Baden-Badener Beiträge zum Glücksspielrecht 2

Bernd J. Hartmann | Henning Schaaf

Mindestabstände zwischen Spielhallen

Nomos

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Baden-Badener Beiträge zum Glücksspielrecht

Herausgegeben von

Prof. Dr. Jörg Ennuschat
Prof. Dr. Karsten Gaede
Prof. Dr. Bernd J. Hartmann, LL.M. (Virginia)

Band 2

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Bernd J. Hartmann | Henning Schaaf

Mindestabstände zwischen Spielhallen

Nomos

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Onlineversion
Nomos eLibrary

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

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

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

1. Auflage 2022

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

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Vorwort

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

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

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

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

> „Virtuelle Automatenspiele sind im Internet angebotene Nachbildungen terrestrischer Automatenspiele."

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

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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

Osnabrück, Ostern 2022

Bernd J. Hartmann
Henning Schaaf

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis 11

Abkürzungsverzeichnis 13

A. Ergebnisse in 14 Thesen 15

B. Mindestabstände im Glücksspielrecht der Länder 22

I. Vorläufernormen 22
1. Überblick 22
2. Berlin 22
3. Bremen 26

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

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

m) Sachsen 69
n) Sachsen-Anhalt 70
o) Schleswig-Holstein 71
p) Thüringen 75
q) Ergebnis: Abstände beim Abstand 77
6. Querschnitt: Ziele der Landesgesetzgeber 79
a) Mono- und multifunktionale Mindestabstandsgebote 79
b) Verfügbarkeitsbeschränkung: Verknappung der Gelegenheiten zu spielen 79
c) Ballungsvermeidung: keine Konzentration mehrerer Spielhallen an einem Ort 80
d) „Abkühlungsgewährleistung": Zäsur vor dem Betreten der nächsten Spielhalle 81
e) Kontrollverbesserung: Effektivierung der Überwachung durch Spielhallenpersonal 82
f) Abstandslänge: Zusammenhang mit Zielen, Landesgröße oder Besiedelungsdichte? 82
g) Ergebnis 83

C. Mindestabstände in der Empirie 86

I. Prävalenz und Prävention pathologischen und problematischen Glücksspiels 86

II. Verfügbarkeitsbeschränkung 90

III. „Abkühlungsgewährleistung" 94

IV. Qualitative Vorgaben 98

D. Vorgaben höherrangigen Rechts 102

I. Vorgaben des Verfassungsrechts 102
1. Grundrechte 102
a) Berufs- und Eigentumsfreiheit 102
b) Gleichheitssatz 105
2. Insbesondere Konsistenzgebot 106
3. Legislative Einschätzungsprärogative und Empirie 107

II. Vorgaben des Unionsrechts 111
1. Grundfreiheiten 111
2. Insbesondere Kohärenzgebot 111
3. Legislative Einschätzungsprärogative und Empirie 112

III. Ergebnis 116

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

E. Verfassungs- und unionsrechtliche Bewertung 118

I. Stand der Diskussion in Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur 118

1. Gesetzgebung 118
2. Rechtsprechung 120
   a) Überblick 120
   b) Bundesverfassungsgericht 121
   c) Bundesverwaltungsgericht 122
   d) Landesgerichte 124
3. Literatur 125
4. Ergebnis 131

II. Anwendung der Vorgaben höherrangigen Rechts 131

1. Zuständigkeit: Gesetzgebungskompetenz 131
   a) Recht der Gefahrenabwehr, Recht der Spielhallen und Recht des Bodens 131
   b) Folgen für mono- und multifunktionale Mindestabstandsgebote 135
   c) Ergebnis 136
2. Verfahren: Empirie in der Gesetzgebung 137
   a) Verfügbarkeitsbeschränkung 137
      aa) Verfassungsrecht 137
      bb) Unionsrecht 138
   b) „Abkühlungsgewährleistung“ 139
   c) Ergebnis 139
3. Materielles Recht 140
   a) Terrestrisches und virtuelles Automatenspiel 140
      aa) Virtuelles Automatenspiel im einfachen Recht 140
         (1) Rechtsgeschichtliche Entwicklung 140
         (2) Geltendes Recht 142
      bb) Rechtliche Würdigung 144
         (1) Smartphones verhindern die „Abkühlungsgewährleistung“ 144
         (2) Smartphones verhindern die Verfügbarkeitsbeschränkung 150
         (3) Smartphones verhindern die Kontrollverbesserung 151
         (4) Gleiche Spiele – ungleiche Regulierung 152
            α) Virtuelles und terrestrisches Automatenspiel: Regulierung im Vergleich 152

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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

F. Fazit: Abstand nehmen vom Mindestabstand – wider quantitative Regelungen 199

Literaturverzeichnis 201

Stichwortverzeichnis 213

Über die Autoren 215

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Übersicht der Ziele und Mindestabstände 84

Abbildung 2: Ähnliche und übereinstimmende Regelungen terrestrischen und virtuellen Automatenspiels 153

Abbildung 3: Unterschiedliche Regelungen terrestrischen und virtuellen Automatenspiels 155

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Abkürzungsverzeichnis

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

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

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

A. Ergebnisse in 14 Thesen

1. Mit Mindestabstandsgeboten zwischen Spielhallen verfolgen die Landesgesetzgeber drei Ziele: Sie wollen erstens die Verfügbarkeit des Automatenspiels einschränken, um pathologischem und problematischem Spiel vorzubeugen sowie pathologisches und problematisches Spiel zu bekämpfen (Verfügbarkeitsbeschränkung). Die Gesetzgeber möchten zweitens dem Spieler vor Betreten der nächsten Spielhalle die Gelegenheit geben, während einer Spielpause „abzukühlen" („Abkühlungsgewährleistung"). Drittens möchten die Länder die Konzentration von Spielhallen an ein und demselben Ort verhindern (Ballungsvermeidung). Vereinzelt 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).

2. Mindestabstandsgebote greifen verfassungsrechtlich in die Berufs- und Eigentumsfreiheit der Spielhallenbetreiber ein. Sie stellen objektive Berufswahlregelungen dar und unterliegen deshalb gesteigerten Rechtfertigungsanforderungen. Unionsrechtlich betrachtet, beschränken Mindestabstandsgebote vor allem die Dienstleistungsfreiheit.

3. Verfassungs- und Unionsrecht stellen Anforderungen an Untersuchungs-, Darlegungs- und Nachweispflichten, die den Gesetzgeber treffen. Die Anforderungen unterscheiden sich inhaltlich. Gemäß Grundgesetz „schuldet" der Gesetzgeber (von hier nicht einschlägigen Ausnahmen aus der Rechtsprechung abgesehen) „nur das Gesetz". Der Gesetzgeber muss keine empirischen Studien eigens in Auftrag geben, sondern es genügt – so das BVerfG –, die ohnehin zugänglichen Erkenntnisquellen auszuschöpfen.
   Das Unionsrecht verlangt dagegen, dass beschränkende Maßnahmen des Gesetzgebers „von einer Untersuchung zur Zweckmäßigkeit und zur Verhältnismäßigkeit […] begleitet" werden. Der Mitgliedstaat ist danach, so der EuGH, gezwungen, dem Gericht, das eine Norm überprüft, „alle Umstände" vorzulegen, welche die Richter zur Überprüfung der Verhältnismäßigkeit einer Regelung kennen müssen. Die Untersuchung hat sich dabei auf die Besonderheiten gerade dieses

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Mitgliedstaats zu beziehen und den Schluss des Gesetzgebers zu tragen. Die Untersuchungs-, Darlegungs- und Nachweispflichten muss der Mitgliedstaat nicht schon während des Gesetzgebungsverfahrens, sondern erst anschließend in einem allfälligen Gerichtsverfahren erfüllen. Vor Gericht trifft die „Beweislast" (Generalanwalt *Mengozzi*) den Mitgliedstaat.

4. Gesetzgebung und Rechtsprechung halten Mindestabstandsregeln für verfassungskonform. Diese Einschätzung ist größtenteils ohne Berücksichtigung der neueren Entwicklungen erfolgt, die zu dieser Analyse Anlass gaben: der Zulassung des virtuellen Automatenspiels, der Anschlusspflicht an das bundesweite, spielformübergreifende Sperrsystem, der Zutrittskontrolle am Eingang von Spielhallen und der Möglichkeit akkreditierter Zertifizierung.
   Die herrschende Lehre geht von der Verfassungswidrigkeit der Mindestabstandsregelungen aus. Sie führt insbesondere an, dass ein „Abkühlungseffekt" nicht belegt sei. Ein Verstoß gegen das Unionsrecht ergebe sich daraus, dass keine empirischen Daten nachwiesen, dass Mindestabstandsgebote zwischen Spielhallen die Prävalenz von Glücksspielstörungen senkten.

5. Mindestabstandsgebote fallen gem. Art. 70 Abs. 1 GG in die Kompetenz der Länder, soweit sie der Spielsuchtprävention und -bekämpfung dienen. Das Ziel der Ballungsvermeidung zu verwirklichen, ist als solches Gegenstand des „Rechts des Bodens" und gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG dem Bundesgesetzgeber vorbehalten. Den Landesgesetzgebern fehlt insoweit die Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 72 Abs. 1 GG, weil der Bund im Bauplanungsrecht die Ballungsvermeidung von Vergnügungsstätten gem. § 9 Abs. 2b BauGB abschließend geregelt hat. Mindestabstandsgebote im Landesrecht müssen deshalb von Verfassung wegen im Schwerpunkt andere Ziele verfolgen als das städtebauliche Ziel der Ballungsvermeidung.

6. Ob Mindestabstandsgebote zur Verfügbarkeitsbeschränkung und zur „Abkühlungsgewährleistung" den unionsrechtlichen Untersuchungs-, Darlegungs- und Nachweispflichten genügen können, ist offen. Nach derzeitiger Studienlage können hierzulande die Gesetzgeber im Mitgliedstaat, den insofern die Beweislast trifft, die Pflichten jedenfalls nicht erfüllen.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

a) Mindestabstandsgebote zur Verfügbarkeitsbeschränkung setzen voraus, dass Glücksspielverfügbarkeit und Störungsprävalenz in einem ursächlichen Zusammenhang stehen. Mit Blick auf diesen Zusammenhang kommen die empirischen Studien zu unterschiedlichen Ergebnissen. Ein Teil der Studien geht davon aus, dass die Verfügbarkeit mitursächlich für Spielsucht sei (Dependenz). Ein anderer Teil der Studien kommt zu dem Ergebnis, dass ein solcher Zusammenhang nicht nachweisbar sei (Independenz). Verfassungsrechtlich durften die Gesetzgeber, denen eine Einschätzungsprärogative zusteht, unter diesen Umständen ihrer Regelung die (bestrittenen) Nachweise der Dependenz zu Grunde legen. Unionsrechtlich dagegen trifft den Gesetzgeber in einem gerichtlichen Verfahren die Beweislast, den behaupteten Zusammenhang zu belegen. Aufgrund derzeitiger Studienlage kann der Gesetzgeber den Zusammenhang nicht nachweisen. Es liegen nur bestrittene Untersuchungen aus dem Ausland vor.

b) Mindestabstandsgebote zur „Abkühlungsgewährleistung" setzen einen „Abkühlungseffekt" voraus. Doch dieser ist durch keine Studie belegt. Ob überhaupt und wenn ja, nach welcher Dauer der Pause eine „Abkühlung" eintritt, wurde weder für Deutschland noch für das Ausland untersucht. Aufgrund derzeitiger Studienlage kann der Gesetzgeber den Zusammenhang also nicht nachweisen. Die bloße Behauptung eines „Abkühlungseffekts" genügt keinesfalls, um die unionsrechtlichen Untersuchungs-, Darlegungs- und Nachweispflichten vor Gericht zu erfüllen.

7. Virtuelles Automatenspiel ist eine „Nachbildun[g]" (§ 3 Abs. 1a S. 1 GlüStV 2021) des terrestrischen Automatenspiels. Zwischen den beiden Formen des Automatenspiels bestehen aus der Sicht des objektiven Durchschnittsspielers (Empfängerhorizont) Substitutionseffekte: Ein nennenswerter, weiter wachsender Teil der Spieler, der an terrestrischen Automaten spielt, spielt ebenso an virtuellen Automaten. Jeder Spieler kann und darf das Automatenspiel nach dem Verlassen einer Spielhalle virtuell fortsetzen. Auf dem Weg in die nächste Spielhalle geht das Spiel dann ohne Pause weiter, der Spieler „kühlt" nicht „ab", sondern bleibt – bildlich gesprochen – „auf Temperatur". Mindestabstände sind deshalb ungeeignet, eine „Abkühlung" zu gewährleisten. Auch die Verfügbarkeit des Automatenspiels beschränken Mindestabstände nicht, solange einem Spieler auf dem Weg von der einen Spielhalle in die andere das Automatenspiel virtuell zur Verfü-

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gung steht. Schließlich erleichtern Mindestabstände es dem Spielhallenpersonal ebenso wenig zu überprüfen, wie lange ein Spieler, der virtuell automatenspielend zur Eintrittskontrolle erscheint, zuvor bereits gespielt hat, und erschweren sogar zu erkennen, ob sich ein Spieler zuvor bereits in einer anderen Spielhalle aufgehalten hat. In Zeiten des virtuellen Automatenspiels lassen sich Mindestabstände zwischen Spielhallen daher weder mit dem Ziel der „Abkühlungsgewährleistung" noch mit dem Ziel der Verfügbarkeitsbeschränkung noch mit dem Ziel der Kontrollverbesserung rechtfertigen.

8. Die Gesetzgeber regeln das virtuelle und das terrestrische Automatenspiel quantitativ und qualitativ. Eine quantitative Regelung zielt auf die zahlenmäßige Begrenzung des Glücksspielangebots. Eine qualitative Regelungen macht die Zulassung eines Anbieters von näher bestimmten inhaltlichen Anforderungen abhängig. Die qualitativen Anforderungen betreffen insbesondere den Inhalt und den Ablauf des Automatenspiels.
   Das virtuelle Automatenspiel kennt ein Pendant zum Mindestabstand: die Wartezeit (§ 6h Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021). Die Vorgaben des Mindestabstands und der Wartezeit sind aber nicht hinreichend aufeinander abgestimmt. Bei virtuellem Automatenspiel erlaubt die Wartezeit von fünf Minuten den Neubeginn des Spiels typischerweise nach einer Pause, die kürzer ausfällt als bei dem terrestrischen Automatenspiel und dessen Mindestabständen.
   Während das Mindestabstandsgebot für das terrestrische Automatenspiel Spielpausen mittels einer objektiven Berufswahlregelung vorschreibt (oben These 2), bewirkt das Wartezeitgebot für das virtuelle Automatenspiel Spielpausen bloß mittels einer Berufsausübungsregelung über den Spielablauf. Von den Parallelen des virtuellen zum terrestrischen Automatenspiel, welche die Vertragsparteien anführen, trägt nur die Dauer der Spielpausen des terrestrischen Spiels gem. § 13 Nr. 6, 6a SpielV, nicht aber die „typisiert[e] Annahme der Dauer des Wechsels zwischen zwei Spielhallen". Damit beschränkt das Mindestabstandsgebot die Anbieter des terrestrischen Automatenspiels stärker als die zweckgleiche Wartezeitvorgabe die Anbieter des virtuellen Automatenspiels, obwohl das virtuelle Automatenspiel nach den Annahmen von Rechtsprechung und Glücksspielstaatsvertragsparteien ein höheres Glücksspielstörungspotenzial aufweist als das terrestrische.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

9. Rechtsfolge der Gleichheitsverstöße ist, dass die Gesetzgeber in den betroffenen Ländern das Mindestabstandsgebot neu regeln müssen. Dabei kann das virtuelle Automatenspiel schon tatsächlich keinem Mindestabstandsgebot unterworfen werden: Virtualität kennt keine räumlichen Entfernungen. Der Gleichheitsverstoß lässt sich auch nicht dadurch beseitigen, dass der Gesetzgeber im virtuellen Automatenspiel die Wartezeiten verlängert. Denn dann wanderten die Spieler in den illegalen Markt ab und der Gesetzgeber verstieße gegen den Kanalisierungsauftrag des § 1 S. 1 Nr. 2 GlüStV 2021. Aus den genannten tatsächlichen und rechtlichen Gründen bleibt den Gesetzgebern nur ein Weg, dem Gleichheitsgebot zu genügen, die „Flucht der Spieler in die Illegalität" zu verhindern und die Kohärenz bzw. Konsistenz virtuellen und terrestrischen Automatenspiels herzustellen: Sie müssen das terrestrische Automatenspiel quantitativ liberalisieren, d.h. konkret die Mindestabstände zwischen Spielhallen innerhalb der Grenzen der Typisierungsbefugnis mindestens verkürzen.

10. Der Spielerschutz kann Eingriffe in die Berufsfreiheit der Spielhallenbetreiber rechtfertigen. Die Maßnahmen dürfen nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgebots freilich nur so weit reichen, wie es zum Schutz der Spieler erforderlich ist. Unterstellt man, dass zu einem gegebenen Zeitpunkt t_0 die Maßnahmen gerade so weit reichen, wie es zum Schutz der Spieler erforderlich ist, ohne die Berufsfreiheit eines Spielhallenbetreibers auf verfassungswidrige Weise zu beschränken, hat das Folgen für den Fall, dass der Gesetzgeber zu einem späteren Zeitpunkt t_1 weitere berufsbeschränkende Schutzmaßnahmen ergänzt: Um die Beschränkung der Berufsfreiheit über das erforderliche Maß hinaus zu vermeiden, muss der Gesetzgeber eine andere berufsbeschränkende Schutzmaßnahme entsprechend verringern. Die berufsbeschränkenden Schutzmaßnahmen verhalten sich insoweit wie korrespondierende Röhren.

11. Der GlüStV 2021 führt für Spielhallenbetreiber verpflichtende Zutrittskontrollen und ein Spielersperrsystem ein. Dieses Sperrsystem gilt bundesweit anbieter- und spielformübergreifend. Indem das Sperrsystem die physische und soziale Verfügbarkeit des Automatenspiels einschränkt, erhöht es den Spielerschutz und verbessert die Prävention und Bekämpfung pathologischen und problematischen Glücksspiels. Diese Steigerungen des Spielerschutzes haben Folgen für die Mindestabstandsgebote. Unterstellt man, die Gesetzgeber haben die Mindest-

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

abstände vor dem Inkrafttreten des GlüStV 2021 so bemessen, dass der Spielerschutz ausreichend war, muss die Steigerung des Spielerschutzes durch das Sperrsystem zumindest die Verringerung der Mindestabstände zur Folge haben. Ohne eine solche Verringerung sind die Mindestabstandsgebote seit dem 1. Juli 2021 unverhältnismäßig und damit verfassungswidrig geworden.
Selbst falls der Spielerschutz vor Inkrafttreten des GlüStV 2021 unzureichend war, wirkt sich die Verschärfung der Zugangskontrolle auf das Mindestabstandsgebot aus. Ein Mindestabstandsgebot zur „Abkühlungsgewährleistung" ist nach geltendem Recht keinesfalls mehr erforderlich. Die Eintrittskontrolle mit der Prüfung der Identität und dem Abgleich mit der Sperrdatei verkörpert die Zäsur, wie sie die „Abkühlungsphase" gewährleisten soll, geradezu physisch und damit viel eindringlicher und wirkungsvoller als schlichter Zeitablauf es vermag. Die Eingangskontrolle, bei der ein Spieler auch abgewiesen werden kann, macht dem Spieler klar, dass er gerade nicht „einfach weiterspielt", sondern dass das Spiel ohne seine bewusste Entscheidung, ohne eine erneute Überprüfung seiner Identität und seiner Zugangsberechtigung an einem anderen Ort und ohne die Zutrittsgewährung durch das Spielhallenpersonal nicht von vorn beginnt. Zusätzlich zu einer solchen Eintrittskontrolle Mindestabstände zur „Abkühlungsgewährleistung" vorzusehen, ist nicht erforderlich, jedenfalls aber unangemessen.

12. Akkreditierte Zertifizierungen tragen dazu bei, Spieler vor problematischem und pathologischem Glücksspiel zu schützen. Als subjektive Berufszulassungsregelungen bzw. – je nach Ausgestaltung – als Berufsausübungsregelungen belasten sie die Spielhallenbetreiber weniger als Mindestabstandsgebote, die wie objektive Berufszulassungsregelungen wirken. Lässt ein Spielhallenbetreiber seine Spielhalle zertifizieren, steigert er das Schutzniveau, das er seinen Kunden bietet. Die Steigerung des Schutzniveaus in der Spielhalle bewirkt, dass der Mindestabstand zur nächsten Spielhalle auch unter dem Gesichtspunkt des Spielerschutzes entsprechend kürzer ausfallen darf.

13. § 29 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021 erlaubt es den Landesgesetzgebern nur, Ausnahmen für (bis zu drei) Bestandsspielhallen in demselben Gebäude oder Gebäudekomplex zuzulassen. Außerhalb des Anwendungsbereichs dieser Ausnahme verbleibt es bei der Regel des § 25 Abs. 1, 2 GlüStV 2021: Es gelten Mindestabstandsgebot und Verbundverbot.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Ausnahmen für Spielhallen einzuführen, die zwar innerhalb der Mindestabstände liegen, aber weder Bestandsspielhallen noch in einem anderen Gebäude oder Gebäudekomplex angesiedelt sind oder werden sollen (Spielhallen in Abstandskonkurrenz), bleibt staatsvertraglich verboten.
Dieses Verbot benachteiligt Einzelspielhallen in Abstandskonkurrenz, obwohl von diesen nach Ansicht der Landesgesetzgeber und der Rechtsprechung eine geringere Gefahr ausgeht als von Mehrfachspielhallen. Ein sachlicher Grund für diese Benachteiligung ist nicht ersichtlich, eine verfassungskonforme Auslegung der Vorschrift ausgeschlossen. Länder, die eine Regelung nach dem Vorbild des § 29 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021 in das Landesrecht übernommen haben, benachteiligen akkreditiert zertifizierte Einzelspielhallen in Abstandskonkurrenz in der beschriebenen Weise und sind deshalb verfassungswidrig, aber nicht nichtig. Sofern ein Gesetzgeber bereits Normen erlassen hat, die dem Vorbild des § 29 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021 entsprechen, ist dies ein Schritt in Richtung Verfassungsmäßigkeit. Daher gilt eine solche Norm fort. Vorrangig kommt es nicht auf die Anpassung des Staatsvertrags an, sondern müssen die Länder ihre Ausführungsbestimmungen ändern: Hat ein Land nur die Wahl, entweder gegen einen Staatsvertrag oder gegen das Grundgesetz zu verstoßen, muss es die Vorgaben des Grundgesetzes einhalten und gegen den Staatsvertrag verstoßen. Das gebietet die Normenhierarchie.

14. Die Gesetzgeber, die nur in Grenzen typisieren dürfen, haben im Fall der Mindestabstände zwischen 100 und 500 Metern ihre Einschätzungsprärogative überschritten. Der Gesetzgeber darf nicht „ins Blaue hinein" entscheiden, sondern muss von einer „möglichst breiten, alle betroffenen Gruppen und Regelungsgegenstände einschließenden Beobachtung" ausgehen. Beobachtungen, Untersuchungen oder Belege dafür, ob und wann ein Spieler „abkühlt", gibt es indes keine. Wann eine Spielhalle außer Sichtweite gerückt ist, hängt regelmäßig von der Art der Bebauung und der Dichte der Besiedelung ab. Weil die Art der Bebauung und die Dichte der Besiedelung jedenfalls in Flächenländern stark variieren, lässt sich der Mindestabstand insofern nicht für das gesamte Landesgebiet einheitlich festsetzen, sondern muss der Gesetzgeber den Regelfall unterschiedlicher Arten der Bebauung und unterschiedlicher Dichte der Besiedelung berücksichtigen.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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 Spielhallengesetzes (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.).

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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 erwähnt[6] und insbesondere deren Rechtssicherheit[7] gegenüber Quotenregelungen betont.

Anfang Juni 2011 ist, nach Diskussionen über die vorzuschreibende Entfernung[8], 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 Spielhallenerlaubnisse 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 Abgeordnetenh. Berlin Drs. 16/3456, S. 2 in § 4 Abs. 1 S. 1 SpielhG Bln-E; dazu *Wild*, ZfWG 2011, S. 385 (386).

5 Abgeordnetenh. 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. Abgeordnetenh. 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.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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 Spielerschutz 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.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

> 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 vermeiden[15] und den Spieler „auf ‚andere Gedanken' komm[en]" zu lassen[16]. 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 Abgeordnetenhauses 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 Linksfraktion, 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.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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 Warengewinnspiels als potenzieller stoffungebundener 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.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

> 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 spielerschützende 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.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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 $F = \pi * 0{,}5\ km^2 \approx 0{,}785\ km^2$. 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

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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 zusteht.[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.).

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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 BGBl. I 1949 v. 23.05.1949, S. 9.
32 BGBl. 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.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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 Gesetzgebungskompetenz 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 Gesetzgebungskompetenz lange Zeit umstritten war.[42]

Ein Staatsvertrag ist nur für die Vertragsparteien verbindlich, die ihn schließen. Wie jeder Vertrag entfaltet auch der Staatsvertrag keine „Drittwirkung" (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/Krappel*, 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.).

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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 Landesausführungsgesetz 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 Länden 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.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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 Ausführungsgesetz[52]) 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).

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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).

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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).

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

> 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; Hamb. 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,

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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 spielanreizenden 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).

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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-

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

> 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.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

> 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.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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" vorgeschrieben. 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.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

> 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 unbillige Härten vermieden und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung getragen."[74]

Nicht unumstrittenes[75] 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 Spitzenverbände 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 Spitzenverbände 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.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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 2011[80] 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 Mindestabstandsumsetzungsgesetz (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.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

> 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 erlöschen. 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 Geltung 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 Verfügbarkeitsbeschränkung[86], 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.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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 lagen[97], 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.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

> 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.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Im Jahr 2017 wurde ein Satz 2 ergänzt, der eine Ausnahmevorschrift 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.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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 Erlaubnisvorbehaltes 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.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

> 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 Schadenersatzansprüchen 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.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

> 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.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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).

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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."

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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 Spielenden 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.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

> „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.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

handelt es sich jedoch – wie bisher – um eine eng auszulegende Ausnahmevorschrift, 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 einzuhaltende 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

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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-

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

> 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.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

> 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-Westfalen[143] 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.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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 Kanalisierung 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 Spielhallenerlaubnisse 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. Anderenfalls 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

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

glücksspielrechtlichen Erlaubnis bedürfte. Um die Gefahr der Zunahme solcher illegalen Glücksspielangebote zu reduzieren, muss sichergestellt sein, dass für die bestehende Nachfrage eine ausreichende Anzahl legaler Spielhallen vorhanden ist. Der Kanalisierungsauftrag bezweckt 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 suchtgefährdend 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 Mindestabstabstand [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

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

> 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.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

l) 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.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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 SaGGlüStV 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.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

> 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 potentiellem 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.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

> z. B. Vergnügungsvierteln, 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.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

> 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.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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 Sachkundenachweises (§ 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.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

p) Thüringen

Der Freistaat Thüringen hat die Abstandsregelung im Anhang zum ThürGlüStVAG 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.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die Ausnahmevorschrift 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.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

> 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 Metern[176] über 200[177], 250[178], 300[179] und 350 Meter[180]

---

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).

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

bis hoch zu 500 Metern[181]. Hinzu kommen Ausnahme- und Übergangsregelungen, die es erlauben, den Mindestabstand zu unterschreiten[182], zu überschreiten[183] oder (teilweise) auszusetzen[184].

Fast alle Abstände bemessen sich nach der Luftlinie. Nordrhein-Westfalen hat diese gesetzliche Vorgabe jüngst aufgegeben[185]; 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 SächsGlüStVAG: „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 Neuanträge 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.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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": „Spielerschutz", „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).

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

So verstanden, verfolgen alle Länder außer Niedersachsen das Ziel der Verfügbarkeitsbeschränkung.[191] Monofunktional allein dieses Ziel nennen die Gesetzgeber in Bayern[192] und Sachsen.[193] Schleswig-Holstein[194] verfolgte dieses Ziel lange Zeit monofunktional. Bereits die Vorläuferregelungen Berlins[195] und Bremens[196] 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 Niedersachsen[199]. Auch dieses Ziel kannten bereits die Vorläuferregelungen Berlins[200] und Bremens[201].

---

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. 10 ff.), 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.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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 verwendet[206], übernehmen Nordrhein-Westfalen[207] und Schleswig-Holstein[208] 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.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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 könne es dazu kommen, dass ein Spieler so „zügig" zwischen zwei Spielhallen wechsele, 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 Mindestabstandsentfernung 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.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

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 2010[212], auch nicht an die Besiedelungsdichte der einzelnen Länder an: Den höchsten Mindestabstand von 500 m verlangen sowohl die beiden Länder mit der geringsten Besiedelungsdichte[213], Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern[214], als auch die beiden Länder mit der dichtesten Besiedelung, Berlin und Hamburg[215].

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 Bandenburg bei Fn. 90; für Mecklenburg-Vorpommern bei Fn. 111.

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

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Abbildung 1: Übersicht der Ziele und Mindestabstände

Land	„Abkühlungsgewährleistung“	Verfügbarkeitsbeschränkung	Ballungsvermeidung	Kontrollverbesserung	Mindestabstand	Möglichkeit von Ausnahmen
Baden-Württemberg	+	-	+	-	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
Brandenburg	+	+	-	-	500 m	./.
Bremen	+	+	+	-	250 m	nur im Härtefall
Hamburg	+	+	-	-	500 m	100 m in gekennzeichneten Gebieten
Hessen	-	(pauschal)[216]	+	-	300 m	geringfügige Unterschreitung bei besonderen örtlichen Begebenheiten
Mecklenburg-Vorpommern	+	(pauschal)	-	-	500 m	bei besonderen örtlichen Begebenheiten
Niedersachsen	-	-	+	-	100 m	Gemeinden können zwischen 50 m und 500 m festlegen
Nordrhein-Westfalen	+	+	+	-	350 m	bei besonderen örtlichen Begebenheiten; 100 m bei akkreditierter Zertifizierung und weiteren Voraussetzungen

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.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Land	„Abkühlungsgewährleistung“	Verfügbarkeitsbeschränkung	Ballungsvermeidung	Kontrollverbesserung	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	./.	./.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

C. Mindestabstände in der Empirie

I. Prävalenz und Prävention pathologischen und problematischen Glücksspiels

Ein rechtswissenschaftliches Gutachten kann keinen Beitrag zur empirischen Suchtforschung leisten. Es kann die vorhandene Empirie aber zur Kenntnis nehmen, und das muss es auch tun, soweit der Empirie bei der Anwendung der rechtlichen Maßstäbe Bedeutung zukommt. Es gibt zahlreiche Studien zur Frage, ob Suchtprävention- und -bekämpfung durch Mindestabstandsregelungen möglich ist. Darüber hinaus hat die Empirie auch qualitative Regelungen in den Blick genommen. Vorhanden sind auch Untersuchungen dazu, wie pathologisches Glücksspiel entsteht. Dagegen gibt es, soweit ersichtlich, keine Studien spezifisch zu der Frage, ob der Abstand zur nächsten Spielhalle die Möglichkeiten des Spielhallenpersonals beeinflusst, die Spieler zu kontrollieren.

Die Suchtforschung unterscheidet pathologisches und problematisches Glücksspiel[217]. Als Oberbegriff findet „Glücksspielstörung"[218] Verwendung. Das pathologische Glücksspiel stellt die größere Störung dar.[219] Als Faktoren, die eine Glücksspielstörung auslösen können, benennt die For-

---

217 Der Begriff „Glücksspielstörung" ist der offizielle Fachbegriff für „Spiel- und Wettsucht", s. *Bühringer/Kotter/Kräplin,* in: Krüper (Hrsg.), Zertifizierung und Akkreditierung als Instrumente qualitativer Glücksspielregulierung, 2017, S. 35 (35); ähnlich *Albrecht-Sonnenschein/Wölfing/Grüsser-Sinopoli,* in: Gebhardt/Korte (Hrsg.), Glücksspiel, 2. Aufl. 2018, S. 833 (Rn. 4): „Störung durch Glücksspielen".

218 Freie Übersetzung nach American Psychiatric Association, Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders (DSM-V), 5. Aufl. 2013: „Gambling Disorder"; ferner der Begriff der WHO, abrufbar unter https://www.who.int/health-topics/addictive-behaviours#tab=tab_1 (zuletzt abgerufen am 07.09.2021). Den Begriff verwendet auch die Drogenbeauftrage der Bundesregierung, abrufbar unter https://www.drogenbeauftragte.de/presse/detail/online-gluecksspiel-nahezu-jeder-fuenfte-spielende-zeigt-problematisches-verhalten/ (zuletzt abgerufen am 07.09.2021). Krit. zur Verwendung von „Spielsucht" *Bühringer,* NRW Lt.-Stellungn. 17/2687, S. 1, abrufbar unter https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST17-2687.pdf. Nach ICD-10 (F63.0) hingegen „pathological gambling".

219 *Becker,* Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenspiel, 2016, S. 64 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

schung individuelle, strukturelle und situative Merkmale (sog. Drei-Faktoren-Modell).[220] Konkret geht es um

- die Person, die am Glücksspiel teilnimmt (individuelles Merkmal),
- die Eigenschaften, die ein Glücksspiel und seinen Verlauf kennzeichnen (strukturelles Merkmal) und
- die Umgebung, in der das Glücksspiel stattfindet (situatives Merkmal).

Vorrangig ausschlaggebend für eine Glücksspielstörung, das zeigen mehrere Studien, seien zu ca. 50 % individuelle Merkmale genetischer, soziodemographischer und psychologischer Art.[221] Die Eigenschaften des untersuchten Glücksspiels folgen auf dem zweiten Platz. Die Umgebung, in der das Glücksspiel stattfindet („Setting"), sei schließlich nur in geringem Umfang für Glücksspielstörungen verantwortlich.[222] Mindestabstandsregelungen betreffen das situative Merkmal des „Settings" eines Glücksspiels.[223]

Insgesamt sei der Anteil pathologischer Spieler an der Gesamtbevölkerung gering. Etwa 1 % der Bevölkerung zeige zu einem Zeitpunkt im Leben ein pathologisches, weitere etwa 1,1 % ein problematisches Spielverhalten (Lebenszeit-Prävalenz).[224] Die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) referiert:

> „In Deutschland gelten je nach Studie zwischen ca. 0,2 % und ca. 1,5 % der erwachsenen Personen als problematisch oder pathologisch Glücksspielende."[225]

---

220 Insbes. für Mindestabstandsregelungen *Becker*, Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenspiel, 2016, S. 32 ff.; allgemein bereits bei *Bühringer/Kotter/Kräplin*, Beiträge zum Glücksspielwesen 2/2016, S. 22 (23 f.); *Hartmann*, in: ders./Pieroth (Hrsg.), Spielbanken und Spielhallen zwischen Landes-, Bundes- und Unionsrecht, 2013, S. 97 (125 ff.) m.w.N; *Meyer*, in: ders./Bachmann, Spielsucht, 4. Aufl. 2017, S. 77 ff.

221 *Becker*, Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenspiel, 2016, S. 34 ff.; mit anderem Ansatz, aber ähnlichem Ergebnis *Bühringer/Kotter/Kräplin*, in: Krüper (Hrsg.), Zertifizierung und Akkreditierung als Instrumente qualitativer Glücksspielregulierung, 2017, S. 35 (41 ff.), m.w.N.; *Bühringer/Ennuschat*, ZfWG 2016, S. 400 (402).

222 Becker, Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenspiel, 2016, S. 40 f.; ähnlich *Bühringer/Kotter/Kräplin*, in: Krüper (Hrsg.), Zertifizierung und Akkreditierung als Instrumente qualitativer Glücksspielregulierung, 2017, S. 35 (56).

223 *Becker*, Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenspiel, 2016, S. 37 ff.

