹⁷²

In der Begründung des Gesetzgebers heißt es dazu:

„Diese Bestimmung setzt § 25 Abs. 1 Erster GlüÄndStV um. Durch die vorgesehene Entfernung von 500 m soll vermieden werden, dass Unternehmen nach § 1 ‚Tür an Tür‘ errichtet werden und auf diese Weise eine Ballung dieser Betriebe entsteht. Der Spieler soll auch durch diese Entfernung bei Verlassen eines Unternehmens nach § 1 einen gewissen Abstand zum Spiel gewinnen können, bevor er das nächste entsprechende Unternehmen vorfinden kann. [...] Ballungen von Spielhallen und ähnlichen Unternehmen sind geeignet, Spielsüchtige vielfältigen unzuträglichen Verlockungen auszusetzen. Hinzu kommt, dass bei einem zügigen Wechsel zwischen zwei Spielhallen und ähnlichen Unternehmen die unterschiedlichen Aufsichten nicht erkennen können, ob der jeweilige Spieler ein problematisches Spielverhalten aufweist.“¹⁷³

171 ThürGVBl. Nr. 8/2021 v. 31.03.2021, S. 147.

172 ThürGVBl. Nr. 7/2012 v. 29.06.2012, S. 159.

173 Thür. Lt.-Drs. 5/4211, S. 62 ff.

Die Ausnahmeverordnung des § 3 Abs. 3 ThürSpielhallenG begründet der Gesetzgeber folgendermaßen:

„Diese Bestimmung ermöglicht dem [sic!] Vollzug zur Vermeidung unbilliger Härten und unter Berücksichtigung der Ziele des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags die Vorgaben des § 3 Abs. 1 flexibel zu handhaben. Hiermit werden im Einzelfall verfassungsrechtliche Risiken vermieden. Maßgeblich sind beim Antragsteller auftretende Härten. Eine solche könnte zum Beispiel bestehen, wenn die Umsetzung der Vorgaben des Absatzes 1 zu einem ‚Berufsverbot‘ führen könnten [sic!], obwohl zum Beispiel auch bei einem geringfügig geringeren Abstand der Unternehmen nach § 1 aufgrund der topographischen Besonderheiten ein aus Gründen des Spielerschutzes ausreichender Abstand zur nächsten Spielhalle besteht. Um eine absolute Untergrenze des Mindestabstands der Unternehmen voneinander zu definieren und auch der Vollzugspraxis klare Handlungsanweisungen zu bieten, darf der Abstand 400 Meter Luftlinie nicht unterschreiten. Dies sind 80 Prozent des Regelmindestabstandes. Eine Differenz von 20 Prozent muss genügen, um Härtefälle zu berücksichtigen. Hierbei ist zu betonen, dass diese Unterschreitung nur zulässig ist, wenn zuerst die Tatbestandsmerkmale des Satzes 1 erfüllt sind. Hierbei ist ein strenger Maßstab anzulegen.

Praktisch setzt somit Absatz 1 den Regelabstand von 500 Meter fest, von dem unter bestimmten Voraussetzungen um bis zu 100 Meter nach unten abgewichen werden kann.“¹⁷⁴

Zuletzt änderte das Gesetz zur Umsetzung des GlüStV 2021 das ThürSpielhallenG.¹⁷⁵ Seitdem ermöglicht das ThürSpielhallenG, den Mindestabstand auf 100 Meter Luftlinie zu reduzieren (§ 3 Abs. 2 S. 3, Abs. 3 ThürSpielhallenG). Voraussetzung ist jeweils eine (akkreditierte) Zertifizierung gem. § 3a ThürSpielhallenG. Für den Mindestabstand zwischen Spielhallen lautet die Vorschrift wie folgt:

„(1) Unternehmen nach § 1 müssen vorbehaltlich des Absatzes 3 einen Abstand von mindestens 500 m Luftlinie, gemessen von Eingangstür zu Eingangstür, untereinander haben. Sie dürfen nicht im baulichen Verbund mit einem oder mehreren Unternehmen nach § 1 stehen, ins-

174 Thür. Lt.-Drs. 5/4211, S. 65 f.

175 ThürGVBl. Nr. 19 v. 12.8.2021, S. 376 ff.; Inkrafttreten mit Wirkung zum 1.7.2021; s. dazu noch bei Fn. 729.

II. Staatsvertragliche Regelung und landesrechtliche Ausführungsbestimmungen

besondere nicht in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht sein.