224 *Becker*, Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenspiel, 2016, S. 41 f.; *Bühringer/Kotter/Kräplin*, in: Krüper (Hrsg.), Zertifizierung und Akkreditierung als Instrumente qualitativer Glücksspielregulierung, 2017, S. 35 (36); ähnliche Zahlen bei *Albrecht-Sonnenschein/Wölfing/Grüsser-Sinopoli*, in: Gebhardt/Korte (Hrsg.), Glücksspiel, 2. Aufl. 2018, S. 833 (Rn. 54).

225 BZgA, Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland, 2020, S. 26.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Ein Großteil der betroffenen Spieler lege die Störung wieder ab, ohne dass eine Behandlung erforderlich sei.[226] Der BZgA-Forschungsbericht „Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland" hat für das Jahr 2019 folgende Zwölf-Monats-Prävalenzen festgehalten:

> „Der aktuelle, prozentuale Anteil für problematisches Glücksspielverhalten beträgt 0,39 % und der für wahrscheinlich pathologisches Glücksspielverhalten 0,34 %. […] Insgesamt ist die Verbreitung auffälligen, problematischen und pathologischen Glücksspielens auf dem niedrigsten Stand seit 2009."[227]

Nach Glücksspielformen unterschieden, geht der BZgA-Forschungsbericht davon aus, dass das Casinospiel im Internet, gefolgt vom Automatenspiel in der Spielbank, „das höchste Risiko für die Entwicklung von mindestens problematischem Spielverhalten aufweist":

> „Casinospiele im Internet weisen den größten Anteil an mindestens problematisch Spielenden aus (18,6 %), gefolgt vom Kleinen Spiel in der Spielbank (13,8 %) und den Geldspielautomaten in Spielhallen und Gaststätten (11,7 %)."[228]

Dass das virtuelle Casino- und das stationäre Automatenspiel das höchste Risiko aller genannten Glücksspielangebote aufweisen, insbesondere wegen der hohen Ereignisfrequenz[229], zeigen auch andere Studien.[230]

---

226 Sog. natürliche Remission, s. *Becker,* Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenspiel, 2016, S. 45.

227 BZgA, Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland, 2020, S. 84, vgl. auch S. 10, 128, 130.

228 BZgA, Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland, 2020, S. 13, vgl. auch S. 84.

229 S. dazu, dass eine erhöhte Ereignisfrequenz einen erhöhten Spieleinsatz bewirkt *Newall u.a.*, in: Addictive Behaviors 127 (2022) 107229, S. 1 (6 ff.); s. zu weiteren beeinflussenden Merkmalen der Glücksspielart *Meyer,* in: ders./Bachmann, Spielsucht, 4. Aufl. 2017, S. 88 ff.

230 *Banz/Becker*, ZfWG 2019, S. 212 (217 f.) m.w.N., *Becker,* Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenspiel, 2016, S. 32 f.; *Makswit,* Auswirkungen des Föderalismus im Glücksspielrecht, 2015, S. 58 ff.; *Meyer,* ZfWG 2014, S. 1 (3); Endbericht des Landes Hessen zur Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages, 2017, S. 40 f. (abrufbar unter https://innen.hessen.de/sites/innen.hessen.de/files/2021-06/evaluierungsbericht_des_landes_hessen_zum_glueckspielstaatsvertrag.pdf; zweifelnd *Bühringer/Kotter/Kräplin,* in: Krüper (Hrsg.), Zertifizierung und Akkreditierung als Instrumente qualitativer Glücksspielregulierung, 2017, S. 35 (49 f.), da ein Kausalzusammenhang nicht feststehe.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die geringen Lebenszeit- und Zwölf-Monats-Prävalenzen belegten den oben dargestellten Befund, dass es nicht allein die Teilnahme am Glücksspiel sei, die eine Glücksspielstörung hervorrufe, sondern es vor allem auf individuelle Faktoren ankomme.[231] Die Zahl der Spieler mit einer Glücksspielstörung sei zwar seit den 1970er Jahren gestiegen,[232] in neuerer Zeit aber – trotz der Zunahme des Glücksspielangebots[233] – konstant geblieben.[234]

Ist bekannt, welche Faktoren die Glücksspielstörung herbeiführen können, lassen sich Mittel zur Prävention bestimmen. Drei Ansatzpunkte werden genannt:

– universelle Prävention,
– selektive Prävention,
– indizierte Prävention.

Während sich die universelle Prävention an die gesamte Bevölkerung richte, gelte die selektive Prävention einzelnen Risikogruppen und die indizierte Prävention Einzelpersonen.[235]

Die üblichen Präventionsbegriffe sollen hier Verwendung finden, obwohl sie die drei anerkannten Faktoren der Störungsentstehung (individuell, strukturell und situativ) jedenfalls nicht ausdrücklich abbilden und ihre begrifflichen Schwächen auch sonst offen zu Tage liegen: Die Präventionsmaßnahmen unterscheiden sich nach der Größe bzw. der Bestimmtheit des Adressatenkreises, doch bilden die Begriffe ihr Unterscheidungskriterium nicht hinreichend ab. Statt zum Beispiel von genereller, individueller und Gruppenprävention zu handeln, greifen die Begriffsbildungen irrelevante Gesichtspunkte auf irreführende Weise heraus. Nimmt man „universelle Prävention" ernst, behauptet der Begriff implizit die Existenz extraterrestrischen Lebens. Doch selbst Maßnahmen universeller Prävention verfallen glücklicherweise nicht der Hybris, das gesamte Universum

231 *Bühringer/Ennuschat*, ZfWG 2016, S. 400 (403).
232 *Meyer*, in: ders./Bachmann, Spielsucht, 4. Aufl. 2017, S. 120.
233 Insbesondere für Spielhallen *Trümper/Heimann*, Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland, 12. Aufl. 2014, S. 12 ff.
234 *Banz/Becker*, ZfWG 2019, S. 212 (215); *Bühringer/Kotter/Kräplin*, Beiträge zum Glücksspielwesen 2/2016, S. 22 (22 f.); *Meyer/Kalke/Hayer*, Sucht 64 (5–6), 2018, S. 283 (284), identisch: *dies*, Beiträge zum Glücksspielwesen 3/2020, S. 10 ff.; Endbericht des Landes Hessen zur Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages, 2017, S. 35 ff., abrufbar unter https://innen.hessen.de/sites/innen.hessen.de/files/2021-06/evaluierungsbericht_des_landes_hessen_zum_gluecksspielstaatsvertrag.pdf.
235 *Becker*, Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenspiel, 2016, S. 46.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

zu adressieren. Auch die selektive Prävention muss indiziert sein, auch die indizierte Prävention gilt einer Einzelperson, die vorab selektiert wurde. Die Mindestabstandsgebote werden zu den selektiven Präventionsmaßnahmen gezählt[236], obwohl sie nicht nur einen Teil, sondern alle Spieler betreffen. Insbesondere wirken sie nicht gezielt auf die Risikogruppe problematischer oder pathologischer Spieler ein.

Auf anderer Ebene werden primäre, sekundäre und tertiäre Prävention unterschieden: Primäre Präventionsmaßnahmen dienen der Verhinderung negativer Ereignisse. Sekundäre Präventionsmaßnahmen greifen ein, nachdem negative Ereignisse eingetreten sind, und sollen diese korrigieren, abwenden oder weitere schädigende Folgen vermeiden. Tertiäre Präventionsmaßnahmen greifen ein, wenn eine Störung bereits chronisch besteht, und dienen dazu, Spätfolgen abzuwenden.[237] Nach dieser Kategorisierung zählen Mindestabstände zur primären Prävention, da sie alle Spieler erfassen, auch solche ohne Auffälligkeiten.[238]

II. Verfügbarkeitsbeschränkung

Die Verfügbarkeit, die Mindestabstandsregelungen in fast allen Ländern beschränken sollen,[239] meint – so eine nicht unumstrittene Definition –[240] die

> „Einfachheit, mit der ein Spieler den Zugang zum Glücksspiel erreicht“[241].

Auf dieser Grundlage lassen sich soziale, physische (d.h. räumliche und zeitliche) sowie kognitive Verfügbarkeit unterscheiden.[242] Mindestabstandsregelungen beschränkten die physische Verfügbarkeit.[243]

In welchem Verhältnis Verfügbarkeit und Glücksspielstörung stehen, ist in der Suchtforschung ausgesprochen umstritten. Das liegt vor allem daran, dass unterschiedliche Untersuchungen zu unterschiedlichen Ergebnis-

---

236 *Becker,* Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenspiel, 2016, S. 46.
237 *Bachmann,* in: Meyer/Bachmann, Spielsucht, 4. Aufl. 2017, S. 392 f.
238 *Bachmann,* in: Meyer/Bachmann, Spielsucht, 4. Aufl. 2017, S. 401.
239 S. dazu bereits bei Fn. 190.
240 S. *Adams/Fiedler,* in: Gebhardt/Korte (Hrsg.), Glücksspiel, 2. Aufl. 2018, S. 145 (Rn. 5).
241 Wissenschaftliches Forum Glücksspiel, ZfWG 2010, S. 305 (309).
242 *Becker,* Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenspiel, 2016, S. 60 ff.
243 *Becker,* Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenspiel, 2016, S. VII.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

sen kommen. Die empirischen Studien lassen sich außerdem nur schwer vergleichen.[244] Das liegt daran, dass die Studien jeweils verschiedene Faktoren einbeziehen bzw. ausschließen. Alle Studien beziehen sich auf das Ausland; zu den Verhältnissen in Deutschland gibt es keine Empirie.[245]

Metastudien bewerten die unterschiedlichen empirischen Studien ihrerseits unterschiedlich. Nicht immer sind dabei die gleichen Studien Gegenstand des Überblicks, teilweise beziehen sich die Auswertungen auch auf unterschiedliche Quellen.[246] Selbst dort, wo die Bezugspunkte übereinstimmen, ziehen unterschiedliche Auswertungen unterschiedliche Schlüsse. Unumstritten – auch wenn wiederum Studien für Deutschland fehlen – ist nur, dass die kurze Entfernung einer Spielstätte zu dem Wohnort einen Faktor darstellt, der pathologisches Spiel begünstigt.[247]

Versucht man, die unübersichtliche Lage zu vereinfachen, lassen sich mit Blick auf das Verhältnis der Verfügbarkeit des Glücksspiels zur Prävalenz der Glücksspielstörungen[248] im Wesentlichen fünf Ansichten unterscheiden:[249]

---

244 S. dazu *Becker,* Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenspiel, 2016, S. 75 ff.

245 *Becker,* Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenspiel, 2016, S. 79 ff.; *Meyer/Kalke/Hayer,* Sucht 64 (5–6), 2018, S. 283 (285).

246 *Adams/Fiedler,* in: Gebhardt/Korte (Hrsg.), Glücksspiel, 2. Aufl. 2018, S. 145 (Rn. 5 ff.) untersuchen Studien aus Australien und Kanada; *Becker,* Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenspiel, 2016, S. 79 ff. untersucht Studien aus Australien, Neuseeland, Kanada, den USA, Norwegen und der Schweiz; *Bühringer/Kotter/Kräplin,* Beiträge zum Glücksspielwesen 2/2016, S. 22 (24) untersuchen Studien aus Kanada und der Schweiz; *Kalke/Hayer,* Jugend- und Spielerschutz, 2018, S. 28 ff. untersuchen Studien aus Australien, Norwegen, Finnland und den USA; ebenso *Meyer/Kalke/Hayer,* 64 (5–6), 2018, S. 283 (287 ff.).

247 S. nur *Adams/Fiedler,* in: Gebhardt/Korte (Hrsg.), Glücksspiel, 2. Aufl. 2018, S. 145 (Rn. 13); *Becker,* Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenspiel, 2016, S. 123.

248 Prävalenz meint im medizinischen Zusammenhang die „Rate der zu einem bestimmten Zeitpunkt oder in einem bestimmten Zeitabschnitt an einer bestimmten Krankheit Erkrankten (im Vergleich zur Zahl der Untersuchten)", s. dazu den Online-Eintrag im Duden, abrufbar unter: https://www.duden.de/rechtschreibung/Praevalenz (zuletzt abgerufen am 07.09.2021); in der Druckfassung der Werke Duden, Das große Wörterbuch der deutschen Sprache, Bd. 7: Pekt – Schi, Stichw. „Prävalenz", 3. Aufl. 1999 und Duden, Die deutsche Rechtschreibung, 27. Aufl. 2017, nicht enthalten.

249 Darstellung und Begriff nach *Becker,* Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenspiel, 2016, S. 57 f.; ähnlich *Meyer,* in: ders./Bachmann, Spielsucht, 4. Aufl. 2017, S. 122 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

1. Stetigkeitsthese: Verfügbarkeit und Glücksspielstörung stehen in (positiv) kausaler Beziehung. Steigt die Verfügbarkeit, steigt die Prävalenz pathologischen bzw. problematischen Spielverhaltens entsprechend.
2. Sättigungsthese: Verfügbarkeit und Glücksspielstörung stehen in (positiv) kausaler Beziehung. Steigt die Verfügbarkeit, steigt die Prävalenz pathologischen bzw. problematischen Spielverhaltens nur bis zu einem bestimmten Grenzwert.[250]
3. Adaptionsthese: Verfügbarkeit und Glücksspielstörung stehen nur kurzfristig in (positiv) kausaler Beziehung. Steigt die Verfügbarkeit, steigt die Prävalenz pathologischen bzw. problematischen Spielverhaltens nur vorübergehend. Danach sinkt sie auf das ursprüngliche Niveau ab oder fällt sogar darunter.[251]
4. Marktthese: Verfügbarkeit ist das Ergebnis von Angebot und Nachfrage. Je mehr Nachfrage besteht, desto höher ist das Angebot. Nicht die Verfügbarkeit ist also entscheidend für eine gesteigerte Prävalenz, sondern die Nachfrage.[252] Diese Kombination führt vor allem in sozial benachteiligten Gebieten zu einer hohen Verfügbarkeit und einer damit einhergehenden hohen Prävalenz pathologischen bzw. problematischen Spielverhaltens.[253]
5. Unabhängigkeitsthese: Verfügbarkeit und Glücksspielstörung stehen in keiner kausalen Beziehung; beide Befunde bestehen unabhängig voneinander.[254]

Zusammenfassend lassen sich die fünf Thesen zwei „Lagern" zuordnen:

1. Dependenz: Ein kausaler Zusammenhang zwischen Verfügbarkeit und Sucht besteht und lässt sich nachweisen.
2. Independenz: Ein kausaler Zusammenhang zwischen Verfügbarkeit und Sucht besteht nicht, jedenfalls lässt er sich nicht nachweisen.

Stellvertretend für die Ansicht der Independenz stehen die Untersuchungen *Bühringers*. Er kommt unter Berücksichtigung verschiedener Studien

250 Dafür *Adams/Fiedler*, in: Gebhardt/Korte (Hrsg.), Glücksspiel, 2. Aufl. 2018, S. 145 (Rn. 9 f.); *Meyer/Kalke/Hayer*, Sucht 64 (2018), S. 283 (284); *Peren/Clement*, Der deutsche Glücks- und Gewinnspielmarkt, 2016, S. 114 m.w.N.

251 Dafür wohl *Meyer/Kalke/Hayer*, Sucht 64 (2018), S. 283 (285).

252 *Becker*, Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenspiel, 2016, S. 52 f., 59.

253 *Becker*, Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenspiel, 2016, S. 93 ff., 123 ff.

254 *Kalke/Buth*, in: Gebhardt/Korte (Hrsg.), Glücksspiel, 2. Aufl. 2018, S. 919 (Rn. 31) in Tabelle 2 unter „Reduzierung Spielangebot" sind „keine Ergebnisse bekannt" zum Zusammenhang von Verfügbarkeit und Glücksspielstörung; zurückhaltender *Bühringer/Kotter/Kräplin*, Beiträge zum Glücksspielwesen 2/2016, S. 22 (24).

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

zu dem Ergebnis, dass ein Mindestabstand zwischen Spielhallen keinen Beitrag zum Schutz der Spieler leiste. Beleg dafür sei, dass die Anzahl der Personen mit einer Glücksspielstörung auch dann konstant geblieben sei,[255] als sich die Zahl der Spielhallen, Spielbanken und Wettannahmestellen erhöht habe und das Internet als Glücksspielort hinzugekommen sei.[256] Die Forschung zeige, dass eine Glücksspielstörung durch verschiedene „Vulnerabilitätsfaktoren" gefördert werde, darunter Traumata, erhöhte Risikobereitschaft, Spielverhalten der Eltern etc. Die Verfügbarkeit von Glücksspiel sei naturgemäß eine notwendige (ohne Glücksspiel keine Glücksspielstörung), aber keine hinreichende Bedingung für problematisches oder pathologisches Spiel.[257] Sinnvoll seien deshalb Mittel zur Früherkennung der Suchtmerkmale bis hin zu Spielersperren[258] sowie, wo in Einzelfällen notwendig, Einschränkungen durch die Gemeinden.[259]

Auf derselben Linie liegt der Vorschlag *Becker*s, Spielhallen in der Innenstadt nicht mehr zuzulassen, sondern in Gewerbegebieten zu konzentrieren.[260] Der Zusammenhang zwischen Verfügbarkeit und Glücksspielstörung sei bloß ein indirekter: Mit erhöhter Verfügbarkeit gehe erhöhter Konsum einher, aber nur bis zu einer Sättigungsgrenze.[261] Der erhöhte Konsum wiederum führe zu problematischem Spielverhalten, aber nur im Sinn der Adaptionsthese.[262] Für pathologische Spieler hingegen sei die Verfügbarkeit ohnehin gleichgültig: Sie spielten unabhängig von der Verfügbarkeit, sodass für sie die Unabhängigkeitsthese gelte.[263] Zu berücksichtigen sei in diesem Zusammenhang ebenfalls, dass eine Krankheit wie die Spielstörung nicht dadurch verschwinde, dass des Spiels Verfügbarkeit abnehme.[264]

---

255 Dies stützen die Zahlen bei *Banz*, Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland, 2019, S. 166.

256 *Bühringer*, NRW Lt. Stellungn. 17/3632, S. 2 f.

257 Ausdrücklich *Adams/Fiedler*, in: Gebhardt/Korte (Hrsg.), Glücksspiel, 2. Aufl. 2018, S. 145 (Rn. 5).

258 *Bühringer*, NRW Lt. Stellungn. 17/3632, S. 7.

259 *Bühringer*, Stellungnahme zum GlüNeuRStV, 2020, S. 4, abrufbar unter https://www.gluecksspielwesen.de/wp-content/uploads/2020/02/TU-Dresden.pdf; ebenso *Bühringer*, NRW Lt. Stellungn. 17/3632, S. 5.

260 *Becker*, Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenspiel, 2016, S. 155 ff.

261 *Becker*, Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenspiel, 2016, S. 51 f.

262 *Becker*, Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenspiel, 2016, S. 51 f.

263 *Becker*, Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenspiel, 2016, S. VIII.

264 *Hartmann*, in: ders./Pieroth (Hrsg.), Spielbanken und Spielhallen zwischen Landes-, Bundes- und Unionsrecht, 2013, S. 97 (127 f.); ähnlich kritisch *Kläner*, ZfWG 2018, S. 378 (381).

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die Ansicht der Dependenz geht vor allem auf *Meyer* und *Hayer* zurück.[265] Sie weisen darauf hin, dass der Zusammenhang zwischen Verfügbarkeit und Glücksspielstörung (mindestens) nachvollziehbar sei.[266] In Verbindung mit Spielersperren sei die Verfügbarkeitsreduktion das wirksamste Mittel zur Glücksspielstörungsprävention.[267] Auch in diesem „Lager" weisen Autoren allerdings – in Übereinstimmung mit den vorher Genannten – darauf hin, dass mit der Erhöhung der Verfügbarkeit keine Erhöhung der Suchtprävalenz einhergehe.[268]

Zusammenfassend kann daher nicht mehr festgehalten werden, als dass der Zusammenhang zwischen Verfügbarkeit und pathologischem bzw. problematischem Spielverhalten uneindeutig ist.[269]

III. „Abkühlungsgewährleistung"

Anders sieht die Studienlage mit Blick auf die Frage nach der „Abkühlung"[270] des Spielers im Anschluss an den Besuch einer Spielhalle aus. Hierzu besteht – soweit ersichtlich – nicht eine empirische Untersuchung. Daher konnten weder der Berliner Gesetzgeber noch die Berliner Senatsverwaltung weder zu dem Zeitpunkt, in dem der Gesetzgeber die Mindestabstandsregelung erließ, noch nachträglich einen wissenschaftlichen Nachweis über einen „Abkühlungseffekt" vorlegen.[271] Seine Annahme, dass der Abstand zwischen Spielhallen eine Abkühlung bewirke, belegt der Berliner Gesetzgeber denn auch bloß mit einem Aufsatz von *Orlob* (GewArch 1983, S. 126 ff.), der die damals aktuelle Rechtsprechung zusammenfasst[272] und maßgeblich einen Beschluss des VG Berlins[273] und

265 S. nur *Meyer/Hayer,* Die Effektivität der Spielersperre als Maßnahme des Spielerschutzes, 2011, S. 23 f.

266 *Adams/Fiedler,* in: Gebhardt/Korte (Hrsg.), Glücksspiel, 2. Aufl. 2018, S. 145 (Rn. 7); *Hayer,* ZfWG 2016, S. 173 (173); *Kalke/Hayer,* Jugend- und Spielerschutz, 2018, S. 8, 32; *Kläner,* ZfWG 2018, S. 378 (379 f.); *Makswit,* Auswirkungen des Föderalismus im Glücksspielrecht, 2015, S. 59; *Meyer,* in: ders./Bachmann, Spielsucht, 4. Aufl. 2017, S. 90, 125.

267 *Kalke/Hayer,* Jugend- und Spielerschutz, 2018, S. 7.

268 *Kläner,* ZfWG 2018, S. 378 (381).

269 *Egerer,* ZfWG Sonderbeilage 3/2017, S. 27 (28).

270 S. dazu bereits bei Fn. 202 ff.

271 Schriftliche Anfrage des Abgeordneten *Luthe,* Abgeordnetenh.-Drs. 18/24267, S. 2 f.; vgl. auch *Bühringer,* NRW Lt. Stellungn. 17/3632, S. 7 f.

272 S. bei Fn. 13.

273 VG Berlin, GewArch 1982, S. 374 f.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

einen Beschluss des OVG Berlins-Brandenburgs[274] zu Grunde legt („Orlob, GewArch 1983, 126, unter Hinweis auf die Rechtsprechung des VG und OVG Berlin“[275]).

Gegenstand beider Beschlüsse ist eine Flucht von vier Räumen (eine ehemalige Wohnung), für die dem Kläger die Genehmigung von vier Spielhallen versagt wurde. § 33i GewO a.F. liege, so das Gericht,

> „erkennbar die Überlegung zugrunde, daß die erwünschte Eindämmung der Betätigung des Spieltriebs nur möglich ist, wenn der Spieler gleichsam an die ‚frische Luft‘ muß, bevor er an weiteren Spielgeräten spielen kann.“[276]

Insgesamt äußert sich das Gericht nur dazu, dass Mehrfachspielhallen unzulässig seien. Empirische Nachweise für die Auffassung der Richter, dass der Spieler „gleichsam“ an die „frische Luft“ (in Anführungszeichen) müsse, enthält der Beschluss nicht; das Gericht verweist lediglich auf die Gesetzesbegründung zu § 33i GewO a.F.:[277]

> „In den letzten Jahren hat der Spieltrieb nicht nur bei Erwachsenen, sondern auch bei Jugendlichen erheblich zugenommen. Besonders in den Großstädten hat sich die Zahl der Spielhallen und Spielkasinos erheblich vermehrt. Die Bundesregierung ist im Einvernehmen mit den Ländern der Auffassung, daß dieser Entwicklung nicht untätig zugesehen werden soll. Zwar besteht kein Anlaß zu besonderen Befürchtungen, jedoch darf nicht übersehen werden, daß sich auf diesem Gebiet in besonderem Maße Personen als Unternehmer betätigen, gegen deren Zuverlässigkeit vielfach nicht unerhebliche Bedenken bestehen. Hinzu kommt, daß die Spielhallen regelmäßig zu Sammelpunkten der halbwüchsigen Jugend werden und aus diesem Anlaß besondere Gefahren aus der Unzuverlässigkeit des Unternehmers entstehen können (Planung und Ausführung von Straftaten, Gewinnung von Mittätern und Helfern). Die Untersagungsmöglichkeit nach der in dieser Vorlage vorgeschlagenen Neufassung des § 35 [GewO] reicht nicht aus, vielmehr erscheint es hier notwendig, im Interesse der Allgemeinheit

274 *Orlob,* GewArch 1982, S. 126 (128) zitiert den Beschluss „OVG Berlin […] Beschluß vom. 6.9.1982 – 1 S 48.82“. Weder auf juris noch auf beck-online lässt sich mit den Suchkriterien „OVG Berlin“ und dem genannten Aktenzeichen oder „OVG Berlin“ und dem Beschlussdatum ein Treffer erzielen.

275 So die Begründung des Gesetzgebers, s. bei Fn. 13.

276 VG Berlin, GewArch 1982, S. 374 (375).

277 VG Berlin, GewArch 1982, S. 374 (375).

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

> diejenigen Personen, die einen solchen Spielbetrieb eröffnen wollen, vor Beginn ihrer Tätigkeit zu überprüfen. Darüber hinaus ist es auch erforderlich, die Erteilung der Erlaubnis davon abhängig zu machen, daß hinsichtlich der Lage des Betriebes und der zu verwendenden Räume keine Bedenken bestehen. Es handelt sich also um eine an die Person und an den Raum gebundene Erlaubnis ähnlich wie in § 2 Abs. 1 Nr. 1 und 4 des Gaststättengesetzes.
> Den Begriff der Spielhalle und des Spielkasinos gesetzlich festzulegen, ist nicht notwendig. Nach dem Sprachgebrauch ist eine Spielhalle ein Betrieb, in dem Spielgeräte (Glücksspielgeräte und Geschicklichkeitsspiele) aufgestellt sind, an denen sich die Gäste nach Belieben betätigen können. Der Schwerpunkt des Betriebes muß in dem Bereitstellen der Spielgeräte liegen. Das Spielkasino unterscheidet sich von der Spielhalle dadurch, daß in einem Spielkasino die Veranstaltung von Spielen mit Gewinnmöglichkeit — ohne Benutzung mechanisch betriebener Spielgeräte — im Vordergrund steht. Außerdem ist der Besuch eines Spielkasinos in der Regel von der Zahlung eines Eintrittsgeldes oder von dem Erwerb der Mitgliedschaft in einem Spielklub abhängig. Durch die Formulierung ‚oder eines ähnlichen Unternehmens' soll dem Versuch einer Umgehung der Erlaubnispflicht vorgebeugt werden. Spielbanken im Sinne des Gesetzes über die Zulassung öffentlicher Spielbanken vom 14. Juli 1933 (RGBl. I S. 480) fallen jedoch nicht unter § 33c [GewO] (lex specialis)."[278]

Dieser Gesetzesbegründung lässt sich der für das Gericht entscheidende Gesichtspunkt, dass der Spieler einer „Abkühlung" an der „frischen Luft" bedürfe, nicht einmal im Ansatz entnehmen. Dass der Beschluss auf diese Gesetzesbegründung verweist, führt in die Irre.

Neben den Entscheidungen der Berliner Verwaltungsgerichtsbarkeit behandelt *Orlob* auch eine Entscheidung, die das VG Düsseldorf keinen Monat vor dem VG Berlin getroffen hat. Streitgegenstand ist die Ablehnung einer Genehmigung für insgesamt vier Spielhallen in einem Haus. Das Gericht hält die Ablehnung für rechtmäßig: Eine Spielhalle stehe mit „gewerbepolizeilichen Vorschriften" in Widerspruch, wenn sich die

> „Spielhalle in solcher Nähe zu einer bereits vorhandenen Spielhalle [befindet], daß ein Spieler diese mühelos zu Fuß erreichen kann".[279]

278 BT-Drs. 3/318, S. 16.
279 VG Düsseldorf, GewArch 1982, S. 331 (332); ähnlich VG Düsseldorf, GewArch 1983, S. 134 (135).

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Ausgeschlossen sei demnach „insbesondere […] die Zulassung benachbarter Spielhallen“.[280] Doch einen (empirischen) Beleg für den „Abkühlungseffekt“ nennt auch das VG Düsseldorf nicht; streng genommen behauptet es einen solchen „Abkühlungseffekt“ nicht einmal.

Orlob selbst äußert sich in seinem Aufsatz gegenüber dem „Abkühlungseffekt“ – anders als es die Berliner Gesetzesbegründung nahelegt – durchaus kritisch:

> „Es dürfte nicht ausreichen, wenn das VG Berlin in seinem Beschluß vom 7.7.1982 – 4 A 253.82 – unter Bestätigung durch das OVG Berlin im Beschluß vom 6.9.1982 – 1 S 48.82 – hervorhebt, daß die erwünschte Eindämmung der Betätigung des Spieltriebes nur möglich ist, wenn der Spieler gleichsam an die ‚frische Luft‘ muß, bevor er an weitere [sic!] Geldspielgeräten spielen kann.“[281]

Dass die Gesetzesbegründung auf *Orlob* verweist, führt also ebenfalls in die Irre.[282]

Zudem ist die Rechtsprechung auch damals mitnichten einheitlich erfolgt. Zweifel an der Auffassung, dass die Spielhallengenehmigung von den Verhältnissen in der Nachbarschaft abhängen könne, äußerte das OVG Münster (letztlich blieb die Frage offen):

> „Zweifelhaft erscheint auch, ob die Häufung von Spielgeräten in der Nachbarschaft die Zulassung der von der Kl. geplanten Spielhalle ausschließt. […] Dabei fällt besonders ins Gewicht, daß eine Regelung, die die Versagung der Spielhallenerlaubnis allein wegen des Vorhandenseins gleichartiger Einrichtungen in der näheren Umgebung vorschriebe, im Ergebnis auf eine Bedürfnisprüfung hinausliefe und damit unter dem Gesichtspunkt der verfassungsrechtlich garantierten Freiheit der Berufswahl (Art. 12 Abs. 1 GG) erhebliche Probleme aufwerfen würde.[283]

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat sich nur zwei bzw. drei Jahre später der Auffassung, Mehrfachspielhallen seien nach dem Gewerberecht unzulässig, ausdrücklich entgegengestellt.[284] Indem das BVerwG Mehrfachspielhallen zugelassen hat, hat es zugleich den Befund verworfen,

---

280 VG Düsseldorf, GewArch 1982, S. 331 (332).

281 *Orlob*, GewArch 1983, S. 126 (128); der zitierte Beschluss des OVG Berlin ist nicht veröffentlicht, s. bereits in Fn. 274.

282 S. bei Fn. 13.

283 OVG Münster, GewArch 1983, S. 131 (133).

284 BVerwGE 70, 180 ff.; BVerwG, NVwZ 1985, S. 268 f.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ein Spieler müsse zum „Abkühlen" „an die frische Luft" bzw. zu Fuß zur nächsten Spielhalle gehen.

Bei Licht betrachtet hat der Berliner Gesetzgeber bei der Schaffung des ersten Mindestabstandsgebots an eine seit langer Zeit überholte Rechtsprechung angeknüpft. Festzuhalten ist, dass der „Abkühlungseffekt" eine Erfindung der Instanzgerichte ist, der das BVerwG eine Absage erteilt hat.

Weil es keine empirische Studie gibt, die einen „Abkühlungseffekt" belegt, und so ein „belegbare[r] Einfluss einer Reduzierung des Angebots auf die Reduzierung der Glücksspielproblematik"[285] fehle, nennt *Bühringer* den je nach Land unterschiedlich gewählten Abstand „willkürlich"[286]. Falls es eine „Abkühlung" gebe, müsse ein vulnerabler Spieler entsprechend länger zum „Abkühlen" brauchen als der Durchschnittsspieler. Weil vulnerable Spieler teilweise schon morgens vor der Spielhalle auf deren Öffnung warteten, blieben Mindestabstandsgebote im Ergebnis wirkungslos.[287] Jedenfalls könne bei erhöhten qualitativen Schutzmaßnahmen auf Abstandsregelungen teilweise verzichtet werden.[288]

Zusammenfassend ist nach alledem festzuhalten, dass es keine empirische Studie zur Frage der „Abkühlung" gibt und dementsprechend jeder empirische Nachweis für einen „Abkühlungseffekt" fehlt.

IV. Qualitative Vorgaben

Regelungen, welche die Zulassung privater Anbieter (qualitativ) von näher bestimmten inhaltlichen Anforderungen abhängig machen, sind bereits Gegenstand empirischer Untersuchungen gewesen.[289] Die Untersuchungen haben unstreitig belegt, dass qualitative Regelungen einen Beitrag zu Prävention und Bekämpfung von Glücksspielstörungen leisten können.[290] Streitig geblieben ist nur, in welchem Umfang dies der Fall ist und ob Spielerschutz auch ganz ohne quantitative Vorgaben allein aufgrund qualitativer Regelungen gelingen könnte.

---

285 *Bühringer,* NRW Lt. Stellungn. 17/3632, S. 6.
286 *Bühringer,* NRW Lt. Stellungn. 17/3632, S. 7; ähnlich *Hayer,* ZfWG 2016, S. 173 (173).
287 *Bühringer,* NRW Lt. Stellungn. 17/3632, S. 7 f.
288 *Bühringer,* NRW Lt. Stellungn. 17/3632, S. 5.
289 Zu den Definitionen *Hartmann/Barczak,* ZfWG 2019, S. 8 (11).
290 S. nur *Bachmann,* in: Meyer/Bachmann, Spielsucht, 4. Aufl. 2017, S. 403 ff.; *Kalke/Hayer,* Spieler- und Jugendschutz, 2018, S. 7.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Bühringer u.a. beurteilen quantitative Regelungen eher skeptisch.[291] Sie sehen als Hauptziel der Prävention den „informierte[n] und risikobewusste[n] Verbraucher". Erst das zweite Ziel sei der Schutz pathologischer Spieler. Der Schutz greife erst, wenn eine Prävention nicht mehr möglich sei.[292] Informiertheit und Risikobewusstsein setzten vor allem Wissensvermittlung voraus: vor dem Spiel die Aufklärung des Spielers über Gewinn- und Verlustwahrscheinlichkeiten und während des Spiels die Einblendung weiterer Informationen. Wirksam sei zudem eine Selbstlimitierung der Einsätze.[293] Insgesamt lässt sich festhalten, dass vor allem *Bühringer u.a.* ausschließlich qualitative Regelungen befürworten.

Andere hingegen halten qualitative Regelungen nur in Kombination mit quantitativen Beschränkungen des Glücksspiels für wirkungsvoll.[294] *Becker* bewertet eine zeitliche Einschränkung des Spielhallenbetriebs positiv. Eine zeitliche Einschränkung sei geeigneter als eine räumliche, um gestörtes Spielverhalten zu bekämpfen.[295] Allerdings fehlten Studien für Deutschland. Es müsse erhoben werden, welche Spieler zu welchen Zeiten spielten. Auf Basis dieser Ergebnisse könne der Gesetzgeber abschätzen, welche Sperrzeiten sinnvoll seien.[296] Als Regulierungsansatz geeigneter sei jedoch eine „Feinsteuerung" auf Ebene der örtlichen Ordnungsbehörden, die problematische Gegenden in den Blick nähmen, denn die Spielhallennutzung könne in unterschiedlichen Gegenden zu unterschiedlichen Zeiten stattfinden.[297]

Sehr kritisch, insbesondere zu akkreditierten Zertifizierungen, äußern sich *Meyer* und *Hayer.*[298] Zu den vorgeschlagenen Maßnahmen qualitativer Regelungen fehlten unabhängige empirische Nachweise, welche die Wir-

---

291 S. soeben bei Fn. 255 ff.

292 *Bühringer/Kotter/Kräplin,* in: Krüper (Hrsg.), Zertifizierung und Akkreditierung als Instrumente qualitativer Glücksspielregulierung, 2017, S. 35 (37).