(3) Die für die Erlaubnis zuständige Behörde darf unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standorts und der Ziele des § 1 des Glücksspielvertrags 2021 vom 29. Oktober 2020, einer Zertifizierung nach den Maßgaben des § 3a sowie der Lage des Einzelfalls zur Vermeidung unbilliger Härten des Antragstellers von der Maßgabe nach Absatz 1 Satz 1 abweichen. Ein Abstand von 100 m Luftlinie, gemessen von Eingangstür zu Eingangstür, der Unternehmen voneinander darf hierbei jedoch nicht unterschritten werden.“

Zusammenfassend sei festgehalten: In Thüringen verfolgt der Gesetzgeber das Ziel der „Abkühlungsgewährleistung“ („[gewisse[r] Abstand zum Spiel“). Außerdem tritt der Gesetzgeber „Ballungen von Spielhallen“ entgegen. Die Verfügbarkeitsbeschränkung ist kein Ziel des Gesetzgebers. Das Ziel, mit Hilfe eines Mindestabstands den zügigen Wechsel zwischen Spielhallen zu vermeiden, auf dass das Aufsichtspersonal doch zu erkennen vermöge, ob „der jeweilige Spieler ein problematisches Spielverhalten aufweist“, dient der Kontrollverbesserung. Kein anderes Land formuliert dieses Ziel.

Thüringen hat mit § 10a Abs. 1 bis 3 ThürSpielhallenG von der Möglichkeit des § 29 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021 Gebrauch gemacht. Für Verbundspielhallen können befristete Erlaubnisse „bis längstens zum 31. Dezember 2028“ erteilt werden (§ 10a Abs. 3 S. 1 ThürSpielhallenG).

q) Ergebnis: Abstände beim Abstand

Die grundsätzlich einzuhaltenden Mindestabstände zwischen Spielhallen unterscheiden sich je nach Landesrecht wesentlich. Der Regelabstand reicht von 100 Metern¹⁷⁶ über 200¹⁷⁷, 250¹⁷⁸, 300¹⁷⁹ und 350 Meter¹⁸⁰

¹⁷⁶ Niedersachsen: § 4 S. 1 NSpielhG (s. bei Fn. 124).

¹⁷⁷ Sachsen-Anhalt: § 2 Abs. 4 Nr. 5 SpielhG LSA (s. bei Fn. 159).

¹⁷⁸ Bremen: § 2 Abs. 2 Nr. 4 BremSpielhG (s. bei Fn. 95); Sachsen: § 18a Abs. 4 S. 1 SächsGlüStVAG (s. bei Fn. 153).

¹⁷⁹ Hessen: § 2 Abs. 2 S. 1 Hess. SpielhG (s. bei Fn. 104); Schleswig-Holstein: § 4 Abs. 1 S. 1 SpielhG S-H (s. bei Fn. 167).

¹⁸⁰ Nordrhein-Westfalen: § 16 Abs. 3 S. 1 AGGlüStV NRW (s. bei Fn. 130).

bis hoch zu 500 Metern¹⁸¹. Hinzu kommen Ausnahme- und Übergangsregelungen, die es erlauben, den Mindestabstand zu unterschreiten¹⁸², zu überschreiten¹⁸³ oder (teilweise) auszusetzen¹⁸⁴.

Fast alle Abstände bemessen sich nach der Luftlinie. Nordrhein-Westfalen hat diese gesetzliche Vorgabe jüngst aufgegeben¹⁸⁵; in Hamburg besteht keine ausdrückliche gesetzliche Regelung.¹⁸⁶ Einige Länder konkretisieren die Messpunkte im Gesetz auf den Abstand „von Eingangstür zu Eingangstür“.¹⁸⁷ In anderen Ländern konkretisieren die Gerichte die Messung auf den Abstand der Gebäudekanten.¹⁸⁸