293 *Bühringer/Kotter/Kräplin,* in: Krüper (Hrsg.), Zertifizierung und Akkreditierung als Instrumente qualitativer Glücksspielregulierung, 2017, S. 35 (54 f.); *Strohäker,* ZfWG Sonderbeilage 3/2018, S. 31 ff.

294 *Kalke/Hayer,* Spieler- und Jugendschutz, 2018, S. 7; *Meyer/Kalke/Hayer*, Sucht 64 (5–6), 2018, S. 283 (292); *Meyer,* in: ders./Bachmann, Spielsucht, 4. Aufl. 2017, S. 125.

295 *Becker,* Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenspiel, 2016, S. 130; *ders.,* ZfWG 2017, S. 2 (10 f.); ähnlich bei *Adams/Fiedler,* in: Gebhardt/Korte (Hrsg.), Glücksspiel, 2. Aufl. 2018, S. 145 (Rn. 14).

296 *Becker,* Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenspiel, 2016, S. 129.

297 *Becker,* Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenspiel, 2016, S. 130.

298 *Meyer/Hayer,* NRW Lt. Stellungn. 17/3620, S. 2 f.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

kung be- bzw. widerlegten. Insgesamt bestehe noch Forschungsbedarf zu den Wirkungen einzelner qualitativer Maßnahmen.[299]

Als qualitatives Regulierungsmittel bereits untersucht ist die Wirkung von Spielersperren und Identitätskontrollen. Alle sind sich darin einig, dass Identitätskontrollen ein wirksames Suchtbekämpfungsmittel darstellen. Identitätskontrollen hielten einerseits Minderjährige vom Spiel ab. Das sei auch deshalb wichtig, weil die Teilnahme am Glücksspiel in diesem Alter die Wahrscheinlichkeit pathologischen Spielverhaltens als Erwachsener erhöhe.[300] Identitätskontrollen unterstützten andererseits die Umsetzung von Spielersperren, und Spielersperren – insbesondere bundesweit geltende, anbieter- und spielformübergreifende –[301] werden unbestritten als ein „erfolgversprechende[s]"[302] Mittel des Spielerschutzes angesehen.[303]

Studien aus Kanada belegen diesen Befund: Sperren führten dazu, dass 30 % der gesperrten Spieler, die sich zu 95 % aus pathologischen Spielern zusammensetzten,[304] während der Sperre an keinem Glücksspiel teilnähmen. Bei Aufhebung der Sperre habe fast die Hälfte der gesperrten Personen „bei erneuter Konfrontation mit der glücksspielbezogenen Umgebung" ein „geringe[s] Risiko" des Kontrollverlusts aufgewiesen. Spätere Studien im gleichen Gebiet unterstreichen den Befund, wobei eine freiwillige, zusätzliche Beratung durch einen unabhängigen Psychologen die Wirkung noch steigere.[305] Allerdings sei der Anteil gesperrter Spieler gering,[306] genauso wie der Anteil derjenigen, die eine Aufhebung der Sperre beantragten[307]. Mit Spielersperren gehe schließlich ein weiterer

299 *Kalke/Hayer*, Jugend- und Spielerschutz, 2018, S. 9.

300 S. die übereinstimmenden Studien bei *Becker*, Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenspiel, 2016, S. 135.

301 So insbesondere *Strohäker/Becker*, ZfWG Sonderbeilage 3/2017, S. 10 (11 f.) für Spiele mit hoher Ereignisfrequenz wie das Automatenspiel.

302 *Bachmann*, in: Meyer/Bachmann, Spielsucht, 4. Aufl. 2017, S. 416.

303 *Becker*, Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenspiel, 2016, S. 149; *Bühringer/Kotter/Kräplin*, in: Krüper (Hrsg.), Zertifizierung und Akkreditierung als Instrumente qualitativer Glücksspielregulierung, 2017, S. 35 (54 f.); *Kalke/Hayer*, Spieler- und Jugendschutz, 2018, S. 8, 52; *Wejbera/Quack*, ZfWG Sonderbeilage 3/2017, S. 18 (19).

304 *Ladouceur u.a.*, Journal of Gambling Studies 16 (2000), S. 453 (455).

305 *Tremblay/Boutin/Ladouceur*, Journal of Gambling Studies 24 (2008), S. 508 ff.; zum Ganzen auch *Becker*, Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenspiel, 2016, S. 139 ff.

306 *Wejbera/Quack*, ZfWG Sonderbeilage 3/2017, S. 18 (20).

307 *Wejbera/Quack*, ZfWG Sonderbeilage 3/2017, S. 18 (20 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Vorteil einher. Sie seien als indizierte Präventionsmaßnahme zielgerichtet und hätten somit eine höhere Erfolgsquote als selektive Präventionsmaßnahmen.[308]

Den Vorteil qualitativer Regelungen hat zuletzt der Niedersächsische Landtag unterstrichen, als er Akkreditierung und Sachkundeprüfung zu zusätzlichen Voraussetzungen für die Erteilung einer Spielhallenerlaubnis erhob:[309]

> „Durch die Voraussetzungen für die Zertifizierung im Einzelnen steht ein Zugewinn an Qualifikation bei den spielhallenbetreibenden Personen und das [sic!] Personal mit Kundenkontakt zu erwarten. Daraus abgeleitet wird eine Begünstigung der Ziele aus § 1 GlüStV 2021 erreicht. Da infolge des Glücksspielstaatsvertrages 2021 gleichzeitig auch die Verpflichtung der spielhallenbetreibenden Personen auflebt, am Sperrsystem nach §§ 8, 23 GlüStV 2021 mitzuwirken, werden diese Bemühungen um Spielerschutz und Suchtprävention auf eine deutlich breitere Grundlage gestellt und werden entsprechende Auswirkungen anstoßen [sic!]."[310]

308 *Becker,* Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenspiel, 2016, S. 46 f.
309 S. dazu nach Fn. 123 und bei Fn. 126.
310 Nds. Lt.-Drs. 18/10441, S. 19.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

D. Vorgaben höherrangigen Rechts

I. Vorgaben des Verfassungsrechts

1. Grundrechte

a) Berufs- und Eigentumsfreiheit

Als verfassungsrechtliche Vorgabe kommt vor allem die Berufsfreiheit gem. Art. 12 Abs. 1 GG in Betracht.[311] Beruf in diesem Sinn ist jede Erwerbstätigkeit, die auf Dauer angelegt ist sowie der Schaffung und Aufrechterhaltung einer Lebensgrundlage dient.[312] Der Betrieb einer Spielhalle stellt einen Beruf dar.[313] Ist es eine inländische juristische Person des Privatrechts, welche die Spielhalle betreibt, kann sie sich auf das Grundrecht gem. Art. 19 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 12 Abs. 1 GG berufen. Es ist anerkannt, dass die Berufsfreiheit ihrem Wesen nach auch auf juristische Personen des Privatrechts anwendbar ist.[314] Entgegen dem Wortlaut des Art. 12 Abs. 1 GG, der in Satz 1 nur die Berufswahlfreiheit schützt und in Satz 2 nur die Regelung der Berufsausübung ermöglicht, geht die herrschende Meinung davon aus, dass das Grundrecht einen einheitlichen Schutzbereich der

311 Da die Mindestabstände – wie dargestellt – in Landesgesetzen enthalten sind, müssen sie sich auch an Landesverfassungsrecht messen lassen. Allerdings bieten die Landesverfassungen hier keinen weitergehenden Schutz als das Grundgesetz, s. *Hufen,* Die Einschränkung des gewerblichen Geld-Gewinnspiels, 2012, S. 20. Ihre Betrachtung klammert dieses Gutachten deshalb aus.

312 St. Rspr. s. nur BVerfGE 105, 252 (265); 115, 276 (300); 126, 112 (136); 145, 20 (Rn. 120).

313 Für Spielbankenbetreiber BVerfGE 102, 197 (212 f.); für Spielhallenbetreiber BVerfGE 145, 20 (Rn. 127); *Dietlein,* ZfWG 2008, S. 77 (78); *ders./Peters,* in: Gebhardt/Korte (Hrsg.), Glücksspiel, 2. Aufl. 2018, S. 247 (Rn. 17); *Hufen,* Die Einschränkung des gewerblichen Geld-Gewinnspiels, 2012, S. 22 f.; *Krüper,* GewArch 2017, S. 257 (262); *Makswit,* Auswirkungen des Föderalismus im Glücksspielrecht, 2015, S. 253 ff.; *Pieroth/Kolbe,* in: Hartmann/Pieroth (Hrsg.), Spielbanken und Spielhallen zwischen Landes-, Bundes- und Unionsrecht, 2013, S. 11 (24); *Waldhoff,* GewArch 2018, S. 133 (133).

314 Allgemein BVerfGE 105, 252 (265); 144, 196 (244); konkret für Spielhallenbetreiber BVerfGE 145, 20 (Rn. 127); *Bickenbach,* ZfWG Sonderbeilage 2/2017, S. 11 (14); *Hufen,* Die Einschränkung des gewerblichen Geld-Gewinnspiels, 2012, S. 23.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Berufswahl und -ausübung erfasst.[315] Mindestabstandsregelungen greifen in die Berufsfreiheit ein.

Für einen verfassungsrechtlich gerechtfertigten Eingriff in ein Grundrecht ist eine gesetzliche Grundlage notwendig, die formell und materiell verfassungsgemäß ist.[316] Voraussetzung ist insbesondere, dass der Eingriff verhältnismäßig ausfällt. Verhältnismäßig ist eine staatliche Maßnahme nur, wenn sie ein legitimes Ziel auf geeignete, erforderliche und angemessene Weise verfolgt.[317] Geeignet in diesem Sinn ist eine Maßnahme, wenn sie das angestrebte Ziel zumindest fördert,[318] erforderlich ist sie, wenn es kein milderes Mittel gleicher Eignung gibt,[319] und angemessen, wenn das verfolgte Ziel zu dem eingeschränkten Grundrecht nicht außer Verhältnis steht.[320]

Wie bedeutend das Ziel sein muss, das der Gesetzgeber verfolgt, richtet sich nach der Schwere des Eingriffs, den der Gesetzgeber vorsieht. Nach dem Kriterium steigender Belastungswirkung unterscheidet das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) mit Blick auf die Berufsfreiheit insofern drei Stufen (sog. Drei-Stufen-Lehre):

1. Berufsausübungsregelungen betreffen das „Wie" der Berufstätigkeit.
2. Subjektive Berufswahlregelungen gelten dem „Ob" der Berufstätigkeit und knüpfen an Voraussetzungen an, die in der Person des Berufstätigen liegen.
3. Objektive Berufswahlregelungen betreffen gleichfalls das „Ob" der Berufstätigkeit, knüpfen aber an Anforderungen an, die der Grundrechtsträger nicht beeinflussen kann.[321]

Die Stufenfolge zeitigt Konsequenzen für die Prüfung der Erforderlichkeit: Berufsausübungs- wirken milder als subjektive Berufswahlregelungen, und

315 S. nur BVerfGE 7, 377 (401 ff.); 9, 338 (344 ff.); 102, 197 (212); *Breuer,* in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts VIII, § 170 Rn. 56 f.; *Jarass,* in: ders./Pieroth (Hrsg.), GG, 16. Aufl. 2020, Art. 12 Rn. 1a; *Ruffert,* in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 47. Edition, Stand: 15.05.2021, Art. 12 Rn. 18.

316 Statt vieler die Übersicht bei *Kingreen/Poscher,* Grundrechte, 37. Aufl. 2021, Rn. 469.

317 Statt vieler *Manssen,* Staatsrecht II, 18. Aufl. 2021, Rn. 215 ff.

318 Statt vieler *Kingreen/Poscher,* Grundrechte, 37. Aufl. 2021, Rn. 400; krit. zur Weite der Definition *Hartmann,* Öffentliches Haftungsrecht, 2013, S. 37.

319 S. nur BVerfGE 30, 292 (316); 126, 112 (144 f.); 135, 90 (118); *Sodan/Ziekow,* Grundkurs Öffentliches Recht, 9. Aufl. 2020, § 24 Rn. 41.

320 S. zur Angemessenheit nur *Ipsen,* Staatsrecht II, 22. Aufl. 2019, Rn. 193; *Kingreen/Poscher,* Grundrechte, 37. Aufl. 2021, Rn. 406.

321 S. zum Ganzen BVerfGE 7, 377 (405 ff.); *Jarass,* in: ders./Pieroth (Hrsg.), GG, 16. Aufl. 2020, Art. 12 Rn. 33 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

subjektive Berufswahl- wirken milder als objektive Berufswahlregelungen. Kann der Gesetzgeber also einen Sachverhalt bei gleicher Eignung des Mittels auf niedrigerer Stufe regeln, erweist sich die Regelung auf der höheren Stufe nicht als erforderlich und deshalb als verfassungswidrig.[322]

Die Stufenfolge zeitigt außerdem Konsequenzen für die Prüfung der Angemessenheit: Berufsausübungsregelungen sind nach dieser Rechtsprechung bereits gerechtfertigt, wenn der Eingriff aufgrund vernünftiger Allgemeinwohlerwägungen zweckmäßig ist.[323] Subjektive Berufswahlregelungen sind dagegen nur zum Schutz überragender Gemeinschaftsgüter zulässig.[324] Objektive Berufswahlregelungen verlangen sogar, dass eine staatliche Maßnahme der Abwehr schwerer Gefahren dient, die einem überragend wichtigen Gemeinschaftsgut nachweisbar oder höchstwahrscheinlich drohen.[325]

In Abgrenzung zu der Berufsfreiheit, die auf den (beruflichen) Erwerb abstellt, schützt die Eigentumsfreiheit des Art. 14 Abs. 1 GG nach einer bekannten Faustformel alles Erworbene.[326] Nach überwiegender Ansicht, zu der sich das BVerfG allerdings noch nicht geäußert hat, schützt Art. 14 Abs. 1 GG auch das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb.[327] Dementsprechend schützt die Eigentumsfreiheit Bestandsspielhallen, die durch die Abstandsregelungen keine Genehmigung mehr erhalten können und nach Ablauf einer Übergangsfrist nicht weiter betrieben werden dürfen.[328] Weitere Anforderungen als aus der Berufsfreiheit ergeben sich jedoch im hier betrachteten Fall nicht.[329] Die Eigentumsfreiheit wird daher in der folgenden Betrachtung nicht gesondert behandelt.

---

322 BVerfGE 7, 377 (408); *Mann*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Aufl. 2021, Art. 12 Rn. 135.

323 BVerfGE 7, 377 (405 f.); *Ruffert*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 47. Edition, Stand: 15.05.2021, Art. 12 Rn. 94.

324 BVerfGE 69, 209 (218); 103, 172 (183); *Jarass*, in: ders./Pieroth (Hrsg.), 16. Aufl. 2020, Art. 12 Rn. 46.

325 BVerfGE 7, 377 (408); *Jarass*, in: ders./Pieroth (Hrsg.), 16. Aufl. 2020, Art. 12 Rn. 48; *Mann*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Aufl. 2021, Art. 12 Rn. 133; *Wieland*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 1, 3. Aufl. 2013, Art. 12 Rn. 14.

326 BVerfGE 30, 292 (334 f.); 31, 8 (32); 38, 61 (102); *Scholz*, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG, Art. 12 Rn. 147, Stand: 93. EL Oktober 2020; erstmals *Wittig*, FS G. Müller, 1970, S. 575 (590 in Fn. 67).

327 *Pieroth/Kolbe*, in: Hartmann/Pieroth (Hrsg.), Spielbanken und Spielhallen zwischen Landes-, Bundes- und Unionsrecht, 2013, S. 11 (25 ff.); *Shirvani*, ZfWG 2017, S. 95 (97).

328 BayVerfGH, ZfWG 2013, S. 253 (260 f.).

329 S. nur BVerfGE 145, 20 (Rn. 169).

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

b) Gleichheitssatz

Der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebietet, wesentlich Gleiches gleich zu behandeln.[330] Die Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung setzt das Vorliegen eines sachlichen Grunds voraus. Der Gleichheitssatz ist nur bei Ungleichbehandlungen anwendbar, die derselbe Hoheitsträger vornimmt: In der föderalen Ordnung der Bundesrepublik ist die Verfolgung unterschiedlicher Politiken durch Bund und Land oder durch verschiedene Länder keine zu rechtfertigende Ungleichbehandlung, sondern – wie die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen auf Bund und Länder zeigt – von Verfassung wegen gewollt.[331] Das dogmatische Argument ist letztlich ein systematisches: Art. 3 Abs. 1 GG kann, im Zusammenspiel mit Art. 70 ff. GG, nicht so verstanden werden, als müssten siebzehn verschiedene Gesetzgeber stets Regelungen gleichen Inhalts treffen.[332] Der eine Gesetzgeber kann daher von der Gesetzgebung eines anderen Gesetzgebers auch ohne sachlichen Grund abweichen.[333]

Auf die unterschiedlichen Mindestabstände in verschiedenen Landesgesetzen bezogen, findet der Gleichheitssatz deshalb keine Anwendung.[334] Ein Spielhallenbetreiber in Baden-Württemberg (Mindestabstand: 500 Meter)[335] kann sich vor Art. 3 Abs. 1 GG nicht darauf berufen, gegenüber einem Spielhallenbetreiber in Niedersachsen (Mindestabstand regelmäßig: 100 Meter)[336] gleichheitswidrig benachteiligt zu werden. Sehr wohl gilt der Gleichheitssatz aber und entsteht Rechtfertigungsbedarf, wenn derselbe Gesetzgeber Spielhallenbetreiber bei der Automatenaufstellung gegen-

330 S. nur *Wollenschläger*, in: v. Mangoldt u.a. (Hrsg.), GG, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Art. 3 Abs. 1 Rn. 40.
331 *Hartmann/Jansen*, in: Hartmann (Hrsg.), Hausarbeit im Staatsrecht, 4. Aufl. 2020, S. 246 (Rn. 78).
332 *Hartmann/Jansen*, in: Hartmann (Hrsg.), Hausarbeit im Staatsrecht, 4. Aufl. 2020, S. 246 (Rn. 78).
333 *Epping*, Grundrechte, 9. Aufl. 2021, Rn. 793; *Hartmann*, in: ders./Pieroth (Hrsg.), Spielbanken und Spielhallen zwischen Landes-, Bundes- und Unionsrecht, 2013, S. 97 (117); *Pieroth/Kolbe*, in: Hartmann/Pieroth (Hrsg.), Spielbanken und Spielhallen zwischen Landes-, Bundes- und Unionsrecht, 2013, S. 11 (27); *Wollenschläger*, in: v. Mangoldt u.a. (Hrsg.), GG, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Art. 3 Abs. 1 Rn. 68.
334 BVerfGE 106, 62 (145); 114, 371 (383); 138, 261 (Rn. 61); 145, 20 (Rn. 123); *Epping*, Grundrechte, 9. Aufl. 2021, Rn. 793.
335 S. bei Fn. 67.
336 S. bei Fn. 120.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

über Spielbanken-[337] oder Gaststättenbetreibern im selben Land benachteiligt.

2. Insbesondere Konsistenzgebot

Das Grundgesetz verpflichtet den Gesetzgeber, der das Glücksspielrecht regelt, eine konsistente Regelung zu treffen.[338] Eingriffe sind „konsistent"[339], d.h. „konsequent"[340] am gesetzgeberischen Ziel auszurichten.[341] Das Gebot, welches das BVerfG näher beschrieben hat und das seinem Inhalt nach ein Gleichheitsrecht ist[342], schränkt den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers ein.[343] Es formuliert eine Rechtfertigungsvoraussetzung, die als verfassungsrechtliches Gebot sowohl für Eingriffe in Freiheitsrechte (Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1 GG) als auch für Ungleichbehandlungen im Sinn des Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) gilt.[344]

Das BVerfG hat das Konsistenzgebot als Gebot sektoraler (vertikaler) Konsistenz beschrieben. Dementsprechend verlangt die Rechtsprechung nur, dass innerhalb eines Glücksspielsektors die Regelungen konsequent an den Zielen des Gesetzgebers ausgerichtet sind. Glücksspielsek-

337 *Pieroth/Kolbe*, in: Hartmann/Pieroth (Hrsg.), Spielbanken und Spielhallen zwischen Landes-, Bundes- und Unionsrecht, 2013, S. 11 (27).

338 S. dazu BVerfGE 115, 276 (310 ff.); *Dietlein/Peters*, in: Gebhardt/Korte (Hrsg.), Glücksspiel, 2. Aufl. 2018, S. 247 (Rn. 25 ff.); *Hartmann*, in: ders./Pieroth (Hrsg.), Spielbanken und Spielhallen zwischen Landes-, Bundes- und Unionsrecht, 2013, S. 97 (116 ff.); *Makswit*, Auswirkungen des Föderalismus im Glücksspielrecht, 2015, S. 297 ff.

339 BVerfGE 115, 276 (319); BVerfGK 15, 263 (268, 270).

340 BVerfGE 115, 276 (310, 313, 319); BVerfGK 10, 525 (531); 15, 263 (268); BVerwGE 138, 201 (Rn. 32).

341 Grundlegend BVerfGE 115, 276 (310); s. zu beidem *Hartmann*, LKRZ 2013, S. 489 (491); *ders.*, in: Hartmann/Pieroth (Hrsg.), Spielbanken und Spielhallen zwischen Landes-, Bundes- und Unionsrecht, 2013, S. 97 (116 ff.).

342 Zu Herleitung und Inhalt s. nur *Hartmann*, in: ders./Pieroth (Hrsg.), Spielbanken und Spielhallen zwischen Landes-, Bundes- und Unionsrecht, 2013, S. 97 (116 f.).

343 *Makswit*, Auswirkungen des Föderalismus im Glücksspielrecht, 2015, S. 298.

344 *Hartmann*, in: ders./Pieroth (Hrsg.), Spielbanken und Spielhallen zwischen Landes-, Bundes- und Unionsrecht, 2013, S. 97 (116); a.A. *Makswit*, Auswirkungen des Föderalismus im Glücksspielrecht, 2015, S. 301 f.: nur Art. 3 Abs. 1 GG.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

torenübergreifend hat das BVerfG das Konsistenzgebot (bisher)[345] nicht eingesetzt,[346] auch wenn vor allem *Dietlein* dem Spielhallenbeschluss des BVerfG[347] ein glücksspielsektorenübergreifendes Konsistenzgebot entnimmt.[348] Dogmatisch auf Art. 3 Abs. 1 GG aufbauend, gilt das Konsistenzgebot nur gegenüber demselben Hoheitsträger.[349]

3. Legislative Einschätzungsprärogative und Empirie

Wie berichtet, ist umstritten, ob zwischen Glücksspielverfügbarkeit und Glücksspielstörung ein Zusammenhang besteht; die empirischen Studien sind uneindeutig.[350] Unstreitig empirisch nicht belegen lässt sich ein „Abkühlungseffekt".[351] Vor diesem Hintergrund stellt sich verfassungsrechtlich die Frage, wie weit die legislative Einschätzungsprärogative reicht bzw., anders gewendet, ob überhaupt und wenn ja, wann und auf welche Weise der Gesetzgeber die beschriebene Studienlage berücksichtigen muss.

Nach einer in der Lehre vertretenen Ansicht treffen den Gesetzgeber verfassungsrechtliche Ermittlungspflichten:[352] Der Gesetzgeber müsse die verfügbaren Fakten zuverlässig ermitteln und die vorhandenen Informationen verwerten.[353] Vereinzelt wird die Vorgabe, empirische Daten zu erheben, auch aus einer „optimale[n] Methodik der Gesetzgebung als Verfassungspflicht"[354] abgeleitet.[355] Nach anderer Ansicht müsse ein Gesetzge-

---

345 S. zu dieser Einschränkung *Hartmann*, in: ders./Pieroth (Hrsg.), Spielbanken und Spielhallen zwischen Landes-, Bundes- und Unionsrecht, 2013, S. 97 (116 f.).

346 *Makswit*, Auswirkungen des Föderalismus im Glücksspielrecht, 2015, S. 299.

347 S. dazu bei Fn. 420.

348 *Dietlein*, NVwZ 2017, S. 1667 (1669); *ders./Peters*, in: Gebhardt/Korte (Hrsg.), Glücksspiel, 2. Aufl. 2018, S. 247 (Rn. 33 ff.).

349 *Hartmann*, in: ders./Pieroth (Hrsg.), Spielbanken und Spielhallen zwischen Landes-, Bundes- und Unionsrecht, 2013, S. 97 (117); s. zu Art. 3 Abs. 1 GG soeben bei Fn. 333 ff.

350 S. bei Fn. 239 ff. mit dem Ergebnis bei Fn. 269.

351 S. bei Fn. 270 ff. mit dem Ergebnis nach Fn. 288.

352 *Steinbach*, Der Staat 54 (2015), S. 257 (271); ähnlich *Gusy*, ZRP 1985, S. 291 (292 ff.).

353 *Wieland*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 1, 3. Aufl. 2013, Art. 12 Rn. 119; ähnlich *Breuer*, Der Staat 16 (1977), S. 21 (40); *Ossenbühl*, FG 25 Jahre BVerfG, 1976, Bd. 1, S. 458 (483 f.); vertiefend *Ruf*, Die legislative Prognose, S. 117 ff.

354 S. den Titel des Aufsatzes von *Schwerdtfeger*, in: FS H.P. Ipsen, 1977, S. 173 ff.

355 *Schwerdtfeger*, in: FS H.P. Ipsen, 1977, S. 173 (179 f.); mit Bezug auf *Schwerdtfeger* zurückhaltender *Benda*, DÖV 1979, S. 465 (467).

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ber, der „unter Unsicherheit“[356] entscheide, diese Unsicherheit bei seiner Entscheidung zumindest insofern berücksichtigen, als dass er die künftige Berücksichtigung besserer Erkenntnis ermögliche. Um die notwendige Flexibilität schon im Gesetz anzulegen, kämen Ausnahmeregelungen, unbestimmte Rechtsbegriffe und Ermessensvorschriften, aber auch die Befristung der Geltung eines Gesetzes in Betracht. Umgekehrt erwiesen sich gerade Fixwerte als problematisch.[357]

Die herrschende Meinung ist anderer Ansicht. Der Gesetzgeber sei danach von Verfassung wegen regelmäßig nicht einmal verpflichtet, seine Entscheidung zu begründen. Das Parlament, auf „Alltagshypothesen und laienhafte Wertungen angewiesen“[358], schulde – zugespitzt – „nichts anderes als das (verfassungsmäßige) Gesetz“[359].[360] Insbesondere setze die Eignung eines Gesetzes „nicht voraus, dass es zweifelsfreie empirische Nachweise der Wirkung oder Wirksamkeit der Maßnahmen gibt“[361]. Dementsprechend nimmt namentlich das BVerfG eine Begründungspflicht des Gesetzgebers nur in Ausnahmefällen an, etwa im Finanz- und Steuerrecht,[362] auch um Unsicherheiten dort zu überwinden, wo es „keine quantifizierbaren Vorgaben“ gebe bzw. es schwierig sei, die konkrete Höhe einer Regelung „anhand materieller Kriterien zu bestimmen“. Bei Prognoseentscheidungen müsse der Gesetzgeber die zugänglichen Erkenntnis-

356 *Spiecker gen. Döhmann,* Staatliche Entscheidungen unter Unsicherheit: Juristische und ökonomische Vorgaben, Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter, No. 2000/10, Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter, S. 18 ff., abrufbar unter: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/85145/1/2000-10_online.pdf.

357 *Spiecker gen. Döhmann,* Staatliche Entscheidungen unter Unsicherheit: Juristische und ökonomische Vorgaben, Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter, No. 2000/10, Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter, S. 20 f., abrufbar unter: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/85145/1/2000-10_online.pdf.

358 *Gusy,* ZRP 1985, S. 291 (297 f.).

359 Vgl. BVerfGE 130, 263 (301) und schon *Geiger*, in Berberich (Hrsg.), Neue Entwicklungen im öffentlichen Recht, 1979, S. 131 (141 f.); *Gusy*, ZRP 1985, S. 291 (294); *Schlaich,* VVDStRL 39 (1981), S. 99 (109); *ders./Korioth,* Das Bundesverfassungsgericht, 11. Aufl. 2018, Rn. 542 m.w.N. in Fn. 131 ff.; *Waldhoff*, in: FS Isensee, 2007, S. 325 (329 ff.); ähnlich *Meessen*, NJW 1979, S. 833 (836); differenziert *Gartz,* Begründungspflicht, 2015, S. 186 ff.

360 *Gusy,* ZRP 1985, S. 291 (292, 295); *Ossenbühl*, FG 25 Jahre BVerfG, Bd. 1, 1976, S. 458 (482); *Steinbach*, Der Staat 54 (2015), S 267 (271); zu Begründungspflichten aus dem Grundgesetz in Sonderfällen *Hartmann,* ZBR 2014, S. 228 (228).

361 BVerfG, NJW 2022, S. 139 (Rn. 186) – Bundesnotbremse I.

362 S. dazu *Hartmann,* ZBR 2014, S. 228 (229 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

quellen ausschöpfen.[363] Das BVerfG prüfe, „ob die […] Annahme des Gesetzgebers hinreichend tragfähige Grundlagen hat“[364]. Diese müssten „hinreichend gesicher[t]“ sein[365]. Im Übrigen fordert die Rechtsprechung vereinzelt – hier im Zusammenhang mit einer „2G-Regelung“ im Einzelhandel – sehr wohl empirische Nachweise, welche die Wirksamkeit einer Maßnahme belegen.[366]

Sind die empirischen Grundlagen uneindeutig, verbleibt dem Gesetzgeber insofern die Einschätzungsprärogative.[367] Hat ein Gesetzgeber zu dem Zeitpunkt, in dem er das Gesetz erlassen hat, keinen Nachweis vorgelegt, lässt das Verfassungsrecht den späteren Nachweis auch noch im gerichtlichen Verfahren zu. Soweit die Annahmen des Gesetzgebers widerlegt sind, ist seine Einschätzungsprärogative aufgebraucht[368] und erweist sich das Gesetz (nachträglich) als ungeeignet bzw. nicht erforderlich.[369]

Bei der Überprüfung, ob der Gesetzgeber die Prärogative eingehalten hat, legt das BVerfG keinen einheitlichen Beurteilungsmaßstab an.[370] Die Intensität reicht von einer Evidenz- hin zu einer intensivierten inhaltlichen Kontrolle. Welchen Kontrollmaßstab es wählt, macht das Gericht von verschiedenen Kriterien abhängig: Es kommt auf die „Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, […] [die] Möglichkeiten, sich ein hinreichend

---

363 BVerfGE 50, 290 (334); 57, 139 (160); 65, 1 (55); ähnlich BVerfGE 125, 175 (239).

364 BVerfG, NJW 2022, S. 139 (Rn. 170) – Bundesnotbremse I.

365 BVerfG, NJW 2022, S. 139 (Rn. 171) – Bundesnotbremse I.

366 OVG Lüneburg, NJW 2022, S. 256 (Rn. 34 ff.). Die Entscheidungen der einzelnen Oberverwaltungsgerichte bzw. Verwaltungsgerichtshöfe zur 2G-Regelung sind jedoch insgesamt unübersichtlich, s. zum Überblick *Greve/Lassahn,* NVwZ 2022, S. 197 ff.

367 *Breuer*, Der Staat 16 (1977), S. 21 (39); *Spiecker gen. Döhmann*, Staatliche Entscheidungen unter Unsicherheit: Juristische und ökonomische Vorgaben, Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter, No. 2000/10, Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter, S. 4, abrufbar unter: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/85145/1/2000-10_online.pdf; *Steinbach,* Der Staat 54 (2015), S. 257 (274 f.).

368 *Makswit,* Auswirkungen des Föderalismus im Glücksspielrecht, 2015, S. 266; *Meessen*, NJW 1979, S. 833 (836); *Ossenbühl,* FG 25 Jahre BVerfG, 1976, Bd. 1, S. 458 (484 f., 517 f.).

369 BVerfG, NJW 2022, S. 139 (Rn. 186) – Bundesnotbremse I; *Steinbach,* Der Staat 54 (2015), S. 257 (272). Da Studien zu einem anderen Ergebnis kamen als die Einschätzung des Gesetzgebers, hat das BVerfG eine Änderung des TierSchG mit Blick auf die fehlende Erforderlichkeit aufgehoben, BVerfGE 36, 47 (59 ff.).

370 *Burrack/Kessel*, ZfWG 2013, S. 321 (327); zum Kontrollmaßstab des BVerfG ausführlich *Ruf,* Die legislative Prognose, S. 141 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

sicheres Urteil zu bilden, und […] [die] Bedeutung der auf dem Spiele stehenden Rechtsgüter“[371] an. Insgesamt billigt das Gericht dem Gesetzgeber eine weite Einschätzungsprärogative zu, falls die tatsächlichen Grundlagen der gesetzgeberischen Entscheidung uneindeutig sind. Die Folge ist ein nur eingeschränkter Prüfungsumfang des Gerichts.[372] Auch dann aber dürfen „bei schwerwiegenden Grundrechtseingriffen tatsächliche Unsicherheiten grundsätzlich nicht ohne Weiteres zulasten der Grundrechtsträger gehen“[373]. Die grundrechtliche Schutzpflicht zugunsten der Spielsuchtprävention, die den Staat gem. Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG trifft, erweitere die Einschätzungsprärogative[374] und sei erst überschritten, wenn „die vom Gesetzgeber getroffene Einschätzung der Gefahrenlage und des Grades der Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts“ nicht mehr „in einem Maße wirtschaftlichen Gesetzen oder praktischer Erfahrung [entspricht], dass sie vernünftigerweise […] Grundlage für gesetzgeberische Maßnahmen abgeben können“[375].

Auch konkret zu den Darlegungspflichten bei der Einschränkung der Berufsfreiheit hat sich das BVerfG geäußert. Wenn der Gesetzgeber eine objektive Berufswahlregelung treffen wolle, habe er eine weite Einschätzungsprärogative darüber, ob deren Voraussetzungen vorlägen.[376] Dabei sei die Prärogative bei Regelungen der Berufswahl kleiner als bei Regelungen der Berufsausübung, da Beschränkungen der Berufswahl stärker in die Berufsfreiheit eingriffen.[377] In Bezug auf Mindestabstände warnt die Literatur vereinzelt vor einem zu weiten Kontrollspielraum des BVerfG, da „existenzbedrohende Einschränkungen der Berufsfreiheit“ drohten.[378]

---

371 BVerfGE 50, 290 (332 f.); fast identisch BVerfGE 110, 141 (157); 153, 182 (Rn. 237); BVerfG, NJW 2022, S. 139 (Rn. 171).

372 BVerfGE 25, 1 (17); 77, 84 (106); 110, 141 (157 f.); 117, 163 (183); *Burrack/Kessel*, ZfWG 2013, S. 321 (327); *Krewer,* ZfWG 2014, S. 77 (78); umfassend *Schlaich/Korioth,* Das Bundesverfassungsgericht, 11. Aufl. 2018, Rn. 530 m.w.N. aus der Rspr. in Fn. 87.

373 BVerfG, NJW 2022, S. 139 (Rn. 204 ähnlich Rn. 171, 185) – Bundesnotbremse I; BVerfG, NJW 2022, S. 167 (Rn. 115, 123) – Bundesnotbremse II.

374 BVerfGE 153, 182 (Rn. 238); BVerfG, NJW 2022, S. 139 (Rn. 171) – Bundesnotbremse I.

375 BVerfGE 126, 112 (141); ähnlich bereits BVerfGE 25, 1 (17).

376 BVerfGE 25, 1 (17 ff.); *Breuer,* Der Staat 16 (1977), S. 21 (41 ff.); *Wieland,* in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 1, 3. Aufl. 2013, Art. 12 Rn. 119; krit. dazu der Nachweis in Fn. 481.

377 *Makswit,* Auswirkungen des Föderalismus im Glücksspielrecht, 2015, S. 266.

378 *Burrack/Kessel,* ZfWG 2013, S. 321 (327).