-
- 181 Baden-Württemberg: § 42 Abs. 1 LGlüG BW (s. bei Fn. 67); Bayern: Art. 10 Abs. 3 S. 1 AGGlüStV Bay (s. bei Fn. 71); Berlin: § 2 Abs. 1 S. 3 SpielhG Bln (s. bei Fn. 81); Brandenburg: § 3 Abs. 1 Bbg SpielhG (s. bei Fn. 90); Hamburg: § 2 Abs. 2 S. 2 HmbSpielhG (s. bei Fn. 100); Mecklenburg-Vorpommern: § 11 Abs. 2 S. 1 GlüStVAG M-V (s. bei Fn. 111); Rheinland-Pfalz, § 10 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 LGlüG Rh.-Pf. (s. bei Fn. 138); Saarland: § 3 Abs. 2 Nr. 2 SSpielhG (s. bei Fn. 148); Thüringen, § 3 Abs. 1 S. 1 ThürSpielhallenG (s. bei Fn 172).
- 182 Baden-Württemberg: § 51 Abs. 5 LGlüG BW; Bayern: Art. 10 Abs. 3 S. 1 Hs. 2 AGGlüStV Bay; Berlin: Wortlaut § 2 Abs. 1 S. 3 SpielhG Bln: „soll“ (s. bei Fn. 81); Hamburg: Wortlaut § 2 Abs. 2 S. 3 HmbSpielhG: „soll“, sowie Ausnahmen in bestimmten Gebieten (s. bei Fn. 100); Hessen: § 2 Abs. 1 S. 2 Hess. SpielhG (s. bei Fn. 105); Mecklenburg-Vorpommern: § 11 Abs. 4 S. 1 GlüStVAG M-V; Niedersachsen: § 4 S. 3 NSpielhG (s. bei Fn. 124); Nordrhein-Westfalen: Wortlaut § 16 Abs. 3 S. 1 AGGlüStV NRW: „soll“ (s. bei Fn. 130); Rheinland-Pfalz: § 10 Abs. 1 S. 2 LGlüG Rh.-Pf.; Sachsen: Wortlaut § 18a Abs. 4 S. 1 Sächs-GlüStVAG: „soll“, konkretisiert durch Satz 2 (s. bei Fn. 153); Thüringen: § 3 Abs. 3 ThürSpielhallenG (s. bei Fn. 172).
- 183 Sehr weit in Niedersachsen: Gemeinden können abweichend von 100 Metern zwischen 50 Metern und 500 Metern als Mindestabstand festsetzen, § 4 S. 3 NSpielhG (s. bei Fn. 124).
- 184 Diese Fristen sind in der Regel inzwischen abgelaufen, s. nur Berlin: § 8 Abs. 1 S. 1 SpielhG Bln (bis 31.07.2016); Bremen: § 11 Abs. 3 S. 1 BremSpielhG (bis 30.06.2017); Hamburg: § 9 Abs. 1 S. 1 HmbSpielhG (bis 30.06.2017); Hessen: § 15 Abs. 1 S. 1 Hess. SpielhG (fünf Jahre nach Inkrafttreten). S. inzwischen aber § 4 Abs. 1 S. 2 SpielhG S-H (bei Fn. 167), wonach Spielhallen, die vor dem 27.04.2012 eine Erlaubnis halten haben, ab dem 01.03.2027 einen Abstand von 100 m Luftlinie einhalten. Sogar eine Befreiungsmöglichkeit vom Mindestabstand für Neuanzeigen enthält das Saarland in § 12 Abs. 2 S. 1 SSpielhG.
- 185 NRW Lt.-Drs. 17/12978, S. 31; GV NRW Nr. 46 v. 30.06.2021, S. 761 ff.
- 186 S. bei Fn. 100.
- 187 Baden-Württemberg (s. bei Fn. 67), ebenso Thüringen (s. bei Fn. 172); neuerdings auch Bayern (s. bei Fn. 73).
- 188 S. OVG Lüneburg, NdsVBl. 2018, S. 372 (376). Da der Wortlaut des § 4 S. 3 NSpielhG mit § 10 Abs. 2 S. 3 NGlüSpG a.F. übereinstimmt, dürfte diese Rechtsprechung Bestand haben.

6. Querschnitt: Ziele der Landesgesetzgeber

a) Mono- und multifunktionale Mindestabstandsgebote

Ausweislich der Gesetzesbegründungen sind es mehrere Ziele, welche die Gesetzgeber mit Mindestabstandsgeboten zwischen Spielhallen verfolgen, teils kumulativ, teils alternativ.¹⁸⁹ Verfolgen Gesetzgeber mehrere Ziele bzw. erfüllen Mindestabstandsgebote mehrere Funktionen zugleich, sei von multifunktionalen Mindestabstandsgeboten die Rede. Ein Mindestabstandsgebot dagegen, das nur einem Ziel dient bzw. nur eine Funktion erfüllt, soll monofunktionales Mindestabstandsgebot heißen.

b) Verfügbarkeitsbeschränkung: Verknappung der Gelegenheiten zu spielen

In 14 von 16 Begründungen erwähnt und damit meistgenannt ist das dem gesamten Glücksspielrecht gem. § 1 S. 1 Nr. 1 GlüStV 2021 ohnehin vorgegebene Ziel, pathologischem und problematischem Spiel vorzubeugen. Mit Blick auf die Mindestabstände berufen sich die Gesetzgeber teilweise ausdrücklich darauf, dass die Abstände zwischen Spielhallen die Verfügbarkeit des Glücksspiels minimieren; teilweise stellen die Gesetzgeber auch im Zusammenhang mit den Mindestabstandsgeboten bloß allgemein auf das Ziel der Suchtprävention ab.¹⁹⁰

189 Schneider, GewArch 2013, S. 137 (138) spricht von dem „Primärziel“, die Spielhallenstandorte zu verringern und drei „Sekundärzielen“: „Spielschutz“, „Jugendschutz“ und „Innenstadtschutz“. Das Ziel des Jugendschutzes bezieht sich dabei aber auf Abstandsregelungen zu Kinder- und Jugendeinrichtungen (S. 140 f.).

190 Auf das Ziel berufen sich ausdrücklich die Gesetzgeber der Länder Bayern (s. bei Fn. 74 ff.), Berlin (s. bei Fn. 10), Brandenburg (s. bei Fn. 91); Bremen (s. bei Fn. 21), Hamburg (s. bei Fn. 102), Nordrhein-Westfalen (s. bei Fn. 131 ff.), Sachsen (s. bei Fn. 154 f.), Sachsen-Anhalt (s. bei Fn. 160) und Schleswig-Holstein (s. bei Fn. 168); andere Länder verweisen darauf nur pauschal, was sich oft darin äußert, dass sie in den Mindestabständen nur einen Beitrag zur Suchtbekämpfung sehen, s. Hessen (s. bei Fn. 106 f.), Mecklenburg-Vorpommern (s. bei Fn. 112 f.), Rheinland-Pfalz (s. bei Fn. 139 ff.), Saarland (s. bei Fn. 149 f.) und Thüringen (s. bei Fn. 173 f.); ebenso BVerfGE 145, 20 (Rn. 135).

B. Mindestabstände im Glücksspielrecht der Länder

So verstanden, verfolgen alle Länder außer Niedersachsen das Ziel der Verfügbarkeitsbeschränkung.¹⁹¹ Monofunktional allein dieses Ziel nennen die Gesetzgeber in Bayern¹⁹² und Sachsen.¹⁹³ Schleswig-Holstein¹⁹⁴ verfolgte dieses Ziel lange Zeit monofunktional. Bereits die Vorläuferregelungen Berlins¹⁹⁵ und Bremens¹⁹⁶ kannten das Ziel der Verfügbarkeitsbeschränkung.

c) Ballungsvermeidung: keine Konzentration mehrerer Spielhallen an einem Ort

Mehr als die Hälfte der Länder (elf von 16) verfolgen mit dem Mindestabstandsgebot das Ziel zu verhindern, dass an ein- und demselben Ort mehrere oder viele Spielhallen zusammenkommen.¹⁹⁷ Am deutlichsten ist dieses Ziel der Ballungsvermeidung in den Gesetzesbegründungen Berlins und Hessens festgehalten: Dort ist von einem „Trading-Down-Effekt“ die Rede.¹⁹⁸ In allen Ländern zielt die Ballungsvermeidung auf die Gestaltung der einzelnen Stadtteile. Monofunktional allein das Ziel der Ballungsvermeidung nennt der Gesetzgeber in Niedersachsen¹⁹⁹. Auch dieses Ziel kannten bereits die Vorläuferregelungen Berlins²⁰⁰ und Bremens²⁰¹.

191 S. bei Fn. 121 und im neuen Gesetz unwidersprochen. Auch wenn der niedersächsische Gesetzgeber sich auf das Ziel, die Glücksspielsucht zu bekämpfen, nicht ausdrücklich beruft, liest das OVG Lüneburg diese Intention in die Gesetzesbegründung hinein, s. OVG Lüneburg, NdsVBl. 2018, S. 372 (374). Auch diese Rechtsprechung dürfte fortgelten.