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

II. Vorgaben des Unionsrechts

1. Grundfreiheiten

Auch das Unionsrecht enthält Vorgaben für die Regulierung des Glücksspielrechts. Spielhallenbetreiber schützt vor allem die Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 UAbs. 1 AEUV);[379] auch die Warenverkehrs- (Art. 28 ff. AEUV), Niederlassungs- (Art. 49 ff. AEUV) sowie Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit (Art. 63 ff. AEUV) können einschlägig sein.[380] Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat eine umfassende Rechtsprechung zum Glücksspielrecht geprägt, welche die Anforderungen an die Unionsrechtskonformität einer Regelung klarstellt. Die Anforderungen treffen die nationalen Gesetzgeber und verlaufen inhaltlich weitgehend parallel zum nationalen Verfassungsrecht.[381] Für die hier behandelte Frage genügt es, einige Abweichungen des Unionsrechts von den Vorgaben des nationalen Rechts hervorzuheben.

2. Insbesondere Kohärenzgebot

Gesteigerte Anforderungen des Unionsrechts ergeben sich zum einen im Vergleich mit dem verfassungsrechtlichen Konsistenzgebot. Das unionsrechtliche Kohärenzgebot verlangt, innerhalb eines Rechtskreises Systeme mit gleicher Zielsetzung so auszugestalten und zu entwickeln, dass in der Regulierung einzelner Sektoren keine Widersprüche entstehen.[382] Im Gegensatz zum nationalen Konsistenzgebot wirkt das Kohärenzgebot sowohl innerhalb eines Glücksspielsektors („vertikale Kohärenz“[383]) als auch sektorenübergreifend („horizontale Kohärenz“[384]).[385] Letztlich verlangt der EuGH die Stimmigkeit der gesamten Glücksspielregulierung: Die Regulie-

379 S. dazu *Barczak/Hartmann*, Kohärenz im Glücksspiel, 2021, S. 1 ff.; *Ennuschat/Güldner*, in: Gebhardt/Korte (Hrsg.), Glücksspiel, 2. Aufl. 2018, S. 205 (Rn. 3 ff.).
380 *Barczak/Hartmann*, Kohärenz im Glücksspiel, 2021, S. 2 f. m.w.N. in Fn. 8.
381 *Barczak/Hartmann*, Kohärenz im Glücksspiel, 2021, S. 7 ff.
382 *Brüning*, NVwZ 2013, S. 23 (25).
383 *Barczak/Hartmann*, Kohärenz im Glücksspiel, 2021, S. 13, auch zu Synonymen.
384 *Barczak/Hartmann*, Kohärenz im Glücksspiel, 2021, S. 15, auch zu Synonymen.
385 Zu den Einzelheiten s. *Hartmann*, EuZW 2014, S. 814 (815).

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

rung des einen Glücksspielsektors darf Maßnahmen in keinem anderen Sektor konterkarieren.[386]

Prozessual weist der EuGH neuerdings jedem nationalen Gericht die Aufgabe zu, die Kohärenz der in Frage stehenden Regelungen selbst zu prüfen. Das gelte selbst dann, wenn höhere nationale Gerichte die Kohärenz bereits bejaht hätten. So lasse sich vermeiden, dass nationale Vorschriften oder die Gerichtspraxis das anwendungsvorrangige Unionsrecht unzulässig beschränkten.[387] Zuletzt hat der Bundesgerichtshof akzeptiert, dass „die unionsrechtliche Kohärenzprüfung beschränkender Maßnahmen im Glücksspielsektor im Einzelfall Sache der nationalen Gerichte ist"[388].

3. Legislative Einschätzungsprärogative und Empirie

Gesteigerte Anforderungen ergeben sich zum anderen mit Blick auf die unionsrechtlichen Untersuchungs-, Darlegungs- und Nachweispflichten des Gesetzgebers. Auch nach der Rechtsprechung des EuGH steht dem Gesetzgeber eine weite Einschätzungsprärogative zu.[389] Das gilt insbesondere bei der Beurteilung einer Gefahrenlage[390] und der Wahl der Mittel zu ihrer Bekämpfung.[391] Dabei dient die Einschätzungsprärogative ausdrücklich dazu, jedem Mitgliedstaat zu ermöglichen, die jeweils eigenen „sittlichen, religiösen oder kulturellen Besonderheiten und die mit Glücksspielen und Wetten einhergehenden sittlich und finanziell schädlichen Folgen für den Einzelnen wie für die Gesellschaft"[392] zu berücksichtigen. Das Unionsrecht erkennt damit an, dass die Mitgliedstaaten traditionell ein sehr verschiedenes Verhältnis zum Glücksspiel haben.[393]

---

386 EuGH, NVwZ 2010, S. 1422 (Rn. 62 ff.); s. dazu nur *Barczak/Hartmann*, Kohärenz im Glücksspiel, 2021, S. 15 ff. m.w.N; *Ennuschat/Güldner*, in: Gebhardt/Korte (Hrsg.), Glücksspiel, 2. Aufl. 2018, S. 205 (Rn. 71 ff.); *Hartmann*, EuZW 2014, S. 814 ff.; *ders.*, in: ders./Pieroth (Hrsg.), Spielbanken und Spielhallen zwischen Landes-, Bundes- und Unionsrecht, 2013, S. 97 (110 ff.).

387 EuGH, NVwZ 2021, S. 1049 (Rn. 57 ff.).

388 BGH, Beschl. v. 22.07.2021 – I ZR 199/20 –, juris.

389 *Koenig/Ciszewski*, ZfWG 2008, S. 397 (399).

390 *Barczak/Hartmann*, Kohärenz im Glücksspiel, 2021, S. 8 f.; *Koenig/Ciszewski*, ZfWG 2008, S. 397 (399).

391 *Ennuschat/Güldner*, in: Gebhardt/Korte (Hrsg.), Glücksspiel, 2. Aufl. 2018, S. 205 (Rn. 69).

392 EuGH, EuZW 2011, S. 841 (Rn. 45) – Dickinger und Ömer; ähnlich jüngst EuGH, NVwZ 2021, S. 1049 (Rn. 27).

393 *Koenig/Ciszewski*, ZfWG 2008, S. 397 (399) m.w.N. aus der Rspr. des EuGH.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die Einschätzungsprärogative erfährt eine Beschränkung durch unionsrechtliche Untersuchungs-, Darlegungs- und Nachweispflichten, die weitergehen als ihr verfassungsrechtliches Pendant. Die prozeduralen Vorgaben des Unionsrechts dienen dazu, die Vorgabe materiellen Rechts, dass der Gesetzgeber das Glücksspielrecht kohärent ausgestalte, abzusichern.[394] Der Mitgliedstaat muss „genaue Angaben zur Stützung seines Vorbringens"[395] machen und „konkrete Anhaltspunkte" dafür liefern, dass die Beschränkung einer Grundfreiheit erforderlich ist[396].[397] Es bedarf einer „Untersuchung zur Zweckmäßigkeit und zur Verhältnismäßigkeit der von diesem Staat erlassenen beschränkenden Maßnahme"[398]. Die Untersuchung muss sich dabei auf die „sittlichen, religiösen oder kulturellen Besonderheiten" und die „sittlich und finanziell schädlichen Folgen für den Einzelnen wie für die Gesellschaft" gerade dieses Mitgliedstaats beziehen.[399] Dass es dieser Bezugspunkt sein muss, folgt aus dem Umstand, dass die Untersuchungspflicht die Einschätzungsprärogative des Mitgliedstaats beschränkt, die Einschätzungsprärogative ihrerseits dem Mitgliedstaat aber gerade deshalb zusteht, damit er die jeweils eigenen Traditionen und die Besonderheiten gerade seiner Gesellschaft berücksichtigen kann. Auch wenn ein Land als selbständiger Teil eines Mitgliedstaats tätig wird, dürfte eine Untersuchung zu den Verhältnissen im Mitgliedstaat genügen: Nur den Mitgliedstaat, nicht aber allfällige bundesstaatliche Untergliederungen nimmt das Unionsrecht in den Blick.

Zu welchem Zeitpunkt ein Mitgliedstaat die geforderten Angaben machen muss, wurde wechselhaft beurteilt. Zunächst hatte der EuGH zur Rechtfertigung eines Eingriffs verlangt, dass „die Rechtfertigungsgründe, die von einem Mitgliedstaat geltend gemacht werden können, von einer Untersuchung zur Zweckmäßigkeit und zur Verhältnismäßigkeit der von diesem Staat erlassenen *beschränkenden Maßnahme begleitet* werden müssen"[400]. Diese Anforderung, die beschränkende Maßnahme zu „beglei-

394 S. dazu unter Hinweis auf die EuGH-Rspr. *Barczak/Hartmann,* Kohärenz im Glücksspiel, 2021, S. 57; *Ennuschat/Güldner,* in: Gebhardt/Korte (Hrsg.), Glücksspiel, 2. Aufl. 2018, S. 205 (Rn. 76); *Koenig/Ciszewski,* ZfWG 2008, S. 397 (398 ff.).

395 EuGH, EuZW 2005, S. 465 (Rn. 63) – Kommission/Österreich.

396 EuGH, JZ 2005, S. 28 (Rn. 46) – Leichtle.

397 Zum Ganzen *Ennuschat/Güldner,* in: Gebhardt/Korte (Hrsg.), Glücksspiel, 2. Aufl. 2018, S. 205 (Rn. 76); *Koenig/Ciszewski,* ZfWG 2008, S. 397 (398).

398 EuGH, IStR 2003, S. 853 (Rn. 25) – Lindman.

399 *Barczak/Hartmann,* Kohärenz im Glücksspiel, 2021, S. 57.

400 EuGH, IStR 2003, S. 853 (Rn. 25) – Lindman, Hervorhebung nur hier.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

te[n]", bezieht sich, wenn ein Gesetz in die Grundfreiheit eingreift, auf das Gesetzgebungsverfahren. Der EuGH hat seine Formulierung auch in anderem Zusammenhang wiederholt.[401] Nimmt man den Gerichtshof beim Wort, muss der Gesetzgeber, falls es keine wissenschaftlichen Studien, insbesondere keine repräsentativen Stichproben,[402] gibt, selbst empirische Untersuchungen in Auftrag geben. So wurde und so wird der EuGH denn auch oft verstanden, nicht nur in der Literatur[403], sondern auch in der Rechtsprechung[404].

Der EuGH selbst ist, im Anschluss an Generalanwalt *Mengozzi*[405], von seiner Aussage abgerückt und hat die Auffassung, dass die Untersuchung schon im Gesetzgebungsverfahren vorliegen müsste, als ein „fehlerhaftes Verständnis" bezeichnet.[406] Der EuGH bezieht die Vorlagepflicht (nun) nicht (mehr) auf den „Erlass der fraglichen Regelung"[407], also auf das parlamentarische Verfahren, sondern ausdrücklich nur auf die Kontrolle der fraglichen Regelung, also auf das gerichtliche Verfahren. Der Gerichtshof, so der EuGH über sich selbst, habe hervorgehoben, dass

---

401 EuGH, Urt. v. 18.03.2004 – C-8/02, Rn. 45 („von einer Untersuchung zur Geeignetheit und zur Verhältnismäßigkeit der von diesem Staat erlassenen beschränkenden Maßnahme begleitet werden müssen"); vgl. auch EuGH, EuZW 2005, S. 465 (Rn. 63) („Untersuchung […] vorlegen und genaue Angaben […] machen").

402 *Koenig/Ciszewski*, ZfWG 2008, S. 397 (399) m.w.N. aus der Rspr. des EuGH.

403 *Barczak/Hartmann*, Kohärenz im Glücksspiel, 2021, S. 57; *Koenig/Ciszewski*, ZfWG 2008, S. 397 ff.

404 Referierend EuGH, Schlussanträge des Generalanwalts *Mengozzi* vom 04.03.2010, C-316/07, Celex-Nr. 62007CC0316, Rn. 80 – Markus Stoß u.a. („Nach den Ausführungen der vorlegenden Gerichte wurden die Kohärenz und die Verhältnismäßigkeit der deutschen Regelung nicht, wie der Gerichtshof seit dem Urteil Lindman fordert, *zuvor* durch eine Untersuchung der Gefahren der Spielsucht und der Möglichkeiten, diesen zu begegnen, belegt", dort mit Nachweisen und ohne Hervorhebung).

405 EuGH, Schlussanträge des Generalanwalts *Mengozzi* vom 04.03.2010, C-316/07, Celex-Nr. 62007CC0316, Rn. 82 – Markus Stoß u.a. („Aus diesem Urteil ergibt sich nur, dass die Beweislast in Bezug auf die Verhältnismäßigkeit und die Kohärenz der Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs ausschließlich bei dem Mitgliedstaat liegt, ohne dass der Gerichtshof jemals dazu verpflichten wollte, dass diese Verteidigung *vor Erlass der streitigen Regelung* öffentlich bekannt gemacht wird oder dass dies aus statistischen Untersuchungen hervorgehen muss, wie einer der Kläger vorschlägt", dort mit Nachweisen und ohne Hervorhebung).

406 EuGH, NVwZ 2010, S. 1409 (Rn. 71); bei *Barczak/Hartmann*, Kohärenz im Glücksspiel, 2021, S. 57, nicht berücksichtigt.

407 EuGH, NVwZ 2010, S. 1409 (Rn. 72).

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

> „ein Mitgliedstaat, der sich auf ein Ziel berufen möchte, mit dem sich eine Beschränkung des freien Dienstleistungsverkehrs durch eine restriktive nationale Maßnahme rechtfertigen lässt, *dem Gericht*, das über diese Frage zu entscheiden hat, alle Umstände vorlegen muss, anhand deren dieses Gericht sich vergewissern kann, dass die Maßnahme tatsächlich den sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergebenden Anforderungen genügt."[408]

Dagegen lasse

> „sich aus dieser Rechtsprechung nicht ableiten, dass einem Mitgliedstaat nur deshalb die Möglichkeit genommen wäre, zu belegen, dass eine innerstaatliche restriktive Maßnahme diesen Anforderungen genügt, weil er keine Untersuchungen vorlegen kann, die *dem Erlass der fraglichen Regelung* zu Grunde lagen."[409]

Seine neue Lesart hat der EuGH in späteren Entscheidungen wiederholt.[410] Sie liegt diesen Ausführungen zu Grunde.

Auch bezogen und beschränkt auf das gerichtliche Verfahren bleiben die Anforderungen des Unionsrechts höher als die des Verfassungsrechts. Das Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht folgt dem Untersuchungsgrundsatz. Es ist das Gericht, das „den zur Erforschung der Wahrheit erforderlichen Beweis" gem. § 26 Abs. 1 S. 1 BVerfGG „erhebt", also im Normenkontrollverfahren die „legislative facts"[411] von Amts wegen beschafft. Dass der Gesetzgeber sie vorträgt, ist nicht vorgeschrieben.

Demgegenüber verlangt das Unionsrecht nach der Rechtsprechung des EuGH sehr wohl einen Vortrag des Mitgliedstaats: Dieser muss dem Gericht „alle Umstände vorlegen", welche die Richter kennen müssen, um die Vereinbarkeit einer mitgliedstaatlichen Maßnahme mit den „Anforderungen", die sich aus dem „Grundsatz der Verhältnismäßigkeit" ergeben, beurteilen zu können.[412] Das bedeutet: Legt der Mitgliedstaat keine „Umstände" vor, erklärt der EuGH die angegriffene Regelung für unionsrechtswidrig. Dementsprechend sieht der Generalanwalt in den unionsrechtlichen Untersuchungs-, Darlegungs- und Nachweispflichten des Gesetzgebers eine Beweislastregelung. Es heißt ausdrücklich: Die „Beweislast in Bezug auf die Verhältnismäßigkeit und die Kohärenz" einer Regelung

---

408 EuGH, NVwZ 2010, S. 1409 (Rn. 71), dort ohne Hervorhebung.
409 EuGH, NVwZ 2010, S. 1409 (Rn. 72), dort ohne Hervorhebung.
410 EuGH, EuZW 2014, S. 597 (Rn. 50 f.); ZfWG 2018, S. 253 (Rn. 62 f.).
411 *Meskouris*, in: Barczak (Hrsg.), BVerfGG, 2018, § 26 Rn. 4 m.w.N.
412 EuGH, NVwZ 2010, S. 1409 (Rn. 71), dort ohne Hervorhebung.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

liege „ausschließlich bei dem Mitgliedstaat“[413]. Das bedeutet zusammengefasst: Bleibt ein Ursachenzusammenhang, auf den es für die Verhältnismäßigkeit einer Regelung ankommt, unbelegt, erklärt der EuGH sie für unionsrechtswidrig.

Jedenfalls ist der Gesetzgeber ohnehin gut beraten, nicht erst ein gerichtliches Verfahren abzuwarten, sondern schon im parlamentarischen Verfahren der Gesetzgebung empirische Studien zu den Ursachenzusammenhängen, deren Annahme das Parlament einer Regelung zu Grunde legt, zur Kenntnis zu nehmen oder, falls keine einschlägigen Untersuchungen existieren, in Auftrag zu geben. Ein Parlament, das stattdessen allein aufgrund von Alltagshypothesen in Grundrechte und Grundfreiheiten eingreift, geht sehenden Auges das Risiko ein, Grundgesetz und Unionsrecht zu verletzen und in einem gerichtlichen Verfahren zu verlieren.

III. Ergebnis

Verfassungsrechtlich sind insbesondere die Berufs- und Eigentumsfreiheit sowie der allgemeine Gleichheitssatz Maßstab für die Regelungen der Mindestabstände. Unionsrechtlich betrachtet, beschränken Mindestabstandsgebote vor allem die Dienstleistungsfreiheit.

Verfassungs- und Unionsrecht stellen Anforderungen an Untersuchungs-, Darlegungs- und Nachweispflichten, die den Gesetzgeber treffen. Die Anforderungen unterscheiden sich inhaltlich. Gemäß Grundgesetz „schuldet“ der Gesetzgeber (von hier nicht einschlägigen Ausnahmen aus der Rechtsprechung abgesehen) „nur das Gesetz“. Der Gesetzgeber muss keine empirischen Studien eigens in Auftrag geben, sondern es genügt – so das BVerfG –, die ohnehin zugänglichen Erkenntnisquellen auszuschöpfen.

Das Unionsrecht verlangt dagegen, dass beschränkende Maßnahmen des Gesetzgebers „von einer Untersuchung zur Zweckmäßigkeit und zur Verhältnismäßigkeit […] begleitet“ werden. Der Mitgliedstaat ist danach, so der EuGH, gezwungen, dem Gericht, das eine Norm überprüft, „alle Umstände“ vorzulegen, welche die Richter zur Überprüfung der Verhältnismäßigkeit einer Regelung kennen müssen. Die Untersuchung hat sich dabei auf die Besonderheiten gerade dieses Mitgliedstaats zu beziehen und den Schluss des Gesetzgebers zu tragen. Die Untersuchungs-, Darlegungs-

413 EuGH, Schlussanträge des Generalanwalts *Mengozzi* vom 04.03.2010, C-316/07, Celex-Nr. 62007CC0316, Rn. 82 – Markus Stoß u.a.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

und Nachweispflichten muss der Mitgliedstaat nicht schon während des Gesetzgebungsverfahrens, sondern erst anschließend in einem allfälligen Gerichtsverfahren erfüllen. Vor Gericht trifft die „Beweislast" (Generalanwalt *Mengozzi*) den Mitgliedstaat.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

E. Verfassungs- und unionsrechtliche Bewertung

I. Stand der Diskussion in Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur

1. Gesetzgebung

Die Landesparlamente und die Landesministerialverwaltung halten die Mindestabstandsgebote für verfassungsgemäß. Das zeigen Zitate aus den Gesetzgebungsmaterialien in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Thüringen.

In Baden-Württemberg heißt es:

> „Insbesondere das Verbot der Mehrfachkonzessionen und die vorgesehene Abstandsregelung wirken sich auf existierende Spielhallen aus, da letztlich in bestehende Betriebe bis hin zu deren Schließung eingegriffen wird. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass kein umfassender Anspruch auf Gewährleistung einer einmal erlangten Rechtsposition für alle Zeit besteht. Vielmehr ist der Gesetzgeber grundsätzlich dazu befugt, in bereits bestehende Rechte einzugreifen und diesen einen neuen Inhalt zu geben. Im Rahmen des Ausführungsgesetzes sind bei der Ausfüllung der Härteklausel des Artikel 1 § 29 Absatz 4 Erster GlüÄndStV adäquate Lösungen des Konflikts zwischen der Notwendigkeit, aus Suchtpräventionsgründen die Zahl der Spielhallen zu begrenzen, und den Interessen der Betreiber zu finden."[414]

Baden-Württemberg sieht somit in der Härtefallklausel den entscheidenden Grund, warum das Abstandsgebot mit dem verfassungsrechtlichen Rückwirkungsverbot vereinbar sei.

Rheinland-Pfalz führt aus:

> „Mit der Einführung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnispflicht, der Einhaltung von Mindestabständen, dem Verbot von Mehrfachkonzessionen und der Begrenzung der Anzahl der Spielhallen verfolgt der Gesetzgeber das überragend wichtige Gemeinwohlziel, die von dem gewerblichen Automatenspiel ausgehenden Suchtgefahren einzudämmen. Die schutzwürdigen Interessen der Beteiligten sind durch die

414 BW Lt.-Drs. 15/1570, S. 2.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

> Übergangsregelung in § 29 Abs. 4 Satz 2 und 3 GlüStV sowie die Härtefallklausel in Satz 2 und die Befreiungsregelung in Absatz 2 in einen gerechten Ausgleich und ein ausgewogenes Verhältnis gebracht worden. […] Die im Vertrauen auf die alte Rechtslage getätigten baulichen Investitionen in eine Spielhalle werden deshalb nach Ablauf der Übergangsfrist durch die glücksspielrechtlichen Anforderungen nicht vollständig entwertet. Der Betrieb einer Spielhalle als solcher bleibt auch unter den veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen grundsätzlich zulässig."[415]

Rheinland-Pfalz hält die Mindestabstandsregelung also als unecht rückwirkende Regelung für verhältnismäßig.

In Thüringen heißt es über die Mindestabstandsgebote:

> „Die Bestimmung greift in zulässiger Weise in das Grundrecht der Berufsfreiheit ein. Sie erschwert es Unternehmern unabhängig von deren Qualifikation oder von sonstigen Kriterien, auf welche diese Einfluss nehmen können, wie eine objektive Berufszulassungsvoraussetzung, die angestrebte Tätigkeit auszuüben. […] 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. Es besteht somit ein legitimes Interesse des Landes an der Begrenzung der Zahl der Spielhallen und ähnlichen Unternehmen und der Gewährleistung eines Mindestabstandes voneinander. Die Vorgabe eines Mindestabstandes ist geeignet, dem Rechnung zu tragen. Es ist auch kein anderes, milderes Mittel erkennbar, um dieses Ziel zu erreichen. Gerade Ballungen von Spielhallen und ähnlichen Unternehmen können für Spielsüchtige einen Reiz bieten, sich ihrer Sucht mit allen Nachteilen für sich selbst und die Allgemeinheit hinzugeben. Schließlich steht die Beschränkung nicht außer Verhältnis zum Erfolg. Suchtbekämpfung ist ein legitimes Ziel eines Landes. Die Verlustquoten und die Einschätzungen zum Suchtpotential verdeutlichen, dass es gerade für die Entfaltung der freien Persönlichkeit der Betroffenen erforderlich ist, sie vor Sucht zu bewahren, damit sie aus eigener Willenskraft frei entscheiden können. Hinzu kommen die legitimen

415 Rh.-Pf. Lt.-Drs. 16/1179, S. 49 f.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

> Interessen des Landes, der Verarmung ganzer Familien mit entsprechenden Folgelasten für die Allgemeinheit entgegenzutreten. […] Die Bestimmung ist zur Abwehr nachweisbarer oder höchstwahrscheinlicher schwerer Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut zwingend geboten. Das Land hat sich fördernd vor das allgemeine Persönlichkeitsrecht zu stellen. Mit dem Bild des selbstverantwortlich handelnden Menschen ist schwerlich ein durch Sucht gesteuerter Charakter in Einklang zu bringen. Allein schon um dieses überragend wichtige Gemeinschaftsgut zu schützen, bedarf es der ergriffenen Regelung. Die oben dargestellten Zahlen lassen nur den Schluss zu, dass ohne derartige Maßnahmen dieses Rechtsgut gefährdet ist. In diese Richtung argumentiert auch die Bundesregierung, wenn sie ausführt, dass die Länder durch Trenn- und Abstandsregelungen auf die Entwicklung von Mehrfachkonzessionen reagieren könnten (vgl. BR-Drs 881/10 S. 65)."[416]

Thüringen stützt sich also auf Suchtgefahren und eine grundrechtliche Schutzpflicht, die aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) folge, und hält Mindestabstandsgebote aus den genannten Gründen für verfassungsmäßig.

2. Rechtsprechung

a) Überblick

Die Rechtsprechung zu den Mindestabstandsgeboten ist umfangreich. Das BVerfG hat über die Regelungen Bayerns, Berlins und des Saarlandes entschieden[417] (dazu b). Das BVerwG hat in sechs Verfahren über die Mindestabstandsgebote in Berlin und Rheinland-Pfalz befunden[418] (dazu c). Auch Gerichte der Länder haben sich zu Mindestabstandsregelungen zwischen Spielhallen geäußert (dazu d).

Die folgende Betrachtung soll zeigen, dass die Rechtsprechung zu den Mindestabstandsgeboten auf die neueren Entwicklungen, die zu diesen

---

416 Thür. Lt.-Drs. 5/4211, S. 63 ff.

417 Verfahren mit den Aktenzeichen 1 BvR 1314/12; 1630/12; 1694/13; 1874/13 (alle verbunden in BVerfGE 145, 20 ff.).

418 Urteile vom 16.12.2016: BVerwG 8 C 6.15 (= BVerwGE 157, 126 ff.); BVerwG 8 C 4.16 (= ZfWG 2017, 148 ff.); BVerwG 8 C 7.15; BVerwG 8 C 8.15; BVerwG 8 C 5.16; BVerwG 8 C 8.16.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Ausführungen Anlass gegeben haben, größtenteils noch nicht hat eingehen können: Die Gerichte bejahten die Verfassungsmäßigkeit der Mindestabstandsregelung, ohne dass sie die erst mit dem Inkrafttreten des GlüStV 2021 am 01. Juli 2021 eingetretenen Entwicklungen der Zulassung des virtuellen Automatenspiels, der Anschlusspflicht an das bundesweite, spielformübergreifende Sperrsystem, der Zutrittskontrollen am Eingang von Spielhallen und der Möglichkeit der akkreditierten Zertifizierung hätten berücksichtigen können. Der Auffassung der Verfassungsmäßigkeit haben sich inzwischen, nach Inkrafttreten des GlüStV 2021, erste Instanzgerichte angeschlossen.[419]

b) Bundesverfassungsgericht

Das BVerfG hat mit Beschluss vom 07. März 2017 die Abstandsregelungen zwischen Spielhallen in Bayern, Berlin und dem Saarland für verfassungsgemäß erklärt.[420] Neben der Gesetzgebungskompetenz[421] beschäftigt sich das Gericht ausführlich mit der Vereinbarkeit der Mindestabstandsregelungen mit Art. 12 Abs. 1 GG.[422] Die Abstandsgebote griffen in die Berufsfreiheit der Spielhallenbetreiber ein.[423] Der Eingriff stelle eine objektive Berufswahlregelung dar, da sie die Zulassung zum Beruf betreffe und von der Person des Spielhallenbetreibers unabhängig erfolge.[424]

Der Eingriff sei jedoch durch das legitime Ziel, die Spiel- und Wettsucht zu bekämpfen,[425] gerechtfertigt: Die Gesetzgeber hätten ausreichend Nachweise beigebracht, die eine erhöhte Suchtgefahr mit dem steigenden Angebot des Automatenspiels erklärten und deshalb die Einschränkung des Glücksspiels rechtfertigten.[426] Insbesondere fördere das Abstandsgebot die Eindämmung der Spielsucht, da sich das Gesamtangebot an Spielhallen verringere. Zu berücksichtigen sei, dass dem Automatenspiel die mit Abstand höchste Suchtgefahr innewohne.[427] Dem stehe auch nicht entgegen,

419 S. bei Fn. 453.
420 BVerfGE 145, 20 ff.
421 S. bereits bei Fn. 42.
422 BVerfGE 145, 20 (Rn. 120 ff.).
423 BVerfGE 145, 20 (Rn. 129).
424 BVerfGE 145, 20 (Rn. 132).
425 BVerfGE 145, 20 (Rn. 122, 133).
426 BVerfGE 145, 20 (Rn. 137 ff.).
427 BVerfGE 145, 20 (Rn. 137 f., 156 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

dass die Spieler auf andere Arten des Glücksspiels oder an das Automatenspiel in Gaststätten ausweichen könnten.[428]

Erforderlich seien die Maßnahmen insbesondere deshalb, weil andere Maßnahmen – etwa die Einführung einer Spielerkarte – nicht gleich geeignet seien. Den Gesetzgebern komme ein Prognosespielraum zu, der sowohl das Abstellen auf die Luftlinie als auch die Bemessung der Mindestabstände zwischen den Spielhallen ermögliche.[429] Die Abstandsgebote seien auch angemessen. Die wirtschaftlichen Nachteile, die daraus erwüchsen, weniger Geräte aufstellen zu können, seien gerechtfertigt. Das gelte sogar, wenn im Einzelfall ein Spielhallenbetreiber seinen Beruf aufgeben müsse, da der besonders wichtige Gemeinwohlbelang – die Bekämpfung und Verhinderung einer Glücksspielstörung – auch diese Folge rechtfertige.

Auf Art. 14 Abs. 1 GG komme es nicht an, da sich aus der Eigentumsfreiheit kein weitergehender Schutz als aus der Berufsfreiheit ergebe.[430] Auch eine Verletzung des Art. 3 Abs. 1 GG scheide aus. Als Vergleichsgruppen kämen Gaststätten- und Spielbankenbetreiber in Betracht.[431] Die unterschiedlichen, im Vergleich für Spielhallenbetreiber strengeren Regelungen seien gerechtfertigt, da die Gefährdungspotenziale unterschiedlich seien: Während Spielhallen, im Alltag verankert, ein höheres Gefährdungspotenzial aufwiesen, seien Spielbanken gerade darauf angelegt, Abstand vom Alltag zu gewinnen.[432] Gegenüber Gaststätten seien die unterschiedlichen Regelungen gerechtfertigt, da der Schwerpunkt dort auf der Zubereitung von Speisen liege. Zudem dürften in Gaststätten nur zwei Geräte aufgestellt werden, was zu einer geringen Verfügbarkeit und zu einem geringeren Glücksspielstörungspotenzial führe.[433]

c) Bundesverwaltungsgericht

Das BVerwG hat sich in mehreren, teils parallelen Entscheidungen zu den Mindestabstandsgeboten geäußert. Auch das BVerwG sieht in diesen Regelungen einen Eingriff in die Berufsfreiheit der Spielhallenbetreiber.[434] Da-

428 BVerfGE 145, 20 (Rn. 149, 151 ff.).
429 BVerfGE 145, 20 (Rn. 153).
430 BVerfGE 145, 20 (Rn. 169).
431 BVerfGE 145, 20 (Rn. 170).
432 BVerfGE 145, 20 (Rn. 172 ff.).
433 BVerfGE 145, 20 (Rn. 175).
434 BVerwGE 157, 126 (Rn. 35 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

bei handele es sich aber – anders als das BVerfG meint[435] – bloß um eine Berufsausübungsregelung: Spielhallenbetreiber könnten in andere Gebiete ausweichen und ihrem Beruf dort nachgehen.[436]

Die Abstandsregelung verfolge das Ziel, der Glücksspielsucht entgegenzuwirken. Dieses Ziel sei überragend wichtig, da die Glücksspielsucht weitreichende Folgen zeitige.[437] Ein Mindestabstandsgebot sei geeignet, dieses Ziel zu fördern, weil der Abstand eine Spielpause bewirke. Dem Gesetzgeber stehe mit Blick auf die Geeignetheit ein weiter Einschätzungsspielraum zu. Da nicht von vornherein ausgeschlossen werden könne, dass eine Spielpause eine Abkühlung bewirke, seien die Abstandsregelungen geeignet, das Risiko der Glücksspielsucht zu minimieren.[438] Unerheblich sei, dass zwischen den Spielhallen Gaststätten lägen, in denen sich Spielautomaten befänden, da Gaststätten schwerpunktmäßig der Bewirtung dienten.[439] Ebenfalls unerheblich sei, dass Spielbanken den Mindestabstand zu Spielhallen unterschritten, weil das Lebensumfeld dort ein anderes als in Spielhallen sei.[440] Die Abstandsregeln seien auch erforderlich. Insbesondere stehe dem Mindestabstand von 500 Metern, den Berlin vorsehe, nicht entgegen, dass andere Länder den Mindestabstand kürzer bemessen hätten. Die Bemessung des Abstands sei vom gesetzgeberischen Einschätzungsspielraum umfasst.[441]

Schließlich stelle sich der Eingriff in die Berufsfreiheit mit Blick auf die Ziele des Spielerschutzes und der Suchtprävention als angemessen dar. Diese Ziele hätten eine derart überragende Bedeutung, dass die wirtschaftlichen Interessen der Spielhallenbetreiber dahinter zurückstehen müssten. Das – in § 2 Abs. 1 S. 3 SpielhG Bln[442] vorgesehene – intendierte Ermessen erlaube Ausnahmen und mildere den Eingriff.[443] Mit Blick auf die Konsistenz sei unerheblich, dass Automatenaufstellungen in Spielbanken und Gaststätten nicht den gleichen Regeln wie Spielhallen unterfielen.[444]

---

435 S. soeben bei Fn. 424.
436 BVerwGE 157, 126 (Rn. 36 f.); bzgl. Abstandsregelungen zu Einrichtungen für Minderjährige BVerwG, ZfWG 2017, S. 148 (152 f.).
437 BVerwGE 157, 126 (Rn. 38).
438 BVerwGE 157, 126 (Rn. 43).
439 BVerwGE 157, 126 (Rn. 45).
440 BVerwGE 157, 126 (Rn. 46).
441 BVerwGE 157, 126 (Rn. 49).
442 S. bei Fn. 81.
443 BVerwGE 157, 126 (Rn. 50).
444 BVerwGE 157, 126 (Rn. 51 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Eine Verletzung der Eigentumsfreiheit gem. Art. 14 Abs. 1 GG scheide aus.[445] Spielhallenbetreiber seien gegenüber Spielbanken- und Gaststättenbetreibern auch nicht gem. Art. 3 Abs. 1 GG gleichheitswidrig benachteiligt: Spielhallen unterschieden sich von Spielbanken wesentlich dadurch, dass diese strenger reglementiert seien und weniger Standorte aufwiesen als jene.[446] Gegenüber Gaststätten falle die Regelung der Spielhallen zwar strenger aus, doch verursachten Automaten in Gaststätten auch eine geringere Gefahr, da dort weniger Automaten stünden und Gaststätten hauptsächlich dem Verzehr von Speisen und Getränken dienten.[447]

d) Landesgerichte

Die Instanzgerichte schließen sich der Rechtsprechung der Höchstgerichte in zahlreichen Entscheidungen an. Sie halten die landesrechtlichen Umsetzungs- und Ausführungsgesetze für verfassungsgemäß.[448] Nur zum Teil gründet diese Argumentation auf der Annahme des BVerwG, dass das Abstandsgebot eine Berufsausübungsregelung treffe.[449] Dass die Abstände zwischen den Spielhallen unterschiedlich ausfielen, sei unerheblich, da die Landesgesetzgeber just jene Ziele verfolgten, die das BVerfG benannt habe.[450] Einwände gegen die Geeignetheit und Erforderlichkeit schlügen nicht durch. Mindestabstandsgebote erwiesen sich zur Suchtbekämpfung als geeignet und erforderlich; namentlich sei die Auffassung des Gesetzgebers vertretbar, eine geringere Verfügbarkeit des Glücksspiels hindere die Glücksspielsucht.[451] Insoweit kritisch zeigt sich das OVG Berlin-Brandenburg, freilich ohne dass sich die Bedenken auf das Ergebnis ausgewirkt haben: Der Gesetzgeber habe innerhalb seiner Einschätzungsprärogative gehandelt, weil die Annahme zur Verfügbarkeit jedenfalls nicht

445 BVerwGE 157, 126 (Rn. 72 ff.).
446 BVerwGE 157, 126 (Rn. 77 f.).
447 BVerwGE 157, 126 (Rn. 79 ff.).
448 Erstmals gerichtlich entschieden durch VG Bremen, ZfWG 2011, S. 446 ff.; s. nur OVG Lüneburg, NdsVBl. 2018, S. 372 (374); VGH Mannheim, ZfWG 2017, S. 416 (419 f.); OVG Weimar, ZfWG 2019, S. 52 (54); VG Karlsruhe, Beschl. v. 01.10.2021 – 1 K 2308/21 –, juris, Rn. 18 ff.
449 BayVerfGH, ZfWG 2013, S. 253 (259).
450 OVG Lüneburg, NdsVBl. 2018, S. 372 (374); VGH Mannheim, ZfWG 2017, S. 416 (419 f.).
451 BayVerfGH, ZfWG 2013, S. 253 (259 f.); OVG Lüneburg, NdsVBl. 2018, S. 372 (375 f.); VGH Mannheim, ZfWG 2017, S. 416 (420).