192 S. bei Fn. 77.

193 S. bei Fn. 156.

194 S. bei Fn. 166 und nun bei Fn. 168.

195 S. bei Fn. 10.

196 S. bei Fn. 21.

197 Auf das Ziel weisen die Gesetzeber der Länder Baden-Württemberg (s. bei Fn. 68), Berlin (s. bei Fn. 10ff.), Bremen (s. bei Fn. 21), Hessen (s. bei Fn. 106 f.), Niedersachsen (s. bei Fn. 121, weiterhin unwidersprochen), Nordrhein-Westfalen (s. bei Fn. 131 ff.), Rheinland-Pfalz (s. bei Fn. 139 ff.), Saarland (s. bei Fn. 149 f.), Sachsen-Anhalt (s. bei Fn. 160), Schleswig-Holstein (s. bei Fn. 168) und Thüringen (s. bei Fn. 173 f.) hin.

198 Für Berlin s. bei Fn. 10; Hess.-Lt. Drs. 18/5186, S. 1.

199 S. bei Fn. 121, weiterhin unwidersprochen.

200 S. bei Fn. 15.

201 S. bei Fn. 21.

d) „Abkühlungsgewährleistung“: Zäsur vor dem Betreten der nächsten Spielhalle

Mehr als die Hälfte der Länder (elf von 16) verfolgt mit dem Mindestabstandsgebot außerdem ein drittes Ziel,²⁰² das die Gesetzgeber unterschiedlich beschreiben. In der Sache geht es darum, dass der Spieler, der aus einer Spielhalle kommt, mit dem Abstand zu dieser Spielhalle die Zeit gewinnt nachzudenken, ob er ein neues Spiel beginnen möchte.²⁰³ Die „Spielpause“²⁰⁴ soll dem Spieler die Reflektion ermöglichen,²⁰⁵ die Entscheidung für oder gegen die Fortsetzung des Spiels bewusst zu treffen. Den Begriff der „Abkühlung“, den die Begründung des GlüStV 2021 verwendet²⁰⁶, übernehmen Nordrhein-Westfalen²⁰⁷ und Schleswig-Holstein²⁰⁸ ausdrücklich. Verbreitet ist auch der Hinweis, dass das Abstandsgebot die eine regelmäßig außer Sichtweite der nächsten Spielhalle bringe.²⁰⁹ Auch dieses Ziel findet sich der Sache nach bereits in den Vorgängerregelungen Berlins und Bremens.²¹⁰

-
- 202 Das Ziel machen geltend die Gesetzgeber der Länder Baden-Württemberg (s. bei Fn. 68), Berlin (s. bei Fn. 13); Brandenburg (s. bei Fn. 91), Bremen (s. bei Fn. 21), Hamburg (s. bei Fn. 102), Mecklenburg-Vorpommern (s. bei Fn. 112 f.), Nordrhein-Westfalen (s. bei Fn. 131 ff.), Rheinland-Pfalz (s. bei Fn. 139 ff.), Sachsen-Anhalt (s. bei Fn. 160), Schleswig-Holstein (s. bei Fn. 168) und Thüringen (s. bei Fn. 173 f.).
- 203 Dies ist angeführt in Berlin (s. bei Fn. 13); Brandenburg (s. bei Fn. 91), Bremen (s. bei Fn. 21), Mecklenburg-Vorpommern (s. bei Fn. 112, 114) und Rheinland-Pfalz (s. bei Fn. 139); ähnlich in Sachsen-Anhalt (s. bei Fn. 160), Schleswig-Holstein (s. bei Fn. 167) und Thüringen (s. bei Fn. 173).
- 204 S. bei Fn. 13, 64, 102, 614, und BVerwGE 157, 126 (Rn. 43).
- 205 Darauf berufen sich die Gesetzgeber in Baden-Württemberg (s. bei Fn. 68) und Rheinland-Pfalz (s. bei Fn. 139).
- 206 S. die Nachweise in Fn. 63.
- 207 So die Begründung in Nordrhein-Westfalen, s. bei Fn. 131 („abkühle“), bei Fn. 134 („Abkühlphase“) und bei Fn. 135 („Abkühlungseffekt“).
- 208 S. bei Fn. 168 („Abkühlungszeit“) und bei Fn. 169 („Abkühlung“); der niedersächsische Gesetzgeber spricht nur im Zusammenhang verschiedener Glücksspielformen in einem Gebäude von einer fehlenden „Abkühlung“, s. Nds. Lt.-Drs. 18/10442, S. 21.
- 209 So in Brandenburg (s. bei Fn. 91), Bremen (s. bei Fn. 21), Mecklenburg-Vorpommern (s. bei Fn. 112, 114), Nordrhein-Westfalen (s. bei Fn. 131), s. auch Hessen (bei Fn. 105).
- 210 S. bei Fn. 13 und 21.