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

„offensichtlic[h] [f]ehlsa[m]“ gewesen sei.[452] Neuere Entscheidungen behandeln erstmals die Frage, ob Mindestabstandsgebote in Anbetracht des legalisierten virtuellen Automatenspiels weiterhin unionsrechtskonform sind. Die Gerichte gehen von der Vereinbarkeit aus.[453] Sie sehen auch keine verfassungswidrigen Ungleichbehandlungen mit Blick auf § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 zwischen Spielhallen in Abstandskonkurrenz und Verbundspielhallen.[454]

3. Literatur

Die Literatur beurteilt die Verfassungsmäßigkeit der Mindestabstandsregelungen differenziert. Die Verfassungsmäßigkeit wird nur vereinzelt angenommen.[455] Die Autoren gehen insbesondere davon aus, dass das Abstandsgebot geeignet sei, das Glücksspielangebot zu begrenzen und pathologischem Spielverhalten vorzubeugen. Der Mindestabstand sei auch nicht zu groß gewählt, in keinem Land.[456]

Die wohl herrschende Lehre widerspricht und geht von der Verfassungswidrigkeit der Mindestabstandsgebote aus. Die gesetzliche Regelung sei formell verfassungswidrig, weil das Mindestabstandsgebot kompetenzrechtlich nur stadtplanerischen Zielen diene; der Grund, Glücksspielstörungen zu bekämpfen, sei nur vorgeschoben.[457]

---

452 OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 11.06.2015 – OVG 1 B 5.13 –, juris Rn. 153.

453 OVG Münster, ZfWG 2021, S. 392 (392 f.), allerdings zu einem Zeitpunkt, zu dem der GlüStV 2021 noch nicht in Kraft getreten war; unter Geltung des GlüStV 2021 hingegen VG Karlsruhe, Beschl. v. 01.10.2021 – 1 K 2308/21 –, juris, Rn. 21 ff.

454 OVG Lüneburg, NdsVBl. 2022, S. 57 (60 f.).

455 *Fuchs,* Das neue Glücksspielrecht unter besonderer Berücksichtigung von Online-Glücksspielen, 2017, S. 294; *Krewer,* ZfWG 2012, S. 77 (82); *Ruttig,* ZfWG 2017, S. 221 (223); *Wild,* ZfWG 2012, S. 247 (254).

456 *Wild,* ZfWG 2012, S. 247 (254).

457 *Becker,* Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenspiel, 2016, S. 166 f.; andeutend *Möll/Reichertz,* AutomatenMarkt 3/21, S. 58 f.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Materiellrechtlich seien Mindestabstandsgebote, die teilweise als objektive Berufswahlregelungen[458] und teilweise als Berufsausübungsregelung[459] angesehen werden, unverhältnismäßig. Das ergebe sich auf jeder Stufe der Prüfung:

– Erstens seien Abstandsregelungen ungeeignet, das Ziel des Spielerschutzes zu fördern.[460] Die Ungeeignetheit folge daraus, dass die Spieler auf andere Arten des Glücksspiels (etwa in Gaststätten, die zu Spielhallen keinen Abstand halten müssten) zurückgriffen.[461] Ferner trage die Einschränkung legalen Glücksspiels dazu bei, dass mehr Spieler illegales Glücksspiel nutzten.[462]

  Das Abstandsgebot verfehle insbesondere das Ziel der „Abkühlung“[463]. Ein Spieler, der die Spielhalle verlasse, wisse, wo sich die nächste befinde. Wer weiterspielen wolle, werde den Weg dorthin auf sich nehmen.[464]

  Viele Stimmen begründen die Ungeeignetheit mit empirischen Studien. Unbelegt sei insbesondere der direkte Zusammenhang zwischen einer erhöhten Verfügbarkeit von Spielhallen und einem Anstieg an glücksspielsüchtigen Personen bzw. – umgekehrt – zwischen einer geringeren Verfügbarkeit und einer sinkenden Anzahl Glücksspielsüchtiger.[465] Im Gegenteil komme es bei der Nutzung des Automatenspiels

458 *Hartmann*, in: Krüper (Hrsg.), Strukturfragen der Glücksspielregulierung, 2019, S. 21 (37 f.); *Hufen*, Die Einschränkung des gewerblichen Geld-Gewinnspiels, 2012, S. 23 f., 60, 79; *Koch*, ZfWG 2017, S. 145 (146); *Krüper*, GewArch 2017, S. 257 (262).

459 *Krewer*, ZfWG 2014, S. 77 (81 f.); *Jahndorf*, Beiträge zum Glücksspielwesen 4/2016, S. 18 (20); *Ruttig*, ZfWG 2017, S. 221 (223); *Wild*, ZfWG 2012, S. 247 (253); differenzierend hingegen *Brüning/Block*, in: Becker/Hilf/Nolte/Uwer (Hrsg.), Glücksspielregulierung, 2017, § 25 GlüStV Rn. 14 f, wobei auch im Fall einer Berufsausübungsregelung die Rechtfertigungsanforderungen an eine objektive Berufswahlregelung gälten (Rn. 17).

460 *Hufen*, Die Einschränkung des gewerblichen Geld-Gewinnspiels, 2012, S. 40 ff., 79 f.; *Schneider*, WiVerw 2014, S. 165 (182); *ders.*, NVwZ 2017, S. 805 (806).

461 *Bickenbach*, ZfWG Sonderbeilage 2/2017, S. 11 (16).

462 *Hufen*, Die Einschränkung des gewerblichen Geld-Gewinnspiels, 2012, S. 40.

463 S. zu diesem Motiv der Landesgesetzgeber bereits bei Fn. 202.

464 Zu beiden Aspekten *Schneider*, GewArch 2013, S. 137 (140); im Ergebnis gleich *Brüning/Block*, in: Becker/Hilf/Nolte/Uwer (Hrsg.), Glücksspielregulierung, 2017, § 25 GlüStV Rn. 22.

465 *Hufen*, Die Einschränkung des gewerblichen Geld-Gewinnspiels, 2012, S. 40 ff.; *Koch*, ZfWG 2017, S. 145 (146 f.); *Krüper*, ZfWG 2017, S. 213 (213); *Schneider*,

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

zu einer „Sättigungsphase".[466] Dies zeige auch der Blick namentlich in die Schweiz, wo das Automatenspiel nur noch in Spielbanken zulässig sei, oder nach Norwegen, wo Geldgewinnspielgeräte gänzlich verboten seien, der Anteil an Spielern mit einer Glücksspielstörung aber jeweils ähnlich hoch ausfalle wie in Deutschland.[467]

- Zweitens seien Mindestabstandsregelungen gleich aus zwei Gründen nicht erforderlich: Zum einen sei die Suchtgefahr im Wesentlichen „allerorts vergleichbar einzuschätzen"[468]. Ist das richtig, könne der Mindestabstand zwischen Spielhallen in den Ländern aber nicht derart unterschiedlich ausfallen, wie er derzeit ausfalle.[469] Zum andern kämen als mildere Mittel gleicher Eignung qualitative Regelungen in Betracht, die erhöhte Anforderungen an den Betrieb einer Spielhalle stellten. Solche Regelungen könnten darin bestehen, dass Spielhallen zertifiziert[470] oder Mitarbeiter geschult[471] würden.
- Drittens seien die Regelungen unangemessen. Der Eingriff durch die Regelungen wiege schwer, da Wunschstandorte nicht erlaubnisfähig seien bzw. nach Ablauf der Übergangsfrist die Erlaubnisfähigkeit verlören.[472] Durch Abstandsregelungen drohten Existenzvernichtungen.[473] Mindestabstandsregelungen bewirkten, so wiedergegebene Schätzun-

---

NVwZ 2017, S. 1073 (1077); differenziert *Kläner,* ZfWG 2018, S. 378 (379), der Mindestabstandsgebote im Ergebnis aber für „ungeeignet" hält (S. 383).

466 *Schneider,* GewArch 2013, S. 137 (139) mit Bezug auf *Meyer,* in: ders./*Bachmann,* Spielsucht, 3. Aufl. 2011, S. 108 ff.; ähnlich *Schneider,* NVwZ 2017, S. 1073 (1077 f.); im Ergebnis ebenso *Brüning/Block,* in: Becker/Hilf/Nolte/Uwer (Hrsg.), Glücksspielregulierung, 2017, § 25 GlüStV Rn. 23.

467 *Schneider,* GewArch 2013, S. 137 (140).

468 *Berberich*, in: Streinz/Liesching/Hambach (Hrsg.), Glücks- und Gewinnspielrecht, 2014, §§ 24–26 Rn. 36; auch nicht durch Föderalismus gerechtfertigt (Rn. 37).

469 *Brüning/Block,* in: Becker/Hilf/Nolte/Uwer (Hrsg.), Glücksspielregulierung, 2017, § 25 GlüStV Rn. 24; *Schneider,* WiVerw 2014, S. 165 (180); ähnlich *ders.,* GewArch 2013, S. 137 (139 f.).

470 *Schneider,* NVwZ 2017, S. 805 (806); ähnlich *Bickenbach,* ZfWG Sonderbeilage 2/2017, S. 11 (16 f.).

471 *Hufen,* Die Einschränkung des gewerblichen Geld-Gewinnspiels, 2012, S. 43.

472 *Berberich*, in: Streinz/Liesching/Hambach (Hrsg.), Glücks- und Gewinnspielrecht, 2014, §§ 24–26 Rn. 34; ähnlich *Mock,* VBlBW 2013, S. 131 (134); *Wild,* ZfWG 2012, S. 247 (253).

473 *Hufen,* Die Einschränkung des gewerblichen Geld-Gewinnspiels, 2012, S. 45; ähnlich *Koch,* ZfWG 2015, S. 325 (327 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gen, die Schließung von Spielhallen in einem Umfang von 45 bis 80 % der vorhandenen Betriebe.[474]

Insbesondere die Rechtsprechung stößt auf Kritik: Zum einen hat nicht nur der erstgenannte Autor dieser Monographie bemängelt, dass BVerfG und BVerwG mit Blick auf Vertrauensschutz[475] und Gesetzesvorbehalt[476] eine „Sonderdogmatik"[477] für Spielhallen schafften, für die es keine Rechtfertigung gebe.[478] Zum anderen wird das BVerfG dafür kritisiert, dass dessen Abwägung zu „formelhaft" ausgefallen sei. Das Gericht habe den Gemeinwohlbelang der „Suchtbekämpfung" nicht konkret genug untersucht.[479] Die Kritik geht auch dahin, dass das BVerfG den Landesgesetzgebern eine zu große Einschätzungsprärogative zubillige, obwohl es bei objektiven Berufswahlregelungen selbst „die Abwehr *nachweisbarer*

474 *Kleibrink/Köster,* Der Glücksspielmarkt in Deutschland. Eine volkswirtschaftliche Betrachtung, 2017, S. 48; *Heinze/Becker,* ZfWG Sonderbeilage 3/2016, S. 14 (16 ff.): für Stuttgart je nach Rechenmethode zwischen 78 % und 83 %, für andere Städte in Baden-Württemberg: zwischen 72 % und 80 % (S. 18); für ganz Baden-Württemberg *dies./Xuenan,* Auswirkungen geplanter Abstandsregelungen und Regelungen zu Konzessionsgrößen auf Spielhallen am Beispiel Baden-Württembergs, 2016, S. 9 ff.: 68 % bis 73 %; ähnlich *Krüper,* GewArch 2017, S. 257 (261); bis zu 90 % in Berlin und im Saarland, s. *Bickenbach,* ZfWG Sonderbeilage 2/2017, S. 11 (17); *Hartmann,* in: Krüper (Hrsg.) Strukturfragen der Glücksspielregulierung, 2019, S. 21 (26); *Schneider,* NVwZ 2017, S. 1073 (1073, 1076); dagegen nur gut 50 % in Niedersachsen, *Weidemann,* NVwZ 2017, S. 1554 (1555); illustrativ *Krainbring,* ZfWG 2016, S. 200 (203).

475 *Bickenbach,* ZfWG Sonderbeilage 2/2017, S. 11 (14); *Hartmann,* in: Krüper (Hrsg.), Strukturfragen der Glücksspielregulierung, 2019, S. 21 (28 ff.); *Sauer,* ZfWG Sonderbeilage 2/2017, S. 18 (19 f.); *ders.,* Nonchalance im Rechtsstaat? Anfragen an den Spielhallen-Beschluss des BVerfG, VerfBlog, 2017/4/20, abrufbar unter: https://verfassungsblog.de/nonchalance-im-rechtsstaat-anfragen-an-den-spielhallen-beschluss-des-bverfg.

476 *Hartmann,* in: Krüper (Hrsg.), Strukturfragen der Glücksspielregulierung, 2019, S. 21 (36 ff.); *Sauer,* ZfWG Sonderbeilage 2/2017, S. 18 (20); *ders.,* Nonchalance im Rechtsstaat? Anfragen an den Spielhallen-Beschluss des BVerfG, VerfBlog, 2017/4/20, abrufbar unter: https://verfassungsblog.de/nonchalance-im-rechtsstaat-anfragen-an-den-spielhallen-beschluss-des-bverfg.

477 Zum Begriff „Sonderdogmatik" *Hartmann,* in: Krüper (Hrsg.), Strukturfragen der Glücksspielregulierung, 2019, S. 21 (23 ff.); *ders.,* Beiträge zum Glücksspielwesen 4/2017, S. 8 ff.

478 *Bickenbach,* ZfWG Sonderbeilage 2/2017, S. 11 (14); *Hartmann,* in: Krüper (Hrsg.), Strukturfragen der Glücksspielregulierung, 2019, S. 21 (21 f., 33 f.); *Schneider,* NVwZ 2017, S. 1073 (1076 ff.); a.A. *Reeckmann,* Beiträge zum Glücksspielwesen 3/2017, S. 15 (15).

479 *Krüper,* ZfWG 2017, S. 213 (213); ähnlich *Koch,* ZfWG 2017, S. 145 (147).

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

oder *höchstwahrscheinlicher* Gefahren für ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut"[480] verlange.[481]

Nicht nur die Berufsfreiheit, auch der Allgemeine Gleichheitssatz gem. Art. 3 Abs. 1 GG sei verletzt. Eine verfassungswidrige Ungleichbehandlung der Spielhallenbetreiber ergebe sich mit Blick auf die Inhaber von Gaststätten und Spielbanken.[482] Gleichheitsrechtlich bedenklich sei auch, dass § 29 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021 bei zertifizierten Spielhallen nur Ausnahmen vom Verbundverbot gem. § 25 Abs. 2 GlüStV 2021 vorsehe, nicht jedoch vom Mindestabstandsgebot gem. § 25 Abs. 1 S. 1 GlüStV 2021.[483] *Burrack/Kessel* kommen dagegen zu der Vereinbarkeit mit dem Gleichheitssatz, weil in Spielbanken ein Sperrsystem vorgesehen sei, das für Spielhallen nicht gelte.[484] Doch ist dieses Argument überholt, seit Spielhallen das gleiche Sperrsystem vorhalten müssen.[485]

Neben der Verfassungsmäßigkeit verneint die herrschende Lehre auch die Unionsrechtskonformität.[486] Es fehle an empirischen Daten, die belegten, dass die Mindestabstandsgebote die Prävalenz der Glücksspielstörungen senkten. Einige Ausführungen, etwa zur fehlenden Geeignetheit,[487] die im Unions- und Verfassungsrecht nahezu identisch sind, lassen sich vom Verfassungsrecht auf das Unionsrecht übertragen.[488]

Die Vereinbarkeit der Mindestabstandsgebote mit dem Unionsrecht wird nur vereinzelt angenommen.[489] Aber auch Autoren dieser Ansicht warnen den Gesetzgeber: Es sei (dort vorsichtig formuliert) inkohärent, terrestrischen Spielhallen dem Mindestabstandsgebot des § 25 Abs. 1 S. 1 GlüStV 2021 zu unterwerfen, während virtuelle Automatenspiele unbe-

480 BVerfGE 7, 377 (378), Hervorhebung dort.
481 *Hufen*, Die Einschränkung des gewerblichen Geld-Gewinnspiels, 2012, S. 42; *Bickenbach*, ZfWG Sonderbeilage 2/2017, S. 11 (15 ff.).
482 *Hufen*, Die Einschränkung des gewerblichen Geld-Gewinnspiels, 2012, S. 47; *Koch*, ZfWG 2017, S. 145 (147).
483 *Krüper*, Die Verwaltung 54 (2021), S. 34 (62).
484 *Burrack/Kessel*, ZfWG 2013, S. 321 (328).
485 S. dazu ausführlich nach Fn. 658.
486 *Albers/Rebeggiani*, in: Gebhardt/Korte (Hrsg.), Glücksspiel, 2. Aufl. 2018, S. 61 (Rn. 80 ff.); *Berberich*, in: Streinz/Liesching/Hambach (Hrsg.), Glücks- und Gewinnspielrecht, 2014, §§ 24–26 Rn. 36 ff.; *Brüning/Block*, in: Becker/Hilf/Nolte/Uwer (Hrsg.), Glücksspielregulierung, 2017, § 25 GlüStV Rn. 25; *Burrack/Kessel*, ZfWG 2013, S. 321 (325); *Hoffmann*, ZfWG 2021, S. 40 (42 ff.); *Schneider*, NVwZ 2017, S. 805 (806 f.).
487 *Berberich*, in: Streinz/Liesching/Hambach (Hrsg.), Glücks- und Gewinnspielrecht, 2014, §§ 24–26 Rn. 39 ff.; *Hoffmann*, ZfWG 2021, S. 40 (42).
488 Zur Übertragbarkeit s. OVG Saarlouis, NVwZ-RR 2020, S. 1057 (Rn. 11).
489 *Lasch*, BayVBl. 2019, S. 541 (544 ff.); *Ruttig*, ZfWG 2017, S. 221 (223).

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

grenzt zur Verfügung stünden.[490] Stattdessen komme entweder ein staatliches Monopol für Online-Casino- und virtuelle Automatenspiele, beschränkt auf einen Anbieter pro Land, in Betracht, oder eine Verlängerung der Spielpausen bei dem virtuellen Automatenspiel über die Dauer der Pausen beim terrestrischen Automatenspiel hinaus.[491] Zusammenfassend stelle ein

> „zahlenmäßig unbeschränktes Erlaubnismodell für alle Formen von Online-Glücksspielen mit Ausnahme von Lotteriewetten […] die größtmögliche Gefährdung […] für den Bestand der Spielhallenregulierung (§§ 24–26 GlüStV) dar. […] Eine Beibehaltung des Verbots der Mehrfachkonzessionen […] könnte unverhältnismäßig sein, wenn weder die Zahl der Anbieter noch die Zahl der angebotenen Spiele im Bereich virtueller Automatenspiele im Internet begrenzt sind. […] Die Mindestabstands- und Inkompatibilitätsreglungen müssten, entsprechend dem Parallelspielverbot, jedenfalls für Spielhallen, Spielbanken und Sportwettvermittlungsstellen präzisiert und aufeinander abgestimmt werden."[492]

Ähnlich sieht es *Becker*, der schon vor Inkrafttreten des GlüStV 2021 die fehlende Kohärenz des Mindestabstandsgebots bei gleichzeitiger Zulassung von Online-Geldspielgeräten problematisiert hat[493], und *Hoffmann*, der unter dem GlüStV 2021 die personalisierte Werbung im Internet als Kohärenzproblem ausmacht.[494]

---

490 *Ruttig*, Kurzgutachten Kohärenz §§ 24–26 GlüStV, 2019, S. 22 ff., abrufbar unter https://cdn.businessinsider.de/wp-content/uploads/2020/01/191107_Kurzgutachten-Ruttig.pdf; pauschal zweifelnd auch *Pagenkopf*, NJW 2021, S. 2152 (Rn. 41); a.A. GBD Niedersachsen, Ausschuss für Inneres und Sport, 104. Sitzung v. 04.03.2021, S. 11.

491 *Ruttig*, Kurzgutachten Kohärenz §§ 24–26 GlüStV, 2019, S. 27 ff., abrufbar unter https://cdn.businessinsider.de/wp-content/uploads/2020/01/191107_Kurzgutachten-Ruttig.pdf.

492 *Ruttig*, Kurzgutachten Kohärenz §§ 24–26 GlüStV, 2019, S. 31, 33, abrufbar unter https://cdn.businessinsider.de/wp-content/uploads/2020/01/191107_Kurzgutachten-Ruttig.pdf.

493 *Becker*, ZfWG 2017, S. 2 (9).

494 *Hoffmann*, ZfWG 2021, S. 40 (44 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

4. Ergebnis

Gesetzgebung und Rechtsprechung halten Mindestabstandsregeln für verfassungskonform. Diese Einschätzung erfolgt größtenteils ohne Berücksichtigung der neueren Entwicklungen, die zu dieser Analyse Anlass gaben. Konkret konnten die erst anschließend eingetretenen Entwicklungen der Zulassung des virtuellen Automatenspiels, der Anschlusspflicht an das bundesweite, spielformübergreifende Sperrsystem, der Zutrittskontrollen am Eingang von Spielhallen und der Möglichkeit der akkreditierten Zertifizierung bisher kaum einbezogen werden.

Die herrschende Lehre geht von der Verfassungswidrigkeit der Mindestabstandsregelungen aus. Sie führt insbesondere an, dass ein „Abkühlungseffekt" nicht belegt sei. Ein Verstoß gegen das Unionsrecht ergebe sich daraus, dass keine empirischen Daten nachwiesen, dass Mindestabstandsgebote zwischen Spielhallen die Prävalenz von Glücksspielstörungen senkten.

II. Anwendung der Vorgaben höherrangigen Rechts

1. Zuständigkeit: Gesetzgebungskompetenz

a) Recht der Gefahrenabwehr, Recht der Spielhallen und Recht des Bodens

Gem. Art. 70 Abs. 1 GG steht den Ländern das Recht der Gesetzgebung zu, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Dem Bund verleiht das Grundgesetz Gesetzgebungsbefugnisse u.a. in Form der konkurrierenden Gesetzgebung. In diesem Bereich kann der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch machen. Wenn und soweit er das nicht tut, verbleibt den Ländern die Befugnis zur Gesetzgebung gem. Art. 72 Abs. 1 GG.

In die konkurrierende Gesetzgebung fällt gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG „das Recht der Wirtschaft", allerdings ausdrücklich „ohne das Recht […] der Spielhallen". Die Befugnis, das Recht der Spielhallen gesetzlich zu regeln, verbleibt daher – entsprechend der Regel des Art. 70 Abs. 1 GG – den Ländern.[495] Die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder umfasst auch das Recht der Gefahrenabwehr, also insbesondere gesetzliche Bestim-

495 S. zum Streit um die Reichweite dieser Ausnahme bereits in Fn. 42.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

mungen zu erlassen, die den Einzelnen vor den Gefahren pathologischen oder problematischen Spiels schützen sollen. Damit fallen Regelungen, die der Spielsuchtprävention und -bekämpfung dienen (vgl. § 1 S. 1 Nr. 1 GlüStV 2021), in die Zuständigkeit der Länder.

Die Zuordnung einer Norm einfachen Rechts zu der Gesetzgebungskompetenz entweder der Länder oder des Bundes erfolgt nach der Rechtsprechung aufgrund verschiedener Kriterien. Es kommt vor allem (objektiv) auf den unmittelbaren Regelungsgegenstand und (subjektiv) auf den Zweck an, den der Gesetzgeber mit einer Norm des einfachen Rechts verfolgt; außerdem stellt das Bundesverfassungsgericht auf die Wirkung und den Adressaten der zuzuordnenden Norm sowie die Verfassungstradition ab.[496]

Landesgesetzgeber verfolgen mit den Mindestabstandsgeboten zwischen Spielhallen nicht nur die Ziele der Verfügbarkeitsbeschränkung[497], der „Abkühlungsgewährleistung“[498] und der Kontrollverbesserung[499], sondern nennen auch das Ziel der Ballungsvermeidung: An ein und demselben Ort und seiner Umgebung soll es in einem bestimmten Umkreis nicht mehr als eine Spielhalle geben.[500]

Diese Zielvorgabe ist merkwürdig, denn die Ballungsvermeidung weist eine große Schnittmenge mit den anderen Zielen auf: Dass es an einem Ort und seiner Umgebung nur eine Spielhalle gibt (Ballungsvermeidung),

- reduziert erstens das Angebot, das dem Spieler zur Verfügung steht, aber geht insofern nicht über das Ziel der Verfügbarkeitsbeschränkung hinaus,
- steigert zweitens die Entfernung zur nächsten Spielhalle, aber geht insofern nicht über das Ziel der „Abkühlungsgewährleistung“ hinaus, und
- mag es dem Personal der Spielhalle erleichtern, die Spieler effektiver zu kontrollieren, aber geht insofern nicht über die Kontrollverbesserung hinaus.

Soweit das Ziel der Ballungsvermeidung nur das Ziel des Spielerschutzes durch Verfügbarkeitsbeschränkung, „Abkühlungsgewährleistung“ und Kontrollverbesserung verfolgt, hat es neben diesen Zielen keine eigene

496 BVerfGE 121, 30 (47 f.); ebenso *Degenhart,* Staatsrecht I, 36. Aufl. 2020, Rn. 174; *Michael/Morlok,* Staatsorganisationsrecht, 4. Aufl. 2019, Rn. 488.
497 S. dazu bei Fn. 190 ff.
498 S. dazu bei Fn. 202 ff.
499 S. dazu bei Fn. 211.
500 S. dazu bei Fn. 197 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Bedeutung und braucht daher neben diesen Zielen auch nicht weiter behandelt zu werden. Insoweit „reformuliert" das Ziel der Ballungsvermeidung die anderen Ziele nur. Das hat Folgen: Für Mindestabstandsgebote zur Ballungsvermeidung gilt dann, was zu Mindestabstandsgeboten zur Verfügbarkeitsbeschränkung, „Abkühlungsgewährleistung" und Kontrollverbesserung zu sagen ist, ohne dass es dafür noch der Beachtung eines eigenen Ziels der Ballungsvermeidung bedürfte.

Der Rede wert bleibt Ballungsvermeidung also nur, soweit es als eigenständiges Ziel über den Spielerschutz durch Verfügbarkeitsbeschränkung, „Abkühlungsgewährleistung" und Kontrollverbesserung hinausreicht. Als ein solches anderes Ziel der Ballungsvermeidung kommt nur ein Gegenstand in Betracht: die Stadtgestaltung. Mit dem „Trading-Down-Effekt", der vermieden, und der Gestaltung der Stadtteile, die verbessert werden soll, begründen die Gesetzgeber denn auch die Ballungsvermeidung als Ziel der Mindestabstandsgebote.[501]

Mindestabstandsregelungen zur Stadtgestaltung, namentlich der Schutz eines Stadtgebiets vor dem sog. Trading-Down-Effekt, zu treffen, könnte jedoch dem Bundesgesetzgeber vorbehalten sein. Der Bund ist gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG für das „Recht des Bodens" zuständig. Die Länder dürfen daher gem. Art. 72 Abs. 1 GG nur Gesetze erlassen, „solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat".

Von der Gesetzgebungszuständigkeit für das „Recht des Bodens" hat der Bund anerkanntermaßen Gebrauch gemacht, als er das BauGB erließ.[502] Gem. dessen § 9 Abs. 2b BauGB hat der Bund bestimmt, dass Vergnügungsstätten oder bestimmte Arten von Vergnügungsstätten unter den dort genannten Voraussetzungen als „nicht zulässig" festgesetzt werden können. Der Begriff der Vergnügungsstätte erfasst auch Spielhallen.[503] Die Festsetzung als unzulässig erfolgt gem. Nr. 2 des § 9 Abs. 2b BauGB aus-

501 S. dazu bei Fn. 197 ff.

502 Allgemein dazu, dass das BauGB die Landeskompetenz sperrt, *Battis*, in: ders./Krautzberger/Löhr (Hrsg.), BauGB, 14. Aufl. 2019, Einleitung, Rn. 10a; *Degenhart*, in: Sachs (Hrsg.), GG, 9. Aufl. 2021, Art. 74 Rn. 75; *Hoppe/Bönker*, DVBl. 1996, S. 585 (586); *Kunig*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg), Bd. 2, 6. Aufl. 2012, Art. 74 Rn. 70; *Wittreck*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 74 Rn. 81; konkret darauf bezogen, dass § 9 Abs. 2b BauGB abschließend sei, *Battis/Mitschang/Reidt*, NVwZ 2013, S. 961 (963); *Söfker*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger (Hrsg.), Loseblatt, 141. EL, Stand: Februar 2021, § 9 Rn. 243c sieht die Vorschrift in „Wechselwirkun[g]" mit den Mindestabständen.

503 S. zur Rechtslage bei Fn. 28.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

drücklich, um „eine städtebaulich nachteilige Häufung von Vergnügungsstätten" zu „verhindern".

Die Landesgesetzgeber verfolgen mit dem Ziel der Ballungsvermeidung genau dasselbe Ziel. Auch die „Ballungsvermeidung" dient, das ist auch in der Literatur anerkannt, objektiv und subjektiv dazu, die Nutzung des Bodens durch Spielhallen zu regeln.[504] Umgekehrt begründet der Bundesgesetzgeber § 9 Abs. 2b BauGB genau so,[505] wie das Land Berlin das Mindestabstandsgebot begründet hat:[506]

> „Die vorgeschlagene Regelung dient dazu, städtebaulichen Fehlentwicklungen entgegenzuwirken. Insbesondere bei der vermehrten Ansiedlung von Spielhallen kann es zu einem sogenannten *trading down effect* für das betreffende Quartier kommen. Ein entsprechender Bebauungsplan kann nur aus städtebaulichen Gründen aufgestellt werden und muss daher entweder dem Schutz schutzwürdiger Nutzungen (Nummer 1) oder dem Erhalt der städtebaulichen Funktion eines Gebietes (Nummer 2) dienen."[507]

Mit § 9 Abs. 2b BauGB hat der Bund den Schutz einzelner Stadtgebiete vor der Ballung von Spielhallen und dem „Trading-Down-Effekt" den Gemeinden zugewiesen, die den Bebauungsplan gem. § 10 Abs. 1 BauGB aufstellen, und damit dem Landesgesetzgeber entzogen. Die Einzelheiten regeln dementsprechend §§ 1–15 BauNVO.

Das Ziel der Ballungsvermeidung dient der städtebaulichen Steuerung der Spielhallenstandorte. Es fällt ins Bauplanungsrecht und ist als konkurrierende Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG dem Bundesgesetzgeber zur Regelung zugewiesen.[508] Von dieser Gesetzgebungskompetenz hat der Bundesgesetzgeber gem. § 9 Abs. 2b BauGB

---

504 *Brüning/Block*, in: Becker/Hilf/Nolte/Uwer (Hrsg.), Glücksspielregulierung, 2017, § 25 GlüStV Rn. 8 ff.

505 S. auch *Schneider*, GewArch 2013, S. 137 (143).

506 S. dazu bei Fn. 10.

507 BT-Drs 17/11468, S. 13, dort ohne Hervorhebung.

508 Im Ergebnis für den gesamten § 25 Abs. 1 GlüStV 2012 *Brüning/Block*, in: Becker/Hilf/Nolte/Uwer (Hrsg.), Glücksspielregulierung, 2017, § 25 GlüStV Rn. 9; *Pagenkopf*, NJW 2012, 2918 (2922); *Schneider*, GewArch 2013, S. 137 (141 ff.); wohl auch *Degenhart*, DVBl. 2014, S. 416 (422 f.); a.A., einerseits, da das Mindestabstandsgebot vorwiegend der Gefahrenabwehr diene, andererseits da das BauGB konsequent von „Vergnügungsstätten" statt von Spielhallen spreche *Beaucamp*, DVBl. 2015, S. 1473 (1476) m.w.N. aus der Rspr.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

abschließend Gebrauch gemacht:[509] Zwar enthält § 9 Abs. 4 BauGB eine Öffnung für landesrechtliche Regelungen, dies gilt aber nur für Regelungen, die „in den Bebauungsplan als Festsetzungen" aufgenommen werden können und gerade nicht für andere Regelungen. Außerdem sind nur „auf Landesrecht beruhende Regelungen", d.h. Satzungen und Rechtsverordnungen, erlaubt.[510] Daraus folgt im Umkehrschluss, dass § 9 Abs. 2b BauGB in Bezug auf bauplanungsrechtliche Landesgesetze abschließend ist: Die Regelungen zum Bauplanungsrecht durch den Bund sind so detailliert, dass sie die Kompetenz der Länder gem. Art. 72 Abs. 1 GG sperren.[511] Das städtebauliche Ziel, die Ballung von Spielhallen zu verhindern, ist deshalb keines, das die Landesgesetzgeber verfolgen dürfen.

b) Folgen für mono- und multifunktionale Mindestabstandsgebote

Dieses Ergebnis hat Folgen. Mindestabstandsgebote allein zur städtebaulichen Ballungsvermeidung sind verfassungswidrig. Für Länder, deren Mindestabstandsgebote mehrere Ziele verfolgen bzw. mehrere Funktionen erfüllen (multifunktionale Mindestabstandsgebote[512]), stellt sich deshalb die Frage, ob es schädlich ist, wenn ein Land über den Spielerschutz hinaus das Ziel der Ballungsvermeidung verfolgt, das als Teil des Bauplanungsrechts dem Bund vorbehalten ist. Für Niedersachsen, das als einziges Land nur das Ziel der Ballungsvermeidung verfolgt, stellt sich die entscheidende Frage, ob sich die Gesetzgebungskompetenz des Landes mit der Erwägung begründen lässt, dass Spielerschutz ein Teil der Ballungsvermeidung[513] sei.

Falls Länder mehrere Ziele verfolgen, von denen ein Teil in die Landes- und ein anderer Teil in die Bundeszuständigkeit fällt, geht es, bildlich gesprochen, um die Rechtsfrage, ob ein „Tropfen" Ballungsvermeidung die gefahrenabwehrrechtliche Landeskompetenz der Suchtprävention „vergiftet". Falls (objektiv) nach dem unmittelbaren Regelungsgegenstand, (subjektiv) nach dem Zweck der Norm usw. eine mehrfache Zuordnung möglich bleibt, ist auf den Schwerpunkt der Regelung abzustellen, damit

509 *Brüning/Block*, in: Becker/Hilf/Nolte/Uwer (Hrsg.), Glücksspielregulierung, 2017, § 25 GlüStV Rn. 9.
510 *Spannowsky*, in: ders./Uechtritz (Hrsg.), BeckOK BauGB, 52. Edition, Stand: 01.08.2020, § 9 Rn. 160 – im Original hervorgehoben.
511 S. die Nachweise in Fn. 502.
512 S. nach Fn. 189.
513 S. nach Fn. 500.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

die notwendige eindeutige Zuordnung zur Gesetzgebungskompetenz entweder der Länder oder des Bundes gelingt.[514]

Das Ziel der Suchtprävention und -bekämpfung nennen die Länder in den Gesetzesbegründungen am häufigsten.[515] Allerdings ist jedenfalls dann, wenn landesrechtliche Regelungen es vollständig unmöglich machen, Spielhallen zu errichten, eine Bundeskompetenz zur Regelung der Bodennutzung anzunehmen.[516] So weit gehen die Ausführungsgesetze aber nicht: Mindestabstand bedeutet, dass innerhalb der Abstandsgrenzen jedenfalls eine Spielhalle möglich bleibt.

Dass das Ziel der Suchtprävention und -bekämpfung den Schwerpunkt der landesrechtlichen Regelungen ausmacht (und nicht die Bodennutzung), legt auch § 1 S. 1 GlüStV 2021 nahe, der die landesrechtliche Regelung veranlasst hat, ohne auf die Bodennutzung abzustellen. Länder, deren Mindestabstandsgebot mehrere Ziele verfolgen, legen den Schwerpunkt der Regelung daher mit den Zielen der Verfügbarkeitsreduktion, der „Abkühlungsgewährleistung" (und der Kontrollverbesserung) in den gefahrenabwehrrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Spielerschutzes. Für den Erlass von Gesetzen mit diesem Regelungsschwerpunkt sind die Länder zuständig. Es kommt also nur noch auf die – anschließend zu behandelnde – Frage an, ob Mindestabstandsgebote zur Verfügbarkeitsreduktion, „Abkühlungsgewährleistung" (und Kontrollverbesserung) auch ansonsten mit höherrangigem Recht vereinbar, insbesondere materiell verfassungsmäßig sind. Ist das nicht der Fall, ändert sich an diesem Ergebnis auch nichts dadurch, dass Landesgesetzgeber außerdem das Ziel der Ballungsvermeidung anführen. Die geltenden Mindestabstandsregelungen sind insofern kompetenzrechtlich unbedenklich.

c) Ergebnis

Mindestabstandsgebote fallen gem. Art. 70 Abs. 1 GG in die Kompetenz der Länder, soweit sie der Spielsuchtprävention und -bekämpfung dienen. Das Ziel der Ballungsvermeidung zu verwirklichen, ist als solches Gegen-

514 BVerfGE 98, 265 (299); *Degenhart,* Staatsrecht I, 36. Aufl. 2020, Rn. 175; *Wittreck,* in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Vorb. zu Art. 70–74 Rn. 56; *Michael/Morlok,* Staatsorganisationsrecht, 4. Aufl. 2019, Rn. 489.

515 S. dazu bei Fn. 190.

516 *Pieroth/Kolbe,* in: Hartmann/Pieroth (Hrsg.), Spielbanken und Spielhallen zwischen Landes-, Bundes- und Unionsrecht, 2013, S. 11 (23).

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

stand des „Rechts des Bodens“ und gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG dem Bundesgesetzgeber vorbehalten. Den Landesgesetzgebern fehlt insoweit die Gesetzgebungskompetenz gem. Art. 72 Abs. 1 GG, weil der Bund im Bauplanungsrecht die Ballungsvermeidung von Vergnügungsstätten gem. § 9 Abs. 2b BauGB abschließend geregelt hat. Mindestabstandsgebote im Landesrecht müssen deshalb von Verfassung wegen im Schwerpunkt andere Ziele verfolgen als das städtebauliche Ziel der Ballungsvermeidung.

2. Verfahren: Empirie in der Gesetzgebung

a) Verfügbarkeitsbeschränkung

aa) Verfassungsrecht

Die Untersuchungs-, Darlegungs- und Nachweispflichten[517] wirken sich auf die Mindestabstandsgebote aus.[518] Nachdem die Ballungsvermeidung als solches dem bundesrechtlichen Städteplanungsrecht vorbehalten bleibt, sind die Mindestabstandsgebote als Regelungen zur Verfügbarkeitsbeschränkung und der „Abkühlungsgewährleistung“ besonders in den Blick zu nehmen.

In Bezug auf das Ziel der Verfügbarkeitsbeschränkung, das einen Zusammenhang zwischen der Verfügbarkeit des Glücksspiels und der Prävalenz von Glücksspielstörungen voraussetzt, gibt es mehrere Studien. Diese kommen allerdings zu unterschiedlichen Ergebnissen: Das „Lager“ der Dependenz bejaht den Ursachenzusammenhang zwischen Verfügbarkeit und Glücksspielstörung, das „Lager“ der Independenz verneint ihn,[519] ohne dass die Studien, auf die sich die beiden Lager jeweils berufen, als offensichtlich fehlerhaft erscheinen.

Verfassungsrechtlich muss ein Gesetzgeber nur die vorhandenen Studien berücksichtigen.[520] In einer Situation, in der die Studienlage zum Zusammenhang zwischen Verfügbarkeit und pathologischem bzw. proble-

---

517 S. dazu bei Fn. 352 ff.

518 Dass Begründungspflichten als prozedurale Anforderung materiell-rechtliche Gebote absichern, ist der Regelfall, s. nur BVerfGE 130, 263 (Ls. 4, 301 f.) zum grundrechtsgleichen Recht auf amtsangemessene Alimentation gem. Art. 33 Abs. 5 GG; s. auch *Hartmann*, AöR 134 (2009), S. 1 (29 f.); *ders.*, ZBR 2014, S. 228 (230 f.).

519 S. dazu bei Fn. 255.

520 S. dazu bei Fn. 363.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

matischem Spielverhalten uneindeutig ist[521], überlässt das Grundgesetz es der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers zu entscheiden, welche Studien ihm plausibel erscheinen.[522]

Somit ist die Entscheidung für Mindestabstandsgebote zur Verfügbarkeitsbeschränkung auf Basis der unterschiedlichen Studien verfassungsrechtlich *derzeit* von der legislativen Einschätzungsprärogative erfasst.[523] Sollte sich in weiteren Studien herausstellen, dass zwischen Verfügbarkeit und Glücksspielstörung kein kausaler Zusammenhang besteht, trägt dieses Ziel die Mindestabstandsregelungen verfassungsrechtlich nicht mehr.[524]

bb) Unionsrecht

Das Unionsrecht verlangt laut EuGH, dass beschränkende Maßnahmen des Mitgliedstaats von einer „Untersuchung" zur Zweckmäßigkeit und zur Verhältnismäßigkeit begleitet werden.[525] Die Untersuchung muss sich auf die Besonderheiten gerade dieses Mitgliedstaats beziehen.[526] Die tatsächlichen „Umstände", die einen Eingriff insbesondere mit Blick auf dessen Verhältnismäßigkeit und Kohärenz rechtfertigen, muss der Mitgliedstaat im gerichtlichen Verfahren vorlegen.[527]

Die vorhandenen Studien zu der Frage, ob es einen Zusammenhang zwischen Verfügbarkeit und Glücksspielstörungen gibt, beziehen sich allesamt auf das Ausland; zu den Verhältnissen in Deutschland gibt es keine Empirie.[528] Die Vereinbarkeit der Mindestabstandsgebote mit den Untersuchungs-, Darlegungs- und Nachweispflichten des Unionsrechts hängt also davon ab, ob es den Ländern vor Gericht gelingen wird, die einschlägigen „Umstände" zu belegen. Unionsrechtlich trifft vor Gericht den Mitgliedstaat die Beweislast, dass ein Ursachenzusammenhang besteht. Nach derzeitiger Studienlage vermag der Gesetzgeber die unionsrechtlichen Untersuchungs-, Darlegungs- und Nachweispflichten nicht zu erfüllen, weil nur bestrittene Untersuchungen aus dem Ausland vorliegen.

---

521 S. dazu bei Fn. 269.
522 S. dazu bei Fn. 367.
523 Zu diesem Ergebnis kam bereits das BVerfG, s. bei Fn. 426; a.A. *Schneider*, GewArch 2013, S. 137 (139 f.).
524 S. dazu bei Fn. 368 f.
525 S. dazu bei Fn. 398.
526 S. dazu bei Fn. 399.
527 S. dazu bei Fn. 407 ff.
528 S. dazu bei Fn. 247.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

b) „Abkühlungsgewährleistung“

Empirische Untersuchungen, die einen „Abkühlungseffekt“ belegen, gibt es nicht.[529] Die Vertragsparteien des Glücksspielstaatsvertrags und die Parlamente in den Ländern verweisen denn auch an keiner Stelle auf eine solche Studie. Das gilt auch für die Gesetzesbegründung Berlins.[530] Der dort angeführte Aufsatz aus einer juristischen Fachzeitschrift, dem GewArch, ist im Jahr 1983, vor fast vier Dekaden, erschienen und verweist nicht einmal auf eine (veraltete) empirische Untersuchung, sondern bloß auf eine Gerichtsentscheidung, die ihrerseits ebenfalls ganz ohne Empirie auskommt.[531]

Es fehlt somit jeder (unmittelbare oder mittelbare, aktuelle oder veraltete) empirische Nachweis dafür, ob es einen „Abkühlungseffekt“ überhaupt gibt und – falls doch – wie lange ein Spieler zum „Abkühlen“ braucht. Mindestabstandsgebote zur „Abkühlungsgewährleistung“ sind folglich noch heikler als zur Verfügbarkeitsbeschränkung: Während es über die Wirksamkeit einer Verfügbarkeitsbeschränkung immerhin Studien gibt, wenn auch nur aus dem Ausland und allesamt bestritten, existiert zum „Abkühlungseffekt“ nicht eine Untersuchung, weder im Ausland noch hierzulande.[532] Unionsrechtlich trifft vor Gericht den Mitgliedstaat die Beweislast, dass ein Ursachenzusammenhang besteht. Nach derzeitiger Studienlage vermag der Gesetzgeber die unionsrechtlichen Untersuchungs-, Darlegungs- und Nachweispflichten nicht zu erfüllen.

c) Ergebnis

Ob Mindestabstandsgebote zur Verfügbarkeitsbeschränkung und zur „Abkühlungsgewährleistung“ den unionsrechtlichen Untersuchungs-, Darlegungs- und Nachweispflichten genügen können, ist offen. Nach derzeitiger Studienlage können hierzulande die Gesetzgeber im Mitgliedstaat, den insofern die Beweislast trifft, die Pflichten jedenfalls nicht erfüllen.

Mindestabstandsgebote zur Verfügbarkeitsbeschränkung setzen voraus, dass Glücksspielverfügbarkeit und Störungsprävalenz in einem ursächlichen Zusammenhang stehen. Mit Blick auf diesen Zusammenhang kom-

529 S. dazu bei Fn. 270 f.
530 S. bei Fn. 13.
531 S. dazu bei Fn. 272 ff.
532 S. dazu bei Fn. 390 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

men die empirischen Studien zu unterschiedlichen Ergebnissen. Ein Teil der Studien geht davon aus, dass die Verfügbarkeit mitursächlich für Spielsucht sei (Dependenz). Ein anderer Teil der Studien kommt zu dem Ergebnis, dass ein solcher Zusammenhang nicht nachweisbar sei (Independenz). Verfassungsrechtlich durften die Gesetzgeber, denen eine Einschätzungsprärogative zusteht, unter diesen Umständen ihrer Regelung die (bestrittenen) Nachweise der Dependenz zu Grunde legen. Unionsrechtlich dagegen trifft den Gesetzgeber in einem gerichtlichen Verfahren die Beweislast, den behaupteten Zusammenhang zu belegen. Aufgrund derzeitiger Studienlage kann der Gesetzgeber den Zusammenhang nicht nachweisen. Es liegen nur bestrittene Untersuchungen aus dem Ausland vor.

Mindestabstandsgebote zur „Abkühlungsgewährleistung" setzen einen „Abkühlungseffekt" voraus. Doch dieser ist durch keine Studie belegt. Ob überhaupt und wenn ja, nach welcher Pausendauer eine „Abkühlung" eintritt, wurde weder für Deutschland noch für das Ausland untersucht. Aufgrund derzeitiger Studienlage kann der Gesetzgeber den Zusammenhang also nicht nachweisen. Die bloße Behauptung eines „Abkühlungseffekts" genügt keinesfalls, um die unionsrechtlichen Untersuchungs-, Darlegungs- und Nachweispflichten vor Gericht zu erfüllen.

3. Materielles Recht

a) Terrestrisches und virtuelles Automatenspiel

aa) Virtuelles Automatenspiel im einfachen Recht

(1) Rechtsgeschichtliche Entwicklung

Vor dem 01. Januar 2008 gab es verschiedene, nur teilweise legale Online-Glücksspielangebote.[533] Mit dem GlüStV 2008 trat ein sog. Totalverbots- bzw. Prohibitionsmodell in Kraft.[534] § 4 Abs. 4 GlüStV 2008 bestimmte:

---

533 S. dazu nur *Dietlein/Woesler*, K&R 2003, S. 458 ff.

534 *Hartmann/Barczak*, ZfWG 2019, S. 8 (9 f.) m.w.N. Dabei wirkte sich das Verbot des GlüStV „im Ergebnis nur auf die bisher legal im Internet veranstalteten und vertriebenen Wettangebote aus", denn alle „anderen Angebote, auch ausländische, waren schon" zuvor „nach dem alten Lotteriestaatsvertrag verboten" gewesen, s. *Grünwald/Koch*, MMR 2008, S. 711 (713).

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

> „Das Veranstalten und das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet ist verboten".[535]

Die Vertragsparteien waren der Ansicht, dass

> „[d]as Glücksspiel im Internet […] verboten werden [soll], weil es nach Feststellung des Bundesverfassungsgerichts und nach Aussage der Suchtexperten in besonderem Maße suchtgefährdend […] und eine Begrenzung des Glücksspiels bei Internetangeboten nicht zu erreichen ist"[536].

Ausnahmen waren bis zum 01. Januar 2009 in den Ländern gem. § 25 Abs. 6 GlüStV 2008 möglich.

Das Verbot gem. § 4 Abs. 4 GlüStV 2008, öffentliche Glücksspiele im Internet zu veranstalten und zu vermitteln, übernahm § 4 Abs. 4 GlüStV 2012 im Grundsatz unverändert.[537] Nur Ausnahmen für staatliche Lotterien und Sportwetten traten hinzu (§ 4 Abs. 5, 6 GlüStV 2012). Das geschah, um

> „den unerlaubten Angeboten im Internet zur besseren Erreichung der Ziele des § 1 insbesondere der Nummern 1, 2 und 4, eine legale, sichere und den Spielerschutz gewährleistende Alternative gegenüber [zu stellen]"[538].[539]

Das virtuelle Automatenspiel blieb auch unter dem GlüStV 2012 verboten.[540] Einen Sonderweg ging nur Schleswig-Holstein, das ab dem 01. Januar 2012 Genehmigungen für Online-Casinos (einschließlich Poker) erteilte (gem. §§ 18 ff. GlüG S-H).[541] Das Gesetz ist inzwischen aufgehoben,[542] die bereits erteilten Genehmigungen galten zunächst fort. Sie wa-

---

535 S. nur Nds. GVBl. Nr. 42/2007 v. 27.12.2007, S. 768.
536 S. nur Bay. Lt.-Drs. 15/8486, S. 11, ähnlich S. 14 f.
537 S. nur Nds. GVBl. Nr. 13/2012 v. 27.06.2012, S. 197, und Nds. Lt.-Drs. 16/4795, S. 76; zur Verfassungsmäßigkeit s. BVerwGE 160, 193 ff. Gegen das Urteil sei Verfassungsbeschwerde erhoben, über die, soweit ersichtlich, aber noch nicht entschieden ist, s. Pressemittteilung v. 09.04.2018, abrufbar unter http://otp.investis.com/clients/uk/888holdings/rns/regulatory-story.aspx?newsid=997380&cid=1095 (zuletzt abgerufen am 07.09.2021). beck-online (BeckRS 2017, 143459) und juris listen das Urteil hingegen als rechtskräftig.
538 S. nur Nds. Lt.-Drs. 16/4795, S. 77.
539 Umfassend zur Genese *Hartmann/Barczak,* ZfWG 2019, S. 8 (8 f.).
540 S. auch *Brüning/Thomsen,* NVwZ 2021, S. 11 (11).
541 GVOBl. S-H Nr. 17/2011 v. 24.11.2011, S. 286 f.
542 GVOBl. S-H Nr. 3/2013 v. 07.02.2013, S. 69.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ren ursprünglich auf sechs Jahre befristet (§ 5 Abs. 1 S. 1, Abs. 3 i.V.m. § 4 Abs. 3 S. 1 GlüG S-H), d.h. – je nach Zeitpunkt der Vergabe – bis in die Jahre 2018 und 2019,[543] und wurden schließlich durch Gesetz (§ 1 OnlCasÜRglG SH)[544] bis zum 30. Juni 2021 verlängert.[545] Nach geltendem Recht ist die Veranstaltung von Online-Casinospielen, virtuellen Automatenspielen und Online-Poker gem. § 4 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021 genehmigungsfähig, nicht nur in Schleswig-Holstein, sondern auch in den anderen Ländern.[546]

Der Unterschied zwischen den Staatsverträgen ist entscheidend: Als die Mindestabstandsgebote erstmals flächendeckend erlassen worden sind, zum 01. Juli 2012 gem. § 25 Abs. 1 GlüStV 2012[547], war Online-Glücksspiel verboten. Das sog. Totalverbots- oder Prohibitionsmodell galt bereits seit dem Jahr 2008.[548] Weder die Vertragsparteien noch die Gesetzgeber mussten deshalb, als sie damals beurteilten, ob Mindestabstandgebote zwischen Spielhallen den Anforderungen höherrangigen Rechts genügen, das virtuelle Automatenspiel berücksichtigen. Das ist heute anders.

(2) Geltendes Recht

§ 4 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021 sieht als „wesentliches Element“[549] der Novellierung eine reglementierte Öffnung des Glücksspielrechts für „virtuelle Automatenspiele“ vor. Maßgebender Grund für diese Öffnung war die große Ausbreitung illegalen Glücksspiels gerade im Internet.[550] § 4 Abs. 4 S. 1, 2 GlüStV 2021 bestimmen:

> „Eine Erlaubnis für öffentliche Glücksspiele im Internet darf nur für den Eigenvertrieb und die Vermittlung von Lotterien, für die Veranstaltung, Vermittlung und den Eigenvertrieb von Sportwetten und Pferdewetten sowie für die Veranstaltung und den Eigenvertrieb von

543 *Ennuschat*, ZfWG 2018, S. 202 (203).
544 GVOBl. S-H Nr. 9/2019 v. 27.06.2019, S. 145.
545 S. zum schleswig-holsteinischen Weg *Dietlein*, in: ders./Hecker/Ruttig (Hrsg.), Glücksspielrecht, 2. Aufl. 2013, Einf. Rn. 7.
546 S. bei Fn. 549 ff.
547 Zu den Vorläufernormen in Berlin und Bremen s. bei Fn. 4 ff., 19 ff.
548 S. bei Fn. 534. Das Verbot öffentlicher Glücksspiele im Internet galt damit auch schon zu Zeiten der Berliner und Bremer Vorläufer des staatsvertraglichen Mindestabstandsgebots, s. bei Fn. 3 ff.
549 *Reeckmann*, ZfWG 2020, S. 345 (345).
550 NRW Lt.-Drs. 17/3443, S. 68.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

> Online-Casinospielen, virtuellen Automatenspielen und Online-Poker erteilt werden. Im Übrigen sind das Veranstalten und das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet verboten."[551]

Für das virtuelle Automatenspiel folgt daraus: Dessen Veranstaltung und dessen Eigenvertrieb ist zulässig geworden, die Vermittlung bleibt verboten.[552] „Virtuelle Automatenspiele" sind dabei, wie berichtet, legaldefiniert als „im Internet angebotene Nachbildungen terrestrischer Automatenspiele" (§ 3 Abs. 1a S. 1 GlüStV 2021). Für sie gelten gem. § 2 Abs. 7 GlüStV 2021 „die §§ 1 bis 9a, 22a und 23 sowie die Vorschriften des Zehnten Abschnitts".

Die Erteilung einer Erlaubnis zur Veranstaltung oder zum Eigenbetrieb virtuellen Automatenspiels richtet sich nach § 4 Abs. 5 GlüStV 2021. Die Behörde entscheidet gebunden über den Anspruch auf Erlaubniserteilung; Ermessen ist nicht vorgesehen. Die nachfolgenden Vorschriften (§ 4a bis § 4d GlüStV 2021) normieren besondere Erlaubnisvoraussetzungen (§ 4a), Verfahrensvorschriften (§ 4b), Vorschriften über die Erlaubnis (§ 4c) sowie Pflichten und aufsichtliche Maßnahmen (§ 4d) auch für virtuelle Automatenspiele. § 22a GlüStV 2021 gestaltet das virtuelle Automatenspiel weiter aus und führt qualitative Beschränkungen ein. Quantitativ kennt das geltende Recht keine Beschränkung: Rechtlich gesehen kann und muss (bei Vorliegen der Voraussetzungen) eine unbegrenzte Zahl von Erlaubnissen virtuellen Automatenspiels erteilt werden.[553]

Weitere Voraussetzungen für jede Form virtuellen Glücksspiels enthalten – im Überblick – andere Vorschriften. Die Anbieter öffentlichen Glücksspiels im Internet müssen für jeden Spieler ein anbieterbezogenes Spielkonto einrichten (§ 6a GlüStV 2021). Auf diesem Konto werden Ein- und Auszahlungen erfasst (§ 6b GlüStV 2021), Beträge kann der Spieler selbst limitieren (§ 6c GlüStV 2021), und die Anbieter treffen Informationspflichten (§ 6d GlüStV 2021). Darüber hinaus gelten im Internet weitere Jugend- und Spielerschutzbestimmungen (§ 6e GlüStV 2021), Anbieter müssen ein IT-Sicherheitskonzept vorlegen (§ 6f GlüStV 2021), und Datenschutz gewährleisten (§ 6g GlüStV 2021), sie haben sicherzustellen, dass Spieler nicht mehrere Spiele parallel spielen, sondern die Wartezeit einhalten (§ 6h GlüStV 2021) und ein System zur Früherkennung glücksspiel-

---

551 S. nur BW GBl. Nr. 5/2021 v. 15.02.2021, S. 123.

552 S. dazu *Brüning/Thomsen*, NVwZ 2021, S. 11 (11).

553 Ebenso *Pagenkopf*, NJW 2021, S. 2152 (Rn. 35); *Reeckmann*, ZfWG 2020, S. 345 (348).

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

suchtgefährdeter Spieler einsetzen (§ 6i GlüStV 2021). Unentgeltliche Angebote der Veranstalter sind nur eingeschränkt zulässig (§ 6j GlüStV 2021).

bb) Rechtliche Würdigung

(1) Smartphones verhindern die „Abkühlungsgewährleistung"

Die an qualitativen Parametern orientierte Erlaubniserteilung, um virtuelles Automatenspiel anzubieten, beeinflusst die Verfassungsmäßigkeit von Mindestabstandsgeboten zwischen Spielhallen. Unterstellt, es gäbe – anders als dargelegt[554] – doch einen „Abkühlungseffekt", der sich auf dem Weg von der einen zur anderen Spielhalle einstellte, so tritt in Zeiten des virtuellen Automatenspiels dieser Effekt nicht mehr ein wie zuvor: Während der gesamten Wegstrecke, auf der ein Spieler aufgrund einer „Spielpause"[555] doch „Zeit zum Nachdenken"[556] gewinnen und die Chance, sein „Verhalten zu reflektieren"[557], erhalten soll, auf dass er nicht mehr unter dem Eindruck des Automatenspiels, sondern „unbeeinflusst"[558] entscheide, ob er das Spiel in der nächsten Spielhalle fortsetzen möchte[559], steht ihm das Automatenspiel weiter virtuell zur Verfügung. Heutzutage sind Smartphones allgegenwärtig,[560] zumal unter Kunden, die an Automaten spielen, also technikaffin sind. Unter diesen Umständen ist ein „Abkühlen", wie es sich die Gesetzgeber vorstellen, ausgeschlossen.

Darüber hinaus sind das terrestrische[561] und das virtuelle Automatenspiel austauschbar. Das folgt zum einen aus der Regelung des Automatenspiels als Oberbegriff mit den beiden Unterfällen des virtuellen und des terrestrischen Automatenspiels. Die Adjektive virtuell und terrestrisch

554 S. dazu bei Fn. 270 ff., 530 ff.
555 S. bei Fn. 204.
556 S. bei Fn. 21 f., 91, 112, 114, 116.
557 S. bei Fn. 68, 139.
558 S. bei Fn. 68.
559 S. bei Fn. 203 f.
560 Etwa 86 % der deutschen Bevölkerung nutzte im Jahr 2020 ein Smartphone, s. eine Umfrage von VuMA und der Bitkom Research, abrufbar unter https://de.statista.com/statistik/daten/studie/585883/umfrage/anteil-der-smartphone-nutzer-in-deutschland/ (zuletzt abgerufen am 07.09.2021).
561 Der GlüStV 2021 verwendet „terrestrisch" als Gegenteil von „virtuell" (s. nur § 3 Abs. 1a S. 1, 2 GlüStV 2021). Entgegen der Etymologie von „terra" bedeutet das aber nicht, dass die Spielhalle notwendig im Erdgeschoss angesiedelt sein muss.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

beschreiben verschiedene Eigenschaften desselben Automatenspiels. Dabei bedeutet das Wort „virtuell" laut Duden in diesem Zusammenhang

> „nicht echt, nicht in Wirklichkeit vorhanden, aber echt erscheinend, dem Auge, den Sinnen vortäuschend […];
> [virtuell]e Realität (vom Computer simulierte Wirklichkeit, künstliche Welt, in die sich jemand mithilfe der entsprechenden technischen Ausrüstung scheinbar hineinversetzen kann"[562]

Das virtuelle Automatenspiel simuliert das terrestrische Automatenspiel insofern täuschend echt, als dass die Spielinhalte des virtuellen Automatenspiels dem terrestrischen Automatenspiel in Spielhallen, Gaststätten und Spielbanken nachempfunden sind; nur die „Spielregeln" (z.B. Geldeinsatz, Zeitaufwand, Zugang) unterscheiden sich. Die Wortlaut-Bezeichnung ist treffend: Der Gesetzgeber hat das virtuelle Automatenspiel in Abhängigkeit vom terrestrischen Vorbild als dessen „Nachbildun[g]" legaldefiniert. Das bestimmt der GlüStV seit dem 01. Juli 2021 ausdrücklich („Nachbildun[g]", § 3 Abs. 1a S. 1 GlüStV 2021).

Zum anderen substituiert ein objektiver Durchschnittsspieler[563] das terrestrische durch das virtuelle Automatenspiel auch tatsächlich. Das belegen neuere Studien. Dass Spieler das eine (Glücksspiel-)Produkt durch ein anderes ersetzen, lässt sich nachhalten, wenn die Verfügbarkeitsbeschränkung oder Preiserhöhung bei dem einen die Nachfrage nach dem anderen Produkt steigert (sog. positive Kreuzpreiselastizität). Lässt die Beschränkung des einen Produkts die Nachfrage nach dem anderen Produkt dagegen sinken, sind die Produkte komplementär (negative Kreuzpreiselastizität).[564]

Zu den Substitutionseffekten des terrestrischen durch das virtuelle Automatenspiel gibt es verschiedene, teils alte Studien mit verschiedenen Ergebnissen. So seien in Norwegen im Jahr 2007 keine Substitutionseffekte festgestellt worden.[565] Die meisten (neueren) Studien kämen jedoch zu einem Substitutionseffekt in einer Größenordnung von 15 % (für Deutsch-

---

562 Duden, Das große Wörterbuch der deutschen Sprache, Bd. 10: Vide – ZZ, 3. Aufl. 1999, S. 4331, Stichw. „virtuell", Hervorhebungen dort; der Begriff ist bis heute unverändert, s. Duden, Die deutsche Rechtschreibung, 27. Aufl. 2017, S. 1188, Stichw. „virtuell".

563 Vgl. *Barczak/Hartmann,* Kohärenz im Glücksspiel, 2021, S. 53, 57, 72 m.w.N.

564 *Lohse,* ZfWG Sonderbeilage 3/2020, S. 1 (8 f.); *Peren/Clement*, Der deutsche Glücks- und Gewinnspielmarkt, 2016, S. 21 f.

565 *Hayer,* ZfWG 2016, S. 173 (174).

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

land[566]) und 30 % (für USA und Schweden[567]). Auch in Ländern mit liberalisierten Formen virtuellen Glücksspiels wüchsen die Bruttospielerträge der virtuellen Variante gegenüber dem terrestrischen Angebot. Das zeigten insbesondere die Beispiele Großbritannien und Schweden.[568] Studien zu Substitutionseffekten aus anderen Bereichen des sog. tertiären Sektors, zu dem auch das Glücksspiel rechne, stützen die Annahme der Austauschbarkeit des terrestrischen durch das virtuelle Automatenspiel. So liege der Substitutionseffekt etwa beim E-Commerce mit „Freizeitkomplementarität", wie sie auch beim Glücksspiel vorliege, Studien zufolge bei bis zu 85 %.

Mit der Zeit und steigendem Vertrauen der Kunden in virtuelles Automatenspiel werde, so die Vorhersage, der Substitutionseffekt beim Glücksspiel noch weiter ansteigen.[569] Insbesondere bei jungen, männlichen Erwachsenen überwögen virtuelle Automatenspieler. Diesen „digital natives" sei das virtuelle Spiel ohnehin vertraut. Da der Anteil der „digital natives" an der Gesamtbevölkerung allein durch Zeitablauf steige, sei mit einer entsprechenden Zunahme bei dem virtuellen Automatenspiel zu rechnen,[570] auch wenn eine vollständige Substitution nicht vorhergesagt werde: Die terrestrischen Spielhallen bänden den Kunden stärker, genössen (zumindest derzeit noch) mehr Vertrauen und wiesen einen höheren sozialen Wert auf.[571]

Mit einem Anstieg der Zahl junger virtueller Automatenspieler ist neuerdings in Niedersachsen zu rechnen, denn hier ist der Zugang zu terrestrischem Automatenspiel erst ab der Vollendung des 21. Lebensjahres erlaubt (§ 5 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 NSpielhG), während gem. § 4 Abs. 3 S. 2 GlüStV 2021 am virtuellen Automatenspiel nur „[d]ie Teilnahme von Minderjährigen […] unzulässig" ist (ähnlich § 6e Abs. 1 S. 1 GlüStV 2021). Wer also das 18. (vgl. § 2 BGB), aber noch nicht das 21. Lebensjahr vollendet hat, erhält in Niedersachsen zu Spielhallen keinen Zutritt, darf aber an jedem

566 *Peren/Clement*, Der deutsche Glücks- und Gewinnspielmarkt, 2016, S. 91.
567 S. bei *Lohse*, ZfWG Sonderbeilage 3/2020, S. 1 (9); mit ähnlichem Ergebnis für Großbritannien auf S. 14. Neuere Studien deuten insbesondere bei jüngeren auf eine vermehrte Teilnahme am virtuellen Glücksspiel hin, die alle angebotenen Spiele betrifft. So bevorzugten im Durschnitt 63 % der Spieler (in Deutschland: 58 %), die virtuelles Glücksspiel probiert hätten, diese Form gegenüber der terrestrischen Variante s. YouGov, International Gambling Report 2021, S. 6
568 *Lohse*, ZfWG Sonderbeilage 3/2020, S. 1 (12 ff.).
569 *Lohse*, ZfWG Sonderbeilage 3/2020, S. 1 (11 f.).
570 *Lohse*, ZfWG Sonderbeilage 3/2020, S. 1 (9 f.).
571 *Lohse*, ZfWG Sonderbeilage 3/2020, S. 1 (10).

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Endgerät virtuell spielen. Ob hierin ein Gleichheitsverstoß liegt, ist nicht Gegenstand dieser Abhandlung.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass ein objektiver Durchschnittsspieler das terrestrische Automatenspiel schon jetzt und in Zukunft verstärkt durch das virtuelle Automatenspiel ersetzt. Das bedeutet: Terrestrisches und virtuelles Automatenspiel sind tatsächlich als gleiche Spiele zu betrachten. Ein „Abkühlungseffekt" setzt aber voraus, dass der Spieler auf dem Weg von einer Spielhalle zur nächsten „auf andere Gedanken" kommt, und dies wiederum verlangt, dass er nicht gleich „nebenan" weiterspielen kann, sondern sich nach dem Verlassen der Spielhalle so weit von deren Atmosphäre gelöst haben wird, dass aufgrund dieser Zäsur ein selbständiger, neuer Entschluss zum Betreten der nächsten Spielhalle möglich und erforderlich geworden ist.[572]

Der Substitutionseffekt verhindert den „Abkühlungseffekt". Das virtuelle Automatenspiel auf dem Weg zur nächsten Spielhalle „verklammert", wie es in anderem Zusammenhang heißt[573], den ursprünglichen Entschluss zum Betreten der ersten und den folgenden Entschluss zum Betreten der zweiten Spielhalle. Es gibt keine „Spielpause", im Gegenteil: Der Spieler hält (oder steigert gar), um im Bild zu bleiben, seine „Temperatur", statt sie zu senken. Das „Abkühlen" ist ausgeschlossen, die Zäsur entfällt: Das gesamte Geschehen trägt der eine, ursprüngliche Entschluss, am Automaten zu spielen, sei es virtuell, sei es terrestrisch. Seit es virtuelles Automatenspiel gibt, können Mindestabstände zwischen Spielhallen ein „Abkühlen" des „objektiven Durchschnittsspielers" nicht bewirken.[574]

Ein „Abkühlungseffekt" entfällt nicht etwa nur für den „objektiven Durchschnittsspieler", der das terrestrische Automatenspiel wählt und dem das virtuelle Automatenspiel ein gleichwertiger Ersatz ist, der also nicht erst nebenan, in der nächsten Spielhalle, weiter-, sondern ohne Pause durchspielt. Dasselbe gilt sogar, falls der „objektive Durchschnittsspieler" virtuelles und terrestrisches Automatenspiel nicht als austauschbar empfindet, er sich ursprünglich nur zu terrestrischem Spiel entschlossen hat, ihm nun aber das virtuelle Automatenspiel ähnlich genug ist („second best"),

572 Wörtlich bereits bei *Hartmann*, in: Krüper (Hrsg.), Strukturfragen der Glücksspielregulierung, 2019, S. 21 (43); ähnlich auch die zusammengefassten Formulierungen der Gesetzgeber bei Fn. 202 ff.

573 Zum Prinzip der „Verklammerung" im Strafrecht s. *Rengier*, Strafrecht AT, 12. Aufl. 2020, Rn. 62 ff.

574 A.A. OVG Hamburg, Beschl. v. 18.08.2021 – 4 Bs 193/21 –, juris, Rn. 35 f., das meint, die Regelungen zum virtuellen Glücksspiel führten zur „Abkühlung".

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

so dass er das Handyspiel auf der Wegstrecke zur nächsten Spielhalle als „Brückenunterhaltung“ nutzt.

Gegen dieses Ergebnis lässt sich nicht einwenden, dass der Substitutionseffekt des terrestrischen durch das virtuelle Automatenspiel nur für 15 bis 30 % der Automatenspieler belegt ist (Wechselspieler). Gewiss: Das bedeutet zugleich, dass für 70 bis 85 % der Automatenspieler (derzeit) keine Substitution nachgewiesen ist. Daher, so ließe sich argumentieren, fördere das Mindestabstandsgebot das Ziel der „Abkühlungsgewährleistung“ für 70 bis 85 % der Spieler, das müsse genügen: Eignung setze nicht voraussetze, dass das verfolgte Ziel zu 100 % erreicht werde; und immerhin könne der großen Mehrzahl der Spieler zur „Abkühlung“ verholfen werden.