B. Mindestabstände im Glücksspielrecht der Länder

- e) Kontrollverbesserung: Effektivierung der Überwachung durch Spielhallenpersonal

Der Gesetzgeber des Freistaats Thüringen nennt ein Ziel, das kein anderer Gesetzgeber verfolgt: Bei nah beieinander gelegenen Spielhallen könnte es dazu kommen, dass ein Spieler so „zügig“ zwischen zwei Spielhallen wechsle, dass dem Spielhallenpersonal ein problematisches Spielverhalten verborgen bleibe. Wo genau das Problem liegt und inwiefern ein Mindestabstand es löst, beschreibt der Gesetzgeber nicht näher. Möglicherweise steht dem Parlament der Fall vor Augen, dass ein Spieler aufgrund des schnellen Wechsels zwischen zwei Spielhallen von der Aufsicht der nächsten Spielhalle nicht als ein Spieler erkannt werden kann, der vor dem Eintritt in diese Spielhalle schon andernorts gespielt hatte. So blieben der Aufsicht die Spielfrequenz und die Spieldauer als Kriterien für die Vulnerabilität eines Spielers verborgen. So verstanden, dient das Abstandsgebot dem Ziel, die Kontrolle und den Schutz der Spieler durch das Spielhallenpersonal zu effektivieren.²¹¹ Ein solches Ziel der Kontrollverbesserung, das Thüringen nicht monofunktional, sondern neben anderen Zielen verfolgt, ist ohne Vorbild in den Vorläuferregelungen Berlins und Bremens, und es war auch kein Ziel des GlüStV 2012.

- f) Abstandslänge: Zusammenhang mit Zielen, Landesgröße oder Besiedelungsdichte?

Ein Zusammenhang zwischen der Bemessung der konkreten Mindestabstandsfernungen einerseits und der Auswahl oder der Anzahl verfolgter Ziele andererseits lässt sich nicht ausmachen. Die Entfernung wächst insbesondere nicht notwendig mit der Anzahl der Ziele. Auch Länder, die nur ein oder zwei der genannten Ziele verfolgen, setzen zum Teil auf einen überdurchschnittlich großen Mindestabstand. Bayern und Mecklenburg-Vorpommern z.B. verfolgen nur eines der genannten Ziele, beziffern den Mindestabstand aber auf 500 Meter. Bremen hingegen verfolgt alle genannten Ziele, sieht aber einen Mindestabstand von 250 Metern vor. Ähnlich liegt der Fall in Sachsen-Anhalt, das alle Ziele verfolgt, den Mindestabstand mit 200 Metern aber geringer als Bremen bemisst.

Ebenso wenig steht der Mindestabstand im Zusammenhang mit der Größe eines Landes, gemessen an der Fläche. Niedersachsen z.B. ist flä-

211 S. bei Fn. 173.

II. Staatsvertragliche Regelung und landesrechtliche Ausführungsbestimmungen

chenmäßig das zweitgrößte Land der Bundesrepublik, sieht jedoch den niedrigsten Mindestabstand vor. Dagegen normiert Berlin als drittkleinstes Land einen der höchsten Mindestabstände.

Schließlich knüpfen die Mindestabstände, anders als die Quotenregelung aus dem Entwurf eines Berliner Spielhallengesetzes des Jahres 2010²¹², auch nicht an die Besiedelungsdichte der einzelnen Länder an: Den höchsten Mindestabstand von 500 m verlangen sowohl die beiden Länder mit der geringsten Besiedlungsdichte²¹³, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern²¹⁴, als auch die beiden Länder mit der dichtesten Besiedelung, Berlin und Hamburg²¹⁵.

g) Ergebnis

Mit Mindestabstandsgeboten zwischen Spielhallen verfolgen die Landesgesetzgeber drei Ziele:

1. Die Landesgesetzgeber wollen die Verfügbarkeit des Automatenspiels einschränken, um pathologischem und problematischem Spiel vorzubeugen sowie pathologisches und problematisches Spiel zu bekämpfen (Verfügbarkeitsbeschränkung).
2. Die Gesetzgeber möchten dem Spieler vor Betreten der nächsten Spielhalle die Gelegenheit geben, während einer Spielpause „abzukühlen“ („Abkühlungsgewährleistung“).
3. Die Länder möchten die Konzentration von Spielhallen an ein und demselben Ort verhindern (Ballungsvermeidung).