Diese Argumentation greift allerdings zu kurz. Das Ziel der „Abkühlungsgewährleistung“ muss sich, jedenfalls solange es nicht auf empirischen Untersuchungen, sondern auf einer schlichten Alltagshypothese beruht, seinerseits Alltagshypothesen entgegenhalten lassen. Alltagshypothetisch steht nun aber zu erwarten, dass die Gruppe der Wechselspieler gerade problematische und pathologische Spieler umfasst. Es dürfte nicht der vergnügte Gelegenheitsspieler sein, der beim Verlassen der Spielhalle den Weg zur nächsten Spielhalle wählt und während des Fußmarsches zum Smartphone greift, um die Zeit mit virtuellem Automatenspiel zu überbrücken. Ein solches Verhalten passt besser zu problematischen Spielern. Auch empirisch ist belegt, dass die „Wahrscheinlichkeit für problematisches oder pathologisches Glücksspielverhalten“ steigt, wenn ein Spieler „mehr als ein Glücksspiel“ und „wöchentlich oder öfter“ spielt.[575]

Weil Mindestabstandsgebote zur „Abkühlungsgewährleistung“ ausdrücklich zum Schutz der Spieler gedacht sind und vorgeschrieben werden, kommt es auch nur, jedenfalls aber besonders auf die schutzbedürftigen Spieler an. Gerade die vulnerablen Spieler erreichen Mindestabstandsgebote aber nicht, weil es gerade die vulnerablen Spieler sind, die auf dem Weg zur nächsten Spielhalle den Verlockungen des virtuellen Automatenspiels verfallen. Mindestabstandsgebote sind deshalb zur „Abküh-

575 BZgA, Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland, 2020, S. 130 („Unter Glücksspielenden ist die Wahrscheinlichkeit für problematisches oder pathologisches Glücksspielverhalten erhöht, wenn sie männlich oder bis zu 25 Jahre alt sind, einen Migrationshintergrund bzw. ein niedriges Einkommen haben, mehr als ein Glücksspiel spielen, wöchentlich und öfter spielen oder über 100 Euro pro Monat für das Glücksspielen ausgeben. Diese Befunde sind Beleg für die Bedeutung zielgruppenspezifischer Präventionsmaßnahmen […]“).

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

lungsgewährleistung“ ungeeignet. Sie sind unverhältnismäßig und daher verfassungswidrig.

Selbst wenn man das anders sieht und davon ausgeht, dass Mindestabstandsgebote den Zweck der „Abkühlungsgewährleistung“ auch für diejenigen Spieler fördern, die des Schutzes bedürfen, sind Mindestabstandsgebote nicht (mehr) angemessen. Denn Mindestabstandsgebote zwischen Spielhallen haben durch die Zulassung des virtuellen Automatenspielangebots aus den genannten Gründen jedenfalls und unbestreitbar an Eignung eingebüßt. Sie sind heute weniger geeignet als sie es früher waren. Die verringerte Eignung trifft nun aber auf einen nach wie vor hohen „Streuverlust“[576]: Mindestabstandsgebote treffen nicht nur die (geringe) Zahl pathologischer oder problematischer Spieler (von denen noch die gesperrten Spieler abzurechnen sind, die durch Eingangskontrollen ohnehin auch von der Fortsetzung des Automatenspiels abgehalten werden).[577] Sondern Mindestabstandsgebote treffen auch die große Mehrzahl harmloser Freizeit- und gelegentlicher Automatenspieler[578]. Es ist anerkannt: Mindestabstandsgebote sind für die „Unterscheidung zwischen sozialen und vulnerablen Spielern blind“[579]. Mindestabstandsgebote belasten überwiegend jene Spieler, die keines Schutzes bedürfen. Diese ungefährdeten Spieler werden für sich genommen jeweils nur ein wenig, aber wegen ihrer großen Zahl als Kollektiv doch erheblich beeinträchtigt. Auf Spielhallenbetreiber wirken Mindestabstandsgebote wie objektive Berufswahlregelungen[580]. Mindestabstandsgebote nehmen diese Belastungen in Kauf, um den Schutz eines schrumpfenden Teils vulnerabler Spieler (nicht vor den Versuchungen virtuellen Automatenspiels, sondern) auf dem Weg zur nächsten Spielhalle für wenige hundert Meter minimal zu verbessern. Dieses Verhältnis ist unstimmig: Die Belastung vieler Grundrechtsträger in verschiedenen Grundrechten, teils schwerwiegend, um für wenige Grund-

---

576 *Becker*, Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenspiel, 2016, S. 46; ähnlich *Bühringer/Kotter/Kräplin*, Beiträge zum Glücksspielwesen 2/2016, S. 22 (24).

577 Zur Lebenszeitprävalenz zwischen 0,2 % und 1,5 % sowie zu Zwölf-Monats-Prävalenzen unter 1 % s. oben bei Fn. 225, 227 m.N. aus dem BZgA-Forschungsbericht.

578 Zu dem Ergebnis, dass laut BZgA-Forschungsbericht 88,3 % der Automatenspieler nicht einmal das Risiko von bloß problematischen, geschweige denn pathologischen Spiels trifft, s. Fn. 228.

579 *Bühringer/Ennuschat*, ZfWG 2016, S. 400 (404).

580 BVerfGE 145, 20 (Rn. 132), *Hartmann*, in: Krüper (Hrsg.), Strukturfragen der Glücksspielregulierung, 2019, S. 21 (37 f.); s. noch unten bei Fn. 620 m.w.N. auch zur a.A.; vgl. auch Thür. Lt.-Drs. 5/4211, S. 65 (oben bei Fn. 174): „Berufsverbot“.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

rechtsträger eine minimale Verbesserung zu bewirken, ist unangemessen. Mindestabstandsgebote zur „Abkühlungsgewährleistung" sind auch deshalb unverhältnismäßig und damit verfassungswidrig.

(2) Smartphones verhindern die Verfügbarkeitsbeschränkung

Dass die beiden Formen des Automatenspiels, terrestrisch einerseits und virtuell andererseits, aus Sicht des objektiven Durchschnittsspielers austauschbar sind, hat auch Auswirkungen auf das Ziel der Verfügbarkeitsbeschränkung. Die Gesetzgeber verfolgen – wie berichtet – das Ziel, die Verfügbarkeit des Automatenspiels einzuschränken, um schutzbedürftige Spieler vor pathologischem oder problematischem Spielverhalten zu schützen.[581]

Dieses Ziel mittels Mindestabstandsgeboten zu verfolgen, war allenfalls so lange nachvollziehbar, wie ein Gesetzgeber allein das terrestrische Automatenspiel in Spielhallen vor Augen haben konnte (auch wenn es schon damals virtuelles Automatenspiel gab, wenn auch überwiegend illegal). In dem Moment aber, in dem der Gesetzgeber selbst das virtuelle Automatenspiel zulässt, beschränken die Mindestabstände nach seiner eigenen Konzeption nicht mehr „das" Automatenspiel, sondern nur noch dessen terrestrischen Teil. „Das" Automatenspiel ist unbeschränkt möglich, der Spieler kann (legal) von der einen Spielform zur anderen wechseln – und tut das auch, wie die Studien zur Austauschbarkeit virtuellen und terrestrischen Automatenspiels zeigen. Ein Gesetzgeber, der virtuelles Automatenspiel mit gebundener Entscheidung unbegrenzt zulässt, aber terrestrisches Automatenspiel Mindestabständen unterwirft, kann ein solches Mindestabstandsgebot nicht mehr, ohne sich in Widersprüche zu verwickeln, auf das Ziel stützen, die Verfügbarkeit des Automatenspiels zu beschränken. Bereits dargelegt ist, dass Mindestabstandsgebote gerade nicht den vulnerablen Spieler schützen.[582] Mindestabstandsgebote sind deshalb auch zur Verfügbarkeitsbeschränkung ungeeignet.

Selbst wenn man das anders sieht und davon ausgeht, dass Mindestabstandsgebote den Zweck der Verfügbarkeitsbeschränkung auch für diejenigen Spieler fördern, die des Schutzes bedürfen, sind die Mindestabstandsgebote nicht (mehr) angemessen. Auch die Eignung, die Verfügbarkeit des Automatenspiels zu beschränken, nimmt in Zeiten des virtuellen Au-

581 S. bei Fn. 190.
582 S. soeben bei Fn. 575.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

tomatenspiels aus den genannten Gründen deutlich ab. Zugleich bleibt der Eingriff in die Berufsfreiheit der Spielhallenbetreiber intensiv, auch die ungefährdeten Spieler werden für sich genommen jeweils nur ein wenig, aber wegen ihrer großen Zahl als Kollektiv doch erheblich beeinträchtigt. Daher sind Mindestabstandsgebote auch zur Verfügbarkeitsbeschränkung jedenfalls unangemessen und daher auch insoweit unverhältnismäßig und verfassungswidrig.

(3) Smartphones verhindern die Kontrollverbesserung

Die aus Sicht eines objektiven Durchschnittspielers gegebene Austauschbarkeit der beiden Formen des Automatenspiels, terrestrisch einerseits und virtuell andererseits, hat schließlich Auswirkungen auf das Ziel, mit Mindestabstandsgeboten die Kontrollmöglichkeiten durch das Spielhallenpersonal zu verbessern. In Thüringen sollen Mindestabstände verhindern, dass Spieler in rascher Folge zwischen nah beieinander gelegenen Spielhallen hin- und herwechseln, denn dann könne das Aufsichtspersonal in der jeweiligen Spielhalle nicht mehr nachhalten, ob und wie lange der Spieler zuvor schon gespielt habe.[583]

Mit dieser Zielsetzung lässt sich ein Mindestabstandsgebot nicht begründen. Denn auch mit einem Mindestabstandsgebot kann das Aufsichtspersonal in der nächsten Spielhalle nicht wissen, ob und – wenn ja – wie lange ein Spieler zuvor in einer anderen Spielhalle gespielt hat. Das ist nicht nur ausgeschlossen, weil ein Spieler auf dem Weg zur nächsten Spielhalle virtuell spielen und dieses Spiel so lange fortsetzen kann – sogar noch während der Identitätskontrolle und darüber hinaus –, bis er in der nächsten Spielhalle einen der dort aufgestellten Automaten erreicht hat. Sondern es gilt auch in den Fällen, in den ein Spieler eine Spielhalle betritt, ohne virtuell zu spielen. Denn das Mindestabstandsgebot verhindert gerade, dass das Aufsichtspersonal am Eingang der zweiten Spielhalle den Ausgang der ersten Spielhalle im Blick behalten und so den Wechselspieler ausmachen kann. Das gilt allein aufgrund der Mindestentfernung, die Spielhallen nur „außer Sichtweite“[584] voneinander zulassen soll, aber auch tatsächlich dürften „Sichtachsen“[585] regelmäßig ausgeschlossen sein. Das Mindestabstandsgebot ist also gleich aus zwei Gründen nicht geeignet,

583 S. dazu bei Fn. 173.
584 Zusammengefasst in Fn. 209.
585 Vgl. bei Fn. 105.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

dem Personal der Spielhalle die Kontrolle der Spieler zu erleichtern. Die Erwägungen zur Unangemessenheit kommen hinzu.

(4) Gleiche Spiele – ungleiche Regulierung

α) Virtuelles und terrestrisches Automatenspiel: Regulierung im Vergleich

Virtuelles und terrestrisches Automatenspiel unterliegen unterschiedlichen Regelungen. Das gilt formell, und es gilt materiell. Formell unterscheiden sich die Regelungsstandorte. Während das terrestrische Automatenspiel in Spielhallen der GewO, der SpielV, dem GlüStV und den Ausführungsgesetzen der Länder unterfällt, sind für das virtuelle Automatenspiel nur der GlüStV und Teile der Ausführungsgesetze einschlägig.[586]

Materiell verlaufen nur qualitative Regelungen weitgehend parallel.[587] Quantitativ unterliegt das virtuelle Automatenspiel keinerlei Beschränkungen.[588] Lediglich beim Anbieterwechsel existiert eine zeitliche Beschränkung des virtuellen Spiels, die der GlüStV 2021 „Wartefrist" (gem. § 6h Abs. 4 S. 1, Abs. 5 S. 1 GlüStV 2021) bzw. „Wartezeit" (gem. der amtlichen Überschrift des § 6h GlüStV 2021) nennt. Sie beträgt fünf Minuten und dient ähnlichen Zielen wie die Mindestabstandsgebote. Sie könnte so gesehen als deren Pendant bezeichnet werden.[589] Insgesamt sind das terrestrische und das virtuelle Automatenspiel zum Teil ähnlich, zum Teil übereinstimmend (dazu sogleich die Tabelle in Abbildung 2, S. 153), zum Teil aber auch unterschiedlich (dazu anschließend in Abbildung 3, S. 155) geregelt.

586 So wohl *Lohse*, ZfWG Sonderbeilage 3/2020, S. 1 (20 f.), der von „einheitliche[r] zentrale[r] versus heterogene[r] dezentrale[r] Regulierung" spricht.

587 Etwa mit Blick auf die Spielersperre *Lohse*, ZfWG Sonderbeilage 3/2020, S. 1 (18); s. ausführlich auf S. 153 in Abbildung 2.

588 S. bei Fn. 553.

589 A.A. *Lohse*, ZfWG Sonderbeilage 3/2020, S. 1 (19, 22), wonach es kein Pendant zum Mindestabstandsgebot gebe.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Ähnliche und übereinstimmende Regelungen terrestrischen und virtuellen Automatenspiels

Abbildung 2: Ähnliche und übereinstimmende Regelungen terrestrischen und virtuellen Automatenspiels

Kriterien	Terrestrisches Automatenspiel in Spielhallen	Virtuelles Automatenspiel
Ausschluss Minderjähriger	§ 6 JuSchG, § 10 SpielV, § 4 Abs. 3 GlüStV Ausnahme: Niedersachsen (genereller Ausschluss bis Vollendung 21. Lebensjahr gem. § 5 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 NSpielhG bei jeder Spielhalle)[590]	§ 4 Abs. 5 Nr. 1 GlüStV, § 6e GlüStV
Darlehensverbot	z.T. in Landesgesetzen, s. z.B. § 8 S. 1 LGlüG BW	§ 4 Abs. 5 Nr. 2 GlüStV
Sozialkonzept	§ 6 GlüStV	§ 4 Abs. 5 Nr. 4 i.V.m. § 6 GlüStV
Trennung unterschiedlicher Glücksspielformen	§ 21 Abs. 2 GlüStV zu Wettvermittlungsstellen	§ 4 Abs. 5 Nr. 5 GlüStV
Erlaubnisregelungen	§ 24 GlüStV, konkretisiert durch Ausführungsgesetze; § 33c, § 33i GewO	§ 4a GlüStV
Informationspflichten	§ 7 GlüStV	§ 7 GlüStV

590 Die Anhebung des Mindestzutrittsalters findet sich außerdem als Voraussetzung, um übergangsweise Verbundspielhallen zu erhalten, s. z.B. Art. 15 Abs. 3 S. 1 lit. f) AGGlüStV Bay, § 17 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 lit. a) LGlüG Rh-Pf. Die Anhebung des Mindestzutrittsalters kann auch Voraussetzung für die akkreditierte Zertifizierung sein. Solche Anhebungen bleiben hier, da keine Vorgabe des Gesetzes, außen vor.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Kriterien	Terrestrisches Automatenspiel in Spielhallen	Virtuelles Automatenspiel
Verhinderung paralleles Spiels	§ 13 Nr. 10 SpielV	§ 6h, § 22a Abs. 10 GlüStV[591]
Früherkennung	durch Personalschulungen	§ 6i GlüStV
Aufklärung	§ 7 GlüStV	§ 7 GlüStV, § 6d GlüStV
kein automatisches Spiel	§ 13 Nr. 1 Hs. 2 SpielV	§ 22a Abs. 4 GlüStV
Einsätze nur in Euro und Cent	§ 13 Nr. 1 Hs. 1, Nr. 8 SpielV	§ 22a Abs. 5 GlüStV
Mindestspieldauer	5 Sekunden, § 13 Nr. 2 Hs. 1 SpielV	5 Sekunden, § 22a Abs. 6 GlüStV
Jackpot-Verbot	§ 13 Nr. 5 S. 2 SpielV	§ 22a Abs. 8 GlüStV
Spielpause	mind. 5 Minuten nach 60 Minuten, § 13 Nr. 6 SpielV 5 Min. Ruhezustand nach 3 Stunden: zu Beginn des Ruhezustandes erfolgt Entleerung der Geldspeicher und alle Anzeigeelemente sind auf die vordefinierten Anfangswerte zu setzen, § 13 Nr. 6a SpielV	5 Min. nach aktiver Bestätigung, dass von Information über verstrichene Zeit Kenntnis genommen wurde nach 60 Min. (§ 6h Abs. 7 S. 2, 3 GlüStV i.V.m. § 22a Abs. 9 GlüStV)
Sperrsystem	§§ 8, 23 GlüStV	§§ 8, 23 GlüStV zusätzlich: Kurzzeitsperre 24h, § 6i Abs. 3 GlüStV

591 So auch *Lohse*, ZfWG Sonderbeilage 3/2020, S. 1 (18).

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Unterschiedliche Regelungen terrestrischen und virtuellen Automatenspiels

Abbildung 3: Unterschiedliche Regelungen terrestrischen und virtuellen Automatenspiels

Kriterien	Terrestrisches Automatenspiel in Spielhallen	Virtuelles Automatenspiel
Örtliche Beschränkung	nur in Spielhallen und Gaststätten (§ 1 Abs. 1 Nr. 1, 2 SpielV), Spielbanken (Spielbankgesetze der Länder)	./.
Räumliche Beschränkung	12 Automaten pro Spielhalle, § 3 Abs. 2 S. 1 SpielV	./.
Zeitliche Beschränkung	§ 26 Abs. 2 GlüStV: Sperrzeiten	./.
Maximaleinsatz	0,2 €, § 13 Nr. 2 Hs. 2 SpielV	1 €, § 22a Abs. 7 GlüStV[592]
Höchstgewinn	2 €/Spiel, § 13 Nr. 2 Hs. 2 SpielV, 400 €/Stunde, § 13 Nr. 5 S. 1 SpielV	./.
Maximalverlust	60 €/h, § 13 Nr. 4 SpielV	./.
Personalschulungen	§§ 10a ff. SpielV	./.
Spielerkarte	§ 13 Nr. 10 SpielV	./.
Spielkonto	./.	§ 6a GlüStV
Schnelles Wiederholungsverbot	./.	§ 4 Abs. 5 Nr. 3 GlüStV
Selbstlimitierung	./.	§ 6c GlüStV; maximal 1.000 €/Monat

592 Deshalb krit. *Brüning/Thomsen*, NVwZ 2021, S. 11 (14).

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Kriterien	Terrestrisches Automatenspiel in Spielhallen	Virtuelles Automatenspiel
Verfügbarkeit	§ 25 Abs. 1, 2 GlüStV: Mindestabstandsgebot; Verbundverbot	5 Minuten Wartezeit bei Anbieterwechsel, § 6h Abs. 4 S. 1 GlüStV
Werbung	Verbot, § 26 Abs. 1 GlüStV	zeitlich begrenzt, § 5 Abs. 3 S. 1 GlüStV

β) Inkonsistenz und Inkohärenz

Die unterschiedlichen Regelungen könnten gegen das verfassungsrechtliche Konsistenz-[593] und das unionsrechtliche Kohärenzgebot[594] verstoßen. Das ist der Fall, wenn sich virtuelles und terrestrisches Automatenspiel im Wesentlichen gleichen und derselbe Gesetzgeber sie ohne sachlichen Grund unterschiedlich regelt. Unter diesen Voraussetzungen liegt ein Verstoß gegen das Konsistenzgebot insbesondere vor, falls die Suchtgefahr beider Spielformen unterschiedlich ist und der Gesetzgeber diese Unterschiedlichkeit nicht hinreichend berücksichtigt.

Dass sich die beiden Spielformen im Wesentlichen gleichen, ist – wie gesehen – tatsächlich zutreffend und unterstreicht auch der Staatsvertrag, weil er das virtuelle Automatenspiel als „Nachbildun[g]“ des terrestrischen Automatenspiels legaldefiniert (§ 3 Abs. 1a S. 1 GlüStV 2021).[595] Ob es sich um die Nachbildung des Automatenspiels in Spielbanken bzw. Spielhallen handelt, ist dabei laut Staatsvertragsbegründung unerheblich.[596] Zwar gelten für die Automatenspiele in Spielbanken andere Rahmenbedingungen, da insbesondere die Voraussetzungen der GewO und der SpielV unanwendbar sind (s. § 33h Nr. 1 GewO, der Spielbanken ausklammert).

593 S. bei Fn. 338 ff.
594 S. bei Fn. 379 ff.
595 S. bei Fn. 561.
596 S. nur Erläuterung zum GlüStV 2021, S. 33 f.; wortgleich s. nur BW Lt.-Drs. 16/8480, S. 50 f.: „Eine Begrenzung auf die Nachbildung von Geldspielgeräten nach § 33c der Gewerbeordnung erfolgt nicht, so dass virtuelle Automatenspiele auch in Spielbanken angebotene Automatenspiele nachbilden können. Die Einhaltung der Regulierungsvorgaben aus dem terrestrischen Bereich ist für eine Nachbildung hingegen nicht erforderlich. An deren Stelle treten die Regulierungsvorgaben dieses Staatsvertrags".

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Insoweit verstärkt der Gesetzgeber die hier vertretene Annahme, dass virtuelles und terrestrisches Automatenspiel „[g]leiche Spiele" sind, die aber einer „ungleiche[n] Regulierung" unterliegen. Die Verhältnisse sind auch tatsächlich so, der Substitutionseffekt ist nachweisbar.[597]

Virtuelles und terrestrisches Automatenspiel sind deshalb wesentlich gleich im Sinn des Gleichheitssatzes. Daher bedarf es eines sachlichen Grundes, der die unterschiedliche Regelung der Verfügbarkeit rechtfertigt (hier insbesondere ein Mindestabstandsgebot, dort eine Wartezeit[598]). Ein solcher Grund kann, weil die Verfügbarkeitsbeschränkung dem Spielerschutz dient, nur dort, im Spielerschutz selbst, liegen. Es kommt also darauf an, ob das virtuelle ähnliche Suchtgefahren wie das terrestrische Automatenspiel hervorruft. Die Gerichte hingegen nehmen durchgehend an, dass beide Spielformen unterschiedlich seien, freilich ohne auf die Wertung der Vertragsparteien gem. § 3 Abs. 1a S. 1 GlüStV 2021 auch nur mit einem Wort einzugehen.[599]

Legt man die Rechtsprechung des EuGH und der hiesigen Gerichte[600] bisher[601] zu Grunde, ist davon auszugehen, dass das virtuelle Automatenspiel die größeren Gefahren für Verbraucher, insbesondere für Jugendliche und pathologische sowie problematische Spieler, verursacht. Die gesteigerte Suchtgefahr folge aus dem fehlenden Kontakt zwischen Anbieter und Verbraucher, dem leichten und ständigen Zugang zum Internet,[602] der damit einhergehenden Konsummenge, -dauer und -häufigkeit sowie der Isolation des Spielers,[603] der anonym und ohne soziale Kontrolle handeln könne.[604] Nur für das terrestrische gewerbliche Automatenspiel gilt zudem

---

597 S. bei Fn. 564.

598 S. bei Fn. 589.

599 OVG Hamburg, Beschl. v. 18.08.2021 – 4 Bs 193/21 –, juris, Rn. 35 ff.; OVG Lüneburg, NdsVBl. 2022, S. 57 (59 f.); VG Karlsruhe, Beschl. v. 01.10.2021 – 1 K 2308/21 –, juris, Rn. 24 f.

600 Nachweise bei *Barczak/Hartmann*, Kohärenz im Glücksspiel, 2021, S. 59 in Fn 288.

601 S. zu anderen Aussagen bei Fn. 624.

602 So auch *Makswit*, Auswirkungen des Föderalismus im Glücksspielrecht, 2015, S. 56 ff. m.w.N. in Fn. 22.

603 So auch *Krüper*, Die Verwaltung 54 (2021), S. 34 (47); auch nationale Gerichte erkennen die gesteigerten Gefahren des virtuellen Glücksspiels an, s. BVerfGE 115, 276 (315); BVerwGE 160, 193 (Rn. 31 f.).

604 EuGH, MMR 2010, S. 840 (Rn. 103) – Carmen Media; NVwZ 2011, S. 1119 (Rn. 80) – Zeturf; ähnlich *Korte*, in: Gebhardt/Korte (Hrsg.), Glücksspiel, 2. Aufl. 2018, S. 587 (Rn. 3 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gem. § 33e Abs. 1 S. 1 GewO, dass der Spieler keine „unangemessen hohe[n] Verluste in kurzer Zeit" erleiden darf.

Die Rechtsprechung stützt sich für diese Einschätzung auf verschiedene empirische Studien. Danach wiesen Spieler virtuellen Glücksspiels eine höhere Risikobereitschaft auf, weshalb bei ihnen eine höhere Suchtgefahr bestehe als bei Spielern von terrestrischem Glücksspiel.[605] Hinzu komme, dass im Internet ein größerer illegaler Markt vorhanden und Werbung nicht an alle adressiert werde, sondern personalisiert erfolge und so viel wirkungsvoller sei.[606] Diese Studien sind nicht ohne Widerspruch geblieben. Andere Studien stellen die gesteigerte Gefährlichkeit des virtuellen Automatenspiels zumindest in Frage.[607] In der Tat ist es nicht ausgemacht, ob sich die besonderen Risiken des virtuellen Automatenspiels nicht gerade durch besondere Vorkehrungen technischer Art ausgleichen lassen.[608] Jedenfalls derzeit sind solche Vorkehrungen aber noch nicht vollständig umgesetzt.

Beurteilt man die Gefährlichkeit virtuellen und terrestrischen Automatenspiels auf dem legalen Markt anhand des Drei-Faktoren-Modells[609], können die individuellen Merkmale der Person, die am Glücksspiel teilnimmt[610], außen vor bleiben, weil die abstrakt-generellen Regelungen alle Individuen, die an Automaten spielen, erfassen. Unterschiede ergeben sich mit Blick auf die situativen und die strukturellen Merkmale. Zum einen finden virtuelles und terrestrisches Spiel in unterschiedlichen Umgebungen statt. Während das terrestrische Spiel nur in Spielbanken, Spielhallen und Gaststätten erlaubt ist, kann das virtuelle Automatenspiel überall stattfinden. Es ist ubiquitär. Während der Spieler terrestrisch typischerweise in Gegenwart anderer Spieler und des Spielhallenpersonals spielt, ist er bei virtuellem Automatenspiel nicht selten allein. Auch mit Blick auf die Eigenschaften der beiden Spielformen gibt es unterschiedliche Merkmale. Virtuelles Automatenspiel hat einen bis zu fünffach höheren Maximalein-

605 S. mit Bezug auf mehrere Studien *Lohse,* ZfWG Sonderbeilage 3/2020, S. 1 (7 f.); eine hohe Suchtprävalenz lässt sich auch bei *Banz*, Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland, 2019, S. 161 feststellen, dort aber ohne Aufschlüsselung der einzelnen Spielformen im Internet pauschal als „Casinospiele im Internet".

606 *Hoffmann,* ZfWG 2021, S. 40 (44 f.).

607 Nachweise bei *Barczak/Hartmann,* Kohärenz im Glücksspiel, 2021, S. 60 f.

608 Überlegungen dazu bei *Hartmann/Barczak,* ZfWG 2019, S. 8 ff., und bei *Barczak/Hartmann,* Kohärenz im Glücksspiel, 2021, S. 61.

609 S. dazu bei Fn. 220 ff.

610 S. dazu bei Fn. 220.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

satz und einen unbegrenzten Maximalgewinn. Der Anreiz, hohe Gewinne durch hohe Einsätze zu erlangen, ist für Spieler deswegen weitaus höher. Gleiches gilt für den Anreiz, aufgelaufene Verluste möglichst im nächsten Spiel „auf einen Schlag" auszugleichen. Dabei sieht das virtuelle Automatenspiel keinen Maximalverlust vor, der Spieler kann in kürzester Zeit sein gesamtes Guthaben verlieren. Dafür ermöglicht das virtuelle Automatenspiel eine Kurzzeitsperre (§ 6i Abs. 3 GlüStV 2021) und eine Selbstlimitierung (§ 6c GlüStV 2021), die das terrestrische Spiel nicht kennt. Insgesamt stützt das Drei-Faktoren-Modell die Annahme einer höheren Gefährlichkeit des virtuellen Automatenspiels.[611]

Im Folgenden soll mit Blick auf das Drei-Faktoren-Modell und weil eine Anfrage aus der Praxis diese Ausführungen veranlasst hat, der Rechtsprechung gefolgt und unterstellt werden, dass die Suchtgefahr des virtuellen höher als die des terrestrischen Automatenspiels ausfällt.[612] Für diesen Fall bleibt zu prüfen, ob die teilweise unterschiedlichen Regelungen aufgrund der Eigenheiten der beiden Spielformen gerechtfertigt sind[613] und sie die unterschiedlichen Suchtgefahren hinreichend berücksichtigen.

Mit Blick auf den Mindestabstand fällt als erstes die Wartezeit (§ 6h Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021) ins Auge. Die Vertragsparteien des GlüStV 2021 gehen davon aus, dass Wartezeit und Mindestabstand dasselbe Ziel erfüllen, indem beide eine „Abkühlung" bewirken, und bemessen die Wartezeit dementsprechend ausdrücklich in Anlehnung an das Abstandsgebot:

> „Diese Frist führt ähnlich wie Abstandsregelungen für Spielhallen im terrestrischen Bereich zu einer Spielpause, in der sich der Spieler seines Spielverhaltens bewusst werden kann. Sie dient zudem der Vermeidung des schnellen Wechsels zwischen verschiedenen Spielformen, welche suchtanreizende Wirkung haben kann, und zur Vermeidung der Umgehung des Trennungsgebots nach § 4 Absatz 5 Nummer 5. […] Die Dauer der Frist orientiert sich an der erprobten Dauer der Spielpausen der Spielverordnung (dort: § 13 Nummer 6 und 6a) und an einer typisierten Annahme der Dauer des Wechsels zwischen zwei Spielhallen, die dem Abstandsgebot nach § 25 Absatz 1 unterliegen."[614]

---

611 Vgl. auch Fachbeirat Glücksspielsucht, Lt. NRW Stellungn. 17/3586, S. 5.

612 De lege ferenda krit. *Hartmann/Barczak,* ZfWG 2019, S. 8 ff.*; Barczak/Hartmann,* Kohärenz im Glücksspiel, 2021, S. 61.

613 So die Vertragsparteien, s. nur BW Lt.-Drs. 16/8480, S. 115 f.

614 BW Lt.-Drs. 16/8480, S. 176.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Doch es erscheint zweifelhaft, ob sich der Mindestabstand zwischen Spielhallen durch Umrechnung der Pausendauer der Spielverordnung berechnen lässt. Gewiss, wer eine bestimmte Durchschnittsgeschwindigkeit eines Fußgängers zu Grunde legt[615], kann die Spielpause von fünf Minuten in eine Entfernung umrechnen. Die Idee der „Abkühlung" – unterstellt, sie sei möglich – setzt freilich voraus, dass sich der Spieler aus der Atmosphäre des Spiels löst. Die gesetzlichen Spielpausen sollen der „Abkühlung" von fünf Minuten dienen und auch ohne Ortsveränderung ein Loslösen bzw. Überdenken hervorrufen. Bei einem Wechsel der Spielhalle verlangt das geltende Recht seit dem 1. Juli 2021 allerdings die Durchführung einer Eingangskontrolle samt Identitätsüberprüfung. Der Spieler kann die Spielhalle nicht ohne Weiteres betreten, sondern die Kontrolle führt ihm greifbar vor Augen, dass er auch abgewiesen werden könnte – abgewiesen, wie er vom Türsteher eines Clubs abgewiesen werden könnte, und sei es aufgrund eines (menschlichen oder technischen) Fehlers. In dieser Situation dürfte ein Spieler, der auf den Einlass wartet, sich vom nächsten Spiel viel weiter entfernt haben, gedanklich und atmosphärisch, physisch und psychisch, als jeder Spieler, der ohne örtliche Veränderung bloß zuwartet, bis fünf Minuten verstrichen sind. Wenn die Vorgaben der § 13 Nr. 6, 6a SpielV und § 6h Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021 jene Zäsur, die eine freie Entscheidung über die Neuaufnahme des Spiels ermöglichen soll, in derselben Spielhalle durch die Spielpause als zeitliche Schranke bewirken können, erfüllt dieses Ziel in einer anderen Spielhalle bereits die Eingangskontrolle als örtliche Schranke funktionsgleich, ohne dass ein Mindestabstand dazukommen müsste.

Lässt man sich vor diesem Hintergrund gleichwohl auf die Umrechnung der Pausendauer in die Mindestentfernung ein und geht mit den Vertragsparteien davon aus, dass die Spielpause von fünf Minuten gem. § 13 Nr. 6, 6a SpielV die angestrebte Abkühlung bewirkt,[616] kommt es – wie bei § 13 Nr. 6, 6a SpielV – auf die Pause zwischen den Spielen an. Die Pause zwischen den Spielen verbringt der Spieler nicht nur damit, die Wegstrecke[617] zur nächsten Spielhalle zurückzulegen. Sondern die Spielpause greift auch noch, während der Spieler dort die Eingangskontrolle

615 In einer Studie von Ampelgängern lag die Durchschnittsgeschwindigkeit zwischen 4,5 km/h und 5,5 km/h, *Carey,* Establishing Pedestrian Walking Speeds, 2005, S. 3, abrufbar unter: https://www.westernite.org/datacollectionfund/2005/psu_ped_summary.pdf.

616 S. dazu bei Fn. 64.

617 S. zum Unterschied zwischen Luftlinie und Wegstrecke sogleich bei Fn. 765.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

(einschließlich Identitätsüberprüfung, Abgleich mit der Sperrdatei und Ausstellung eines gerätegebundenen Identifikationsmittels gem. § 6 Abs. 5 SpielV) absolviert. Die Dauer einer Eingangskontrolle ist auch bei einer typisierenden Betrachtung zu berücksichtigen, weil sie rechtlich vorgeschrieben ist. Ohne diese Berücksichtigung beschränken Mindestabstandsgebote die Anbieter terrestrischen Automatenspiels ohne sachliche Rechtfertigung auch typisiert stärker als jene des virtuellen Automatenspiels.