Vereinzelt (derzeit nur in Thüringen) kommt hinzu, dass Mindestabstandsregelungen es dem Personal der Spielhalle erleichtern sollen, jenes problematische Spielverhalten zu erkennen, das bei einem „zügigen Wechsel“ zwischen zwei Spielhallen verborgen bliebe (Kontrollverbesserung).

212 S. bei Fn. 4.

213 S. für alle Länder <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1242/umfrage/bevoelkerungsdichte-in-deutschland-nach-bundeslaendern/> (zuletzt abgerufen am 07.09.2021).

214 S. für Brandenburg bei Fn. 90; für Mecklenburg-Vorpommern bei Fn. 111.

215 S. für Berlin bei Fn. 9 und für Hamburg bei Fn. 100.

B. Mindestabstände im Glücksspielrecht der Länder

Abbildung 1: Übersicht der Ziele und Mindestabstände

Land	„Abkühlungsge-währleis-tung“	Verfüg-barkeits-beschrän-kung	Bal-lungs-vermei-dung	Kon-troll-verbes-serung	Mindest-abstand	Möglichkeit von Ausnahmen
Baden-Württem-berg	+	-	+	-	500 m	250 m im Härtefall
Bayern	-	+	-	-	500 m neu	250 m bei bestehenden Spielhallen; bei besonderen örtlichen Begebenheiten; befristete Befreiung bei akkreditierter Zertifizierung
Berlin	+	+	+	-	500 m	bei besonderen örtlichen Begebenheiten
Branden-burg	+	+	-	-	500 m	./.
Bremen	+	+	+	-	250 m	nur im Härtefall
Hamburg	+	+	-	-	500 m	100 m in gekennzeichneten Gebieten
Hessen	-	(pau-schal) ²¹⁶	+	-	300 m	geringfügige Unter-schreitung bei be-sonderen örtlichen Begebenheiten
Mecklen-burg-Vor-pommern	+	(pauschal)	-	-	500 m	bei besonderen örtlichen Begebenheiten
Nieder-sachsen	-	-	+	-	100 m	Gemeinden können zwischen 50 m und 500 m festlegen
Nord-rhein-Westfalen	+	+	+	-	350 m	bei besonderen örtlichen Begebenheiten; 100 m bei akkredi-tierter Zertifizierung und weiteren Vor-aussetzungen

216 Der pauschale Verweis kann sich unterschiedlich ausdrücken, wird hier aber der Verfügbarkeitsbeschränkung zugeordnet. Oft handelt es sich lediglich um einen Verweis darauf, dass Mindestabstandsregelungen zur Spielsuchtbekämpfung dienten, s. bereits in Fn. 190.

II. Staatsvertragliche Regelung und landesrechtliche Ausführungsbestimmungen

Land	„Abkühlungsgewährleistung“	Verfügbarkeitsbeschränkung	Ballungsvermeidung	Kontrollverbeserung	Mindestabstand	Möglichkeit von Ausnahmen
Rheinland-Pfalz	+	(pauschal)	+	-	500 m	Unterschreitung bei besonderen örtlichen Begebenheiten; befristete Befreiungsmöglichkeit bei Zertifizierung durch „unabhängig[e] Prüforganisation“
Saarland	-	(pauschal)	+	-	500 m	befristete Befreiung nur im Härtefall
Sachsen	-	+	-	-	250 m	Unterschreitung bei besonderen örtlichen Begebenheiten
Sachsen-Anhalt	+	+	+	-	200 m	./.
Schleswig-Holstein	+	+	+	-	300 m	100 m für Bestandsspielhallen ab 01.03.2027
Thüringen	+	(pauschal)	+	+	500 m	mind. 100 m bei örtlichen Begebenheiten, akkreditierter Zertifizierung „sowie“ unbilliger Härte
Summe	11/16	14/16	11/16	1/16	./.	./.