Bei noch näherer Betrachtung fällt ein weiterer Gesichtspunkt in den Blick. Nur ein Spieler, der sich auf dem Weg zur nächsten Spielhalle befindet, kann währenddessen virtuell spielen. Der umgekehrte Fall ist praktisch ausgeschlossen: Dass ein Spieler während der Wartezeit zwischen zwei virtuellen Automatenspielen eine Spielhalle aufsucht, um sich die Wartezeit durch terrestrisches Automatenspiel zu vertreiben, ist dagegen tatsächlich regelmäßig ausgeschlossen. Denn der Weg in die nächste Spielhalle dauert regelmäßig länger als die Wartezeit lang ist: Innerhalb von fünf Minuten kann der Spieler die Spielhalle typischerweise nicht erreichen.[618] Gewiss, wer die Spielhalle verlässt, beginnt nicht zwangsläufig sogleich das virtuelle Automatenspiel. Aber weil der Mindestabstand dem Spielerschutz dient und schutzbedürftig nur der vulnerable Spieler ist, genügt es, den schutzbedürftigen Spieler zu betrachten, und auch dieser muss nicht zwangsläufig, sondern nur typischerweise der Versuchung virtuellen Automatenspiels erliegen. Ist das der Fall, fördern Mindestabstandsregeln letztlich das virtuelle Automatenspiel auf Kosten des terrestrischen Automatenspiels. Das ist inkonsistent, inkohärent und widersprüchlich, solange die Vertragsparteien des GlüStV die Suchtgefahr des virtuellen gerade höher einschätzen als die des terrestrischen Automatenspiels.[619]

Inkonsistent und inkohärent ist die Regelung außerdem mit Blick auf den Anbieter des Automatenspiels. Die Mindestabstandsregel erfasst das terrestrische Automatenspiel und beschränkt, weil der öffentliche Raum endlich und nicht jeder Standort wirtschaftlich zu betreiben ist, die Anzahl der Spielhallen. Diese Kontingentierung erfolgt nicht numerisch, sondern kartographisch. Anknüpfungspunkt ist der Standort der nächsten Spielhalle und damit ein Umstand, den der Spielhallenbetreiber nicht

618 S. zu den Zugangskontrollen sogleich unter ab. S. 167.

619 S. dazu bei Fn. 536 ff.; Nachweise für die Ansicht der Rechtsprechung in Fn. 600 ff.; s. aber sogleich bei Fn. 622 dazu, dass die Vertragsparteien im GlüStV 2021 das terrestrische Spiel für gefährlicher halten.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

selbst beeinflussen kann. Im Ergebnis liegt in der Mindestabstandsregelung deshalb eine (quantitative) objektive Berufswahlregelung.[620]

Die Wartezeit beim Wechsel zwischen zwei virtuellen Automatenspielen hingegen beschränkt nicht den Zugang zum Beruf der Anbieter, sondern gibt nur vor, wie die Software eines virtuellen Automatenspiels gestaltet sein muss. § 6h Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021 stellt daher bloß eine Berufsausübungsregelung dar. Von den Parallelen zum terrestrischen Automatenspiel, welche die Vertragsparteien anführen, trägt nur die Dauer der Spielpausen des terrestrischen Spiels gem. § 13 Nr. 6, 6a SpielV, nicht aber die „typisiert[e] Annahme der Dauer des Wechsels zwischen zwei Spielhallen“[621]. Die derzeitige Regelung der Mindestabstände beschränkt die Anbieter des terrestrischen Automatenspiels stärker als die Anbieter des virtuellen Automatenspiels, obwohl das virtuelle nach den Annahmen von Rechtsprechung und Glücksspielstaatsvertragsparteien ein höheres Glücksspielstörungspotenzial aufweist als terrestrisches Automatenspiel.

Die Vertragsparteien des GlüStV 2021 anerkennen diese Unterschiede grundsätzlich ebenso, nur halten sie sie, anders als unter dem GlüStV 2012, auch aus Konsistenz- und Kohärenzgesichtspunkten für unbedeutend: Virtuelles Glücksspiel sei weniger verfügbar, da ein Spieler zunächst ein Programm bzw. eine App installieren müsse. Die Wartezeit beschränke die Verfügbarkeit weiter. Beim virtuellen Automatenspiel gebe es zudem keine suchtfördernden Aspekte, wozu auch das Mehrfachspielverbot beitrage. Schließlich sei das Umfeld ein anderes und ließen sich die meisten Glücksspielstörungen noch immer auf das terrestrische Automatenspiel zurückführen.[622] Entgegen der vorherigen Tendenzen[623] schließen sich die Gerichte unter Verweis auf die Staatsvertragsbegründung an.[624]

Diese Begründungen der Vertragsparteien, die teilweise selbst virtuelles Automatenspiel anzubieten planen[625], überzeugen nicht. Eine Software

620 So *Hartmann*, in: Krüper (Hrsg.), Strukturfragen der Glücksspielregulierung, 2019, S. 21 (37 f.); im Ergebnis ebenso BVerfGE 145, 20 (Rn. 132); a.A. BVerwGE 157, 126 (Rn. 36 f.); *Beaucamp*, DVBl. 2015, S. 1473 (1477); weitere Nachweise in Fn. 458.

621 S. bei Fn. 614.

622 S. zu beiden Aussagen oben bei Fn. 63; der Gegensatz zu der Einschätzung der Vertragsparteien zum GlüStV 2012, Zitat bei Fn. 536, bleibt unausgesprochen.

623 S. bei Fn. 600.

624 OVG Lüneburg, NdsVBl. 2022, S. 57 (60); VG Karlsruhe, Beschl. v. 01.10.2021 – 1 K 2308/21 –, juris Nr. 20

625 *Rieger*, „Land steigt ein ins Online-Automatenspiel“, Stuttgarter Zeitung v. 27.01.2020, abrufbar unter https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.neue-regeln-fuer-glueckspiel-land-steigt-ein-ins-online-automatenspiel.897e6237-eb8d

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

oder eine App vor dem Spielen auf dem Smartphone oder einem anderen Gerät zu installieren, stellt schon deshalb keine relevante Hürde für die Teilnahme am virtuellen Glücksspiel dar, weil die Installation einmalig erfolgt und nur wenige Sekunden dauert. Das Pendant für die Teilnahme am terrestrischen Automatenspiel, sich jeweils neu auf den Weg in die Spielhalle zu machen, stellt jedenfalls eine deutlich höhere Hürde dar.

Die Verfügbarkeit der Angebote ist – entgegen der Annahme der Länder – kein Grund für eine Beschränkung des terrestrischen, sondern wäre allenfalls ein Grund für die Beschränkung des virtuellen Automatenspiels. Virtuelles Automatenspiel ist in der Hosen-, Jacken- oder Handtasche allerorten buchstäblich greifbar, und es steht dem Spieler (mangels Sperrzeiten, wie sie für die Öffnungszeiten von Spielhallen gelten) jederzeit zur Verfügung.[626] Die ubiquitäre, jederzeitige Verfügbarkeit erfährt eine Steigerung noch dadurch, dass das virtuelle Automatenspiel – anders als das terrestrische Automatenspiel, bei dem gem. § 26 Abs. 1 GlüStV 2021 von der äußeren Gestaltung der Spielhalle kein Anreiz für das Spiel ausgehen darf – beworben und sogar personalisiert beworben werden kann, also dank größerer Reichweite, größerer Passgenauigkeit zum Adressaten und unmittelbar am Ort des Spiels selbst, am Smartphone oder dem Computer, auf wirkungsvollere Weise. Die Versuchung, virtuell zu spielen, steigt entsprechend.[627]

Das anbieterübergreifende Einzahlungslimit für das virtuelle Glücksspiel, das gem. § 6c Abs. 1 Satz 2 GlüStV 2021 grundsätzlich 1.000 Euro im Monat nicht übersteigen darf, gilt für das terrestrische Automatenspiel nicht. Doch der regulatorische „Vorteil" des terrestrischen gegenüber dem virtuellen Automatenspiel wird aufgehoben durch den beim virtuellen Automatenspiel höheren Maximaleinsatz, den unbegrenzten Höchstgewinn, die unbegrenzte Konzessionsvergabe und die unbegrenzte räumliche wie zeitliche Verfügbarkeit.[628]

Schließlich erscheint nicht ausgemacht, dass das Verbot parallelen Spiels samt Wartezeit, das § 6h GlüStV für das virtuelle Automatenspiel vorschreibt, ohne soziale Kontrolle insbesondere durch geschultes Personal

---

-43cf-bab1-a697b8d9e3ab.html: „Baden-Württemberg will die jüngste Einigung der Bundesländer auf einen neuen Glücksspielstaatsvertrag aktiv nutzen und ab Mitte kommenden Jahres virtuelle Automatenspiele im Internet anbieten. Dies sagte der Geschäftsführer der Staatlichen Toto-Lotto GmbH, Georg Wacker, unserer Zeitung".

626 *Lohse*, ZfWG Sonderbeilage 3/2020, S. 1 (19).

627 *Lohse*, ZfWG Sonderbeilage 3/2020, S. 1 (19).

628 S. dazu die Gegenüberstellung in Abbildung 3 auf S. 155.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

ausreichend wirkt. Es besteht Grund zur Hoffnung,[629] aber es besteht auch Grund zur Sorge. Ist sichergestellt, dass ein Spieler nicht das Konto eines Freundes oder Verwandten nutzen kann, um parallel zu spielen (§ 6h GlüStV 2021) oder die „Abkühlzeit" (§ 6h Abs. 7 S. 2, 3, § 22a Abs. 9 GlüStV 2021) zu umgehen? Kann eine IP-basierte Identifikation durch eine VPN-Verbindung nicht kinderleicht umgangen werden? Je nachdem, wie die Antworten auf diese Fragen ausfallen, besteht beim virtuellen Automatenspiel ein hohes Restrisiko gerade für pathologische Spieler, das Verbot zu umgehen.[630] In der Spielhalle dagegen schützt die gerätegebundene Karte, die für das terrestrische Automatenspiel[631] genutzt werden muss, vor einer Umgehung des Mehrfachspielverbots: Der Spieler kann diese Schutzmaßnahme nicht eigenständig oder in Zusammenarbeit mit Gleichgesinnten überwinden, sondern nur im kollusiven Zusammenwirken mit dem Aufsichtspersonal.[632] Er ist auch insofern besser geschützt.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass virtuelles Automatenspiel weniger einschneidenden Restriktionen unterliegt als das terrestrische. Die beiden Spielformen sind in tatsächlicher Sicht gleich, in ihrer Regulierung aber ungleich. Die derzeitigen Regelungen (oben tabellarisch zusammengefasst)[633] erzeugen kein – in diesem Zusammenhang sei das Bild gestattet – „Level Playing Field" zwischen den Spielformen, sondern bevorzugen einseitig das virtuelle und damit gerade das gefährlichere Spiel.[634] Der Gesetzgeber verstößt deshalb gegen das verfassungsrechtliche Konsistenz- und das unionsrechtliche Kohärenzgebot.[635]

γ) Rechtsfolge

Ungleichbehandlungen, wie sie in einer inkonsistenten und inkohärenten Regelung des Automatenspiels liegen, kann der Gesetzgeber theoretisch auf drei Weisen beheben: Er kann das virtuelle wie das terrestrische Automatenspiel, das terrestrische wie das virtuelle oder beide auf eine

629 S. dazu *Barczak/Hartmann,* Kohärenz im Glücksspiel, 2021, S. 61.
630 *Lohse,* ZfWG Sonderbeilage 3/2020, S. 1 (18 f.).
631 S. dazu gleich bei Fn. 686.
632 S. dazu nach Fn. 686.
633 S. dazu S. 153 f.
634 Vgl. dazu auch *Lohse,* ZfWG Sonderbeilage 3/2020, S. 1 (17 ff.).
635 Im Ergebnis ebenso *Krüper,* NRW Lt. Stellungn. 17/3644, S. 18.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

dritte Weise behandeln.[636] Praktisch dagegen sieht das Bild anders aus: Mindestabstände lassen sich nicht online umsetzen, die virtuelle Welt kennt keinen räumlichen Abstand. Die erste Variante, das virtuelle wie das terrestrische Automatenspiel zu behandeln, entfällt also.

Muss der Gesetzgeber also, will er die verfassungswidrige Ungleichbehandlung beseitigen, eine Alternative zu Mindestabständen finden, scheidet als mögliche Abhilfe eine zusätzliche Einschränkung des virtuellen Automatenspiels ebenfalls aus. Das illegale Glücksspiel kam im Jahr 2019 auf einen Marktanteil in Höhe von rund 20 %[637] – schon dieser Wert widerspricht dem Kanalisierungsgebot des § 1 S. 1 Nr. 2 GlüStV 2021.[638] Beschränkte der Gesetzgeber das legale virtuelle Automatenspiel, wüchse der (nicht regulierte) Schwarzmarkt weiter,[639] dabei ist der illegale Markt schon bislang zeitweise, aufgrund der Verknappung legalen Spiels, stärker gewachsen als der legale.[640]

Vor diesem Hintergrund bleibt dem Gesetzgeber in diesem Fall nur eine Möglichkeit, den Gleichheitsverstoß zu beseitigen, die „Flucht der Spieler

---

636 S. *Hartmann*, in: ders./Pieroth (Hrsg.) Spielbanken und Spielhallen zwischen Landes-, Bundes- und Unionsrecht, 2013, S. 97 (146).

637 *Peren/Clement*, Der deutsche Glücks- und Gewinnspielmarkt, 2016, S. 75; *Peren*, ZfWG 2018, S. 100 (100). Für das Jahr 2019 liege der Anteil bei ca. 17 %, s. Jahresreport 2019 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, S. 4, abrufbar unter https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/gs_jahresreport2019.pdf; im Jahr 2020 kam es aufgrund der Coronapandemie sowohl im erlaubten als auch im unerlaubten Markt zu erheblichen Senkungen, s. Jahresreport 2020 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, S. 6, abrufbar unter: https://innen.hessen.de/sites/innen.hessen.de/files/2021-12/jahresreport_2020.pdf.

638 Ähnlich *Fuchs*, Das neue Glücksspielrecht unter besonderer Berücksichtigung von Online-Glücksspielen, 2017, S. 400.

639 *Peren/Clement*, Der deutsche Glücks- und Gewinnspielmarkt, 2016, S. 82, 85; insbesondere zum Wachsen des Schwarzmarktes bei strengen Voraussetzungen des virtuellen Automatenspiels *Pagenkopf*, NJW 2021, S. 2152 (Rn. 8).

640 Endbericht des Landes Hessen zur Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages, 2017, S. 27, abrufbar unter: https://innen.hessen.de/sites/innen.hessen.de/files/2021-06/evaluierungsbericht_des_landes_hessen_zum_gluecksspielstaatsvertrag.pdf; neuere Zahlen zeigen einen rückläufigen unregulierten Markt, s. Jahresreport 2019 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, S. 16, abrufbar unter https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/gs_jahresreport2019.pdf. Aktuell ist der Markt noch rückläufiger, s. Jahresreport 2020 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, S. 6, 16, abrufbar unter: https://innen.hessen.de/sites/innen.hessen.de/files/2021-12/jahresreport_2020.pdf. Ursachen dafür seien einerseits die Coronapandemie und andererseits, dass Sportwettenkonzessionen erteilt worden seien, s. auch a.a.O., S. 20 f.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

in die Illegalität“ zu verhindern[641] und die Kohärenz bzw. Konsistenz virtuellen und terrestrischen Automatenspiels herzustellen: Er muss das terrestrische Automatenspiel quantitativ liberalisieren, das heißt konkret: Er muss den Mindestabstand mindestens verkürzen.[642]

cc) Ergebnis

Virtuelles Automatenspiel ist eine „Nachbildun[g]“ (§ 3 Abs. 1a S. 1 GlüStV 2021) des terrestrischen Automatenspiels. Zwischen den beiden Formen des Automatenspiels bestehen aus der Sicht des objektiven Durchschnittsspielers Substitutionseffekte: Ein nennenswerter, weiter wachsender Teil der Spieler, der an terrestrischen Automaten spielt, spielt ebenso an virtuellen Automaten. Jeder Spieler kann und darf das Automatenspiel nach dem Verlassen einer Spielhalle virtuell fortsetzen. Auf dem Weg in die nächste Spielhalle geht das Spiel dann ohne Pause unmittelbar weiter, der Spieler „kühlt“ nicht „ab“, sondern bleibt – bildlich gesprochen – „auf Temperatur“. Mindestabstände sind deshalb ungeeignet, eine „Abkühlung“ zu gewährleisten. Auch die Verfügbarkeit des Automatenspiels beschränken Mindestabstände nicht, solange einem Spieler auf dem Weg von der einen Spielhalle in die andere das Automatenspiel virtuell zur Verfügung steht. Schließlich erleichtern Mindestabstände es dem Spielhallenpersonal ebenso wenig zu überprüfen, wie lange ein Spieler, der virtuell automatenspielend zur Eintrittskontrolle erscheint, zuvor bereits gespielt hat, und erschweren sogar zu erkennen, ob sich ein Spieler zuvor bereits in einer anderen Spielhalle aufgehalten hat. In Zeiten des virtuellen Automatenspiels lassen sich Mindestabstände zwischen Spielhallen daher weder mit dem Ziel der „Abkühlungsgewährleistung“ noch mit dem Ziel der Verfügbarkeitsbeschränkung noch mit dem Ziel der Kontrollverbesserung rechtfertigen.

Die Gesetzgeber regeln das virtuelle und das terrestrische Automatenspiel quantitativ und qualitativ. Eine quantitative Regelung zielt auf die zahlenmäßige Begrenzung des Glücksspielangebots. Eine qualitative Regelung macht die Zulassung eines Anbieters von näher bestimmten inhaltli-

---

641 Dies befürchtet auch der Gesetzgeber in Rheinland-Pfalz bei Spielhallenschließungen, s. bei Fn. 144.

642 Weitergehend *Lohse,* ZfWG Sonderbeilage 3/2020, S. 1 (19), der eine Aufhebung fordert. Zur Befugnis des Gesetzgebers, typisierende Regelungen zu treffen, und den Grenzen dieser Typisierungsbefugnis s. bei Fn. 731 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

chen Anforderungen abhängig. Die qualitativen Anforderungen betreffen insbesondere den Inhalt und den Ablauf des Automatenspiels.

Das virtuelle Automatenspiel kennt ein Pendant zum Mindestabstand: die Wartezeit (§ 6h Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021). Die Vorgaben des Mindestabstands und der Wartezeit sind aber nicht hinreichend aufeinander abgestimmt. Bei virtuellem Automatenspiel erlaubt die Wartezeit von fünf Minuten den Neubeginn des Spiels typischerweise nach einer Pause, die kürzer ausfällt als bei dem terrestrischen Automatenspiel und dessen Mindestabständen.

Während das Mindestabstandsgebot für das terrestrische Automatenspiel Spielpausen mittels einer objektiven Berufswahlregelung vorschreibt, bewirkt das Wartezeitgebot für das virtuelle Automatenspiel Spielpausen bloß mittels einer Berufsausübungsregelung über den Spielablauf. Damit beschränkt das Mindestabstandsgebot die Anbieter des terrestrischen Automatenspiels stärker als die zweckgleiche Wartezeitvorgabe die Anbieter des virtuellen Automatenspiels, obwohl das virtuelle Automatenspiel nach den Annahmen von Rechtsprechung und Glücksspielstaatsvertragsparteien ein höheres Glücksspielstörungspotenzial aufweist als das terrestrische.

Rechtsfolge der Gleichheitsverstöße ist, dass die Gesetzgeber in den betroffenen Ländern das Mindestabstandsgebot neu regeln müssen. Dabei kann das virtuelle Automatenspiel schon tatsächlich keinem Mindestabstandsgebot unterworfen werden: Virtualität kennt keine räumlichen Entfernungen. Der Gleichheitsverstoß lässt sich auch nicht dadurch beseitigen, dass der Gesetzgeber im virtuellen Automatenspiel die Wartezeiten verlängert. Denn dann wanderten die Spieler in den illegalen Markt ab und der Gesetzgeber verstieße gegen das Kanalisierungsgebot des § 1 S. 1 Nr. 2 GlüStV 2021. Aus den genannten tatsächlichen und rechtlichen Gründen bleibt den Gesetzgebern nur ein Weg, dem Gleichheitsgebot zu genügen: Sie müssen die Mindestabstände zwischen Spielhallen innerhalb der Grenzen ihrer Typisierungsbefugnis mindestens verkürzen.

b) Zutritt zu Spielhallen

aa) Einfaches Recht

(1) Rechtsgeschichtliche Entwicklung

Eine Neubewertung der Vorgaben über die Mindestabstände ist außerdem geboten, weil der Zutritt zu Spielhallen heute anders ausgestaltet ist als

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

früher. Ursprünglich gründete die Sperre einzelner Spieler in einem zivilrechtlichen Vertrag zwischen dem Betreiber der Spielbank oder Spielhalle auf der einen und dem einzelnen Spieler auf der anderen Seite. Der Vertrag kam gem. §§ 145 ff. BGB zustande, bedurfte also des Angebots und der Annahme und war deshalb gegen den Willen weder des Spielstättenbetreibers noch des Spielers möglich. Der Spielstättenbetreiber verpflichtete sich schuldrechtlich gegenüber dem Spieler, diesem den Eintritt in die Spielstätte zu verwehren. Die Sperre galt weder anbieter- noch spielformübergreifend, sondern band nur den jeweiligen Spielstättenbetreiber und erfasste je nach Ausgestaltung auch nur eine bestimmte Spielstätte dieses einen Betreibers.

Nach mehreren Entscheidungen des Bundesgerichtshofs (BGH)[643] hat der Gesetzgeber die Spielersperre geregelt.[644] Die Regulierung begann mit dem GlüStV 2008. Dieser sah gem. §§ 8, 23 GlüStV 2008 ein Sperrsystem zunächst nur für Spielbanken (§ 8 Abs. 1 GlüStV 2008) vor. Deren Betreiber waren gem. § 20 S. 1 GlüStV 2008 verpflichtet, dafür zu sorgen, dass gesperrte Spieler

> „am Spielbetrieb […] nicht teilnehmen".

Für Spielhallen enthielt der GlüStV 2008 keinerlei Regelungen,[645] also auch kein Sperrsystem.

Das Sperrsystem der Spielbanken gründete auf einer Sperrdatei. Sie funktioniert bis heute folgendermaßen: Die Eintragung in das Sperrsystem bewirkt das Spielverbot. Mit dem Spielverbot korrespondiert die Pflicht, den gesperrten Spieler vom Spiel auszuschließen („Ausschlusspflicht"). Richtig verstanden, geht mit dem Spielverbot auch das Verbot einher, die Spielbank zu betreten, ohne dort zu spielen („Aufenthaltsverbot").[646] Sperren sind nicht nur auf eigene Initiative („Selbstsperre"), sondern auch durch Dritte („Fremdsperre") möglich.

Der Zutritt zu einer Spielbank setzte zur Zeit des GlüStV 2008 eine Ausweis- oder „vergleichbare Identitätskontrolle" und den „Abgleich mit der Sperrdatei" (§ 20 S. 2 GlüStV 2008) voraus. Eine ähnliche Regelung

---

643 S. BGHZ 131, 136 ff.; 165, 276 ff.; 174, 255 ff.; und nach Erlass des GlüStV 2008 BGHZ 191, 205 ff.

644 S. zur Entwicklung in der Rechtsprechung *Becker,* Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenspiel, 2016, S. 14 ff.; zu zivilrechtlichen Aspekten *Gohrke/Anders,* ZfWG 2018, S. 362 ff.

645 *Hartmann,* in: ders./Pieroth (Hrsg.) Spielbanken und Spielhallen zwischen Landes-, Bundes- und Unionsrecht, 2013, S. 97 (105).

646 S. zu allem *Hartmann,* LKRZ 2013, S. 498 (490 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

fand sich für Sportwettstellenbetreiber (§ 21 Abs. 3 GlüStV 2008) und Betreiber von „Lotterien mit besonderem Gefährdungspotential" (§ 22 Abs. 2 GlüStV 2008). Die Sperre galt bundesweit, für mehrere Spielformen und übergreifend für alle erfassten Anbieter.[647] Im Rahmen des GlüStV 2008 musste zudem gem. § 4 Abs. 3 GlüStV 2008 der Jugendschutz beachtet werden. Die gleiche Pflicht ergab und ergibt sich aus § 6 Abs. 1 JuSchG. Für Spielhallen galt und gilt daneben § 10 SpielV.

Mit Inkrafttreten des GlüStV 2012 blieben Zugangskontrolle und Sperrsystem in Reichweite und Wirkkraft weitgehend unverändert. Zwar erfasste der Staatsvertrag erstmals auch Spielhallen, aber die Regelungen der §§ 8, 23 GlüStV 2012 galten für Spielhallen gem. § 2 Abs. 3 S. 1, § 8 Abs. 2 GlüStV 2012 gerade nicht.[648] Einlass- bzw. Teilnahmekontrollen durch eine Ausweis- bzw. „vergleichbare Identitätskontrolle" gab es weiterhin nur für Spielbanken (§ 20 Abs. 2 S. 2 GlüStV 2012), Sportwetten (§ 21 Abs. 5 S. 2 GlüStV 2012) und Lotterien mit planmäßigem Jackpot (§ 22 Abs. 2 S. 2 GlüStV 2012). Den Jugendschutz hatten Spielhallenbetreiber sicherzustellen (§ 6 Abs. 1 JuSchG, § 4 Abs. 3 S. 1, 3 GlüStV 2012, § 10 SpielV), ohne dass dafür eine Zutrittskontrolle im GlüStV 2012 oder an anderer Stelle vorgeschrieben gewesen wäre[649], die daher auch nur einige Länder aus eigenem Entschluss zum Jugendschutz vorsahen[650].

Bildlich gesprochen lassen sich die unterschiedlichen Ansätze des Spielerschutzes in Spielbanken und Spielhallen, wie bis zum GlüStV 2012 praktiziert und andernorts beschrieben, mit Burgtor und Stallwache vergleichen. In der Spielbank wurde und wird der Zugang, einem Burgtor gleich, streng überwacht, durch Wassergräben, Mauern und Zugbrücken. Ist man erst einmal hineingelangt, bestehen innerhalb der Burgmauern kaum noch Schutzeinrichtungen.[651] Anders sah es in Spielhallen, mit Stallungen vergleichbar, aus. Stallungen waren außerhalb der Burg angesiedelt

---

647 *Hartmann*, LKRZ 2013, S. 489 (492).

648 Die Systematik im Teil über die „Allgemeine[n] Vorschriften" und der Wortlaut „übergreifendes Sperrsystem" rechtfertigen keine Erstreckung auf Spielhallen, s. für den GlüStV 2012 *Hartmann*, LKRZ 2013, S. 489 (489); *ders.*, in: ders./Pieroth (Hrsg.), Spielbanken und Spielhallen zwischen Landes-, Bundes- und Unionsrecht, 2013, S. 97.

649 S. dazu *Becker*, Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenspiel, 2016, S. 12 mit anderen Vorschlägen.

650 S. z.B. § 6 Abs. 4 S. 2 SpielhG Bln, § 3 BremSpielhG.

651 *Hartmann*, LKRZ 2013, S. 489 (492 f.); *ders.*, in: ders./Pieroth (Hrsg.), Spielbanken und Spielhallen zwischen Landes-, Bundes- und Unionsrecht, 2013, S. 97 (135 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

und daher auch nicht durch Burgtore, Gräben und Zugbrücken gesichert, sondern für volljährige[652] Spieler leicht zugänglich; oft waren sie nicht einmal verschlossen. Innerhalb der Ställe sah der Knecht aber regelmäßig nach dem Rechten und kontrollierte, ob es seinen schutzbefohlenen Tieren gut ging. Dementsprechend waren die Eintrittshürden zu Spielhallen unter dem GlüStV 2012 gering, der GlüStV 2008 hatte sie ganz ausgeklammert. Den Schutz der Spieler hat das Aufsichtspersonal, das Kunden im Blick behalten und ansprechen konnte, vielmehr innerhalb der Spielhalle sichergestellt. Vor allem aber galten (und gelten) nur in Spielhallen, nicht aber in Spielbanken zum Spielerschutz strenge Vorgaben der SpielV für den Spielverlauf (Einsätze, Gewinne, Pausen).[653] Lediglich einzelne Länder führten, unabhängig vom Staatsvertrag und ohne dazu verpflichtet zu sein[654], in ihren Ausführungsgesetzen ein Sperrsystem ein, das auch für Spielhallen galt,[655] darunter das aus Hessen stammende Sperrsystem „OASIS“[656], das seit dem 02. August 2021 bundesweit zur Verfügung steht[657].

---

652 S. nun zu den Besonderheiten in Niedersachsen nach Fn. 571.

653 *Hartmann*, LKRZ 2013, S. 489 (493); *ders.*, in: ders./Pieroth (Hrsg.), Spielbanken und Spielhallen zwischen Landes-, Bundes- und Unionsrecht, 2013, S. 97 (128 f., 136); s. zu den Schutzvorschriften innerhalb einer Spielhalle auch gleich bei Fn. 682 ff.

654 A.A. *Peters*, ZfWG 2013, S. 381 (382 ff.); *ders.*, in: Gebhardt/Korte (Hrsg.), Glücksspiel, 2. Aufl. 2018, S. 291 (Rn. 56 ff.), der eine Sperrpflicht für Spielhallenbetreiber aus dem Sozialkonzept gem. § 6 GlüStV 2012 und Normen des BGB herleitet.

655 Vor der Einführung des GlüStV 2021 sind bzw. waren dies in chronologischer Reihenfolge Berlin seit 02.06.2011 (§ 6 Abs. 5 S. 3, Abs. 6 S. 2 SpielhG Bln sowie nachträglich seit 06.04.2016 § 6a SpielhG Bln), Bremen seit 01.07.2012 (§ 4 Abs. 1 S. 2 Nr. 5 BremSpielhG), Sachsen-Anhalt seit 01.07.2012 (§ 7 SpielhG LSA), Baden-Württemberg seit 29.11.2012 (zunächst nur Selbstsperre in § 45 LGlüG BW, seit 05.12.2015 auch Fremdsperre); Hamburg seit 19.12.2012 (§ 6 Abs. 6 HmbSpielhG, der nur den Ausschluss „auffällige[r] Personen“ vorsieht), Hessen seit 30.06.2012, aber gem. § 16 S. 2 Hess. SpielhG erst mit Wirkung ab 01.07.2013 (§§ 6, 11 Hess. SpielhG), Schleswig-Holstein ab 27.06.2014 (§ 5 Abs. 3, § 6 Abs. 2 Nr. 4 SpielhG S-H), Rheinland-Pfalz seit 22.08.2015 (§ 11c SpielhG Rh.-Pf.), Niedersachsen seit 01.06.2020 (§ 10g NGlüSpG a.F.; seit 01.02.2022 in § 13 Abs. 3 NSpielhG).

656 S. dazu *Hartmann*, LKRZ 2013, S. 489 (490 f.).

657 Regierungspräsidium Darmstadt, Sperrsystem OASIS: Aktuelle Informationen vom 01.08.2021, online unter https://rp-darmstadt.hessen.de/sicherheit/gl%C3%BCcksspiel/spielersperrsystem-oasis (Abfrage zuletzt am 20.08.2021).

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

(2) Geltendes Recht

Mit Blick auf die Kontrolle des Zutritts zu Spielhallen hat der GlüStV 2021 „[w]esentliche Änderung[en]“[658] eingeführt. § 2 Abs. 3 S. 1 GlüStV 2021 bestimmt, dass

> „§§ 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“

auch für Spielhallen gelten. Neben dem Jugendschutz, den Spielhallenbetreiber weiterhin zu beachten haben, treffen Spielhallen seit dem 01. Juli 2021 verschärfte Spielerschutzvorschriften. Insbesondere müssen Spielhallen nun jenes Sperrsystem vorsehen (§§ 8–8d, § 23 GlüStV 2021), das soeben erläutert wurde. Es soll die „Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder“ (§ 27a Abs. 2 GlüStV 2021) sein, die das System betreibt (§ 27f Abs. 4 Nr. 1 GlüStV 2021). Das Sperrsystem untersagt gesperrten Spielern gem. § 8 Abs. 2 S. 1 GlüStV 2021 die Teilnahme spielformübergreifend an allen „öffentlichen Glücksspielen“ i.S.d. § 3 Abs. 2 GlüStV 2021 (mit hier nicht weiter relevanten Ausnahmen für bestimmte Rennwetten und Lotterien gem. § 8 Abs. 2 S. 2 GlüStV 2021). Spielhallen sind in das bundesweite, spielform- und anbieterübergreifende Sperrsystem integriert. Das bedeutet konkret: Ein Spieler, der in den Spielbanken Schleswig-Holsteins gesperrt ist, kann auch in den Spielhallen Baden-Württembergs nicht mehr spielen, sondern wird bereits am Eingang kontrolliert und abgewiesen.

Zusammenfassend hat die Spielersperre im Rückblick einen weiten Weg zurückgelegt. War sie ursprünglich ein Vertrag, der nur zwischen dem einzelnen Spielstättenbetreiber und einem Spieler galt, ist der Spielhallenbetreiber nun verpflichtet, sich an das bundesweite, anbieter- und spielformübergreifende Sperrsystem anzuschließen. Um im Bild zu bleiben: Der GlüStV 2021 hat die Befestigungsanlagen der Burgen (Spielbanken) belassen, wie sie sind, und zugleich den Ausbau der Stallungen (Spielhallen) verfügt. Es gibt jetzt ein Stalltor, eine Stallmauer, einen Stallgraben – und sogar eine Zugbrücke. Spielhallen bieten so gesehen nicht mehr anderen, sondern mit der Zutrittskontrolle denselben und aufgrund der Anforderungen an den Spielverlauf sogar weitergehenden Spielerschutz als Spielbanken.

---

658 BW Lt.-Drs. 16/8480, S. 115.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

bb) Rechtliche Würdigung

Die verschärften Regeln für Spielhallen verbessern den Spielerschutz erheblich. Empirische Forschung hat belegt, dass eine Zutrittskontrolle und Spielersperre effektiven[659], „intensivsten"[660] Spielerschutz bewirken. Das gilt insbesondere unter dem GlüStV 2021.[661] Spielersperren treffen als Maßnahmen sog. indizierter Prävention passgenau nur die (nach eigener oder fremder Einschätzung) vulnerablen Spieler und nicht auch – wie Mindestabstandsgebote – die große Mehrzahl[662] ungefährdeter Spieler.[663]

Zugangskontrollen und Spielersperren beschränken die Verfügbarkeit des Glücksspiels. Sie schränken die physische Verfügbarkeit ein, indem sie gesperrten Spielern das Glücksspiel vorenthalten, und sie schränken die soziale Verfügbarkeit ein, da terrestrisches Automatenspiel erst jenseits der Schwelle der Zugangskontrolle möglich ist; aus Sicht der Spieler ist die Ausweispflicht ein Hindernis.[664] Die Verfügbarkeit des Glücksspiels in Spielhallen ist unter dem GlüStV 2021 aufgrund der Kumulation aus Spielersperre, Zutrittskontrolle und Mindestabstandsgeboten stärker beschränkt als je zuvor.

Verpflichtende Spielersperren und Zutrittskontrollen greifen als qualitative Regelungen in die Berufsausübungsfreiheit des Glücksspielanbieters ein. Sie ergänzen die quantitativen Regelungen der Mindestabstandsgebote, die als objektive Berufswahlregelung wirken[665]. Spiegelbildlich zur Kumulation beim Spielerschutz bewirken die Maßnahmen für Spielhallenbetreiber eine Eingriffskumulation in die Berufsfreiheit, einen sog. additiven Grundrechtseingriff[666]. Der Eingriff in die Berufsfreiheit ist nur verfassungsmäßig, soweit der Gesetzgeber das legitime Ziel des Spielerschutzes

---

659 *Kläner,* ZfWG 2018, S. 378 (382); *Bachmann,* in: Meyer/Bachmann, Spielsucht, 4. Aufl. 2017, S. 392 ff. Einige gehen sogar so weit, dass Spielersperren und Zutrittskontrollen wirksamer seien als Mindestabstände; ähnlich Stellungnahme Düsseldorfer Kreis, Beiträge zum Glücksspielwesen 1/2020, S. 11 (11).

660 *Peters,* in: Gebhardt/Korte (Hrsg.), Glücksspiel, 2. Aufl. 2018, S. 291 (Rn. 18).

661 S. den Praxistest von *Meyer/von Meduna/Brosowski,* Sucht 61 (1), 2015, S. 9 (14), die ausdrücklich das damals bestehende anbieter- und spielformübergreifende Sperrsystem in Hessen loben.

662 S. dazu bei Fn. 224.

663 *Becker,* Verfügbarkeit und Sucht, 2016, S. 149.

664 S. allgemein zu diesem Effekt von Spielersperre und Zugangskontrolle *Becker,* Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenspiel, 2016, S. 136.

665 So auch die überwiegende Meinung, s. bei Fn. 424, 620.

666 S. der Begriff bei BVerfGE 112, 304 (319 f.); 123, 186 (265); 130, 372 (392); ausführlich *Brade,* Additive Grundrechtseingriffe, 2020; *Lücke,* DVBl. 2001,

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

und die Belastung der Spielhallenbetreiber in einen verhältnismäßigen Ausgleich gebracht hat.

Bei der Verhältnismäßigkeitsprüfung additiver Grundrechtseingriffe ergeben sich insofern Besonderheiten. Die Verhältnismäßigkeitsprüfung betrachtet im Ausgangspunkt den einen Eingriff, um den es geht. Das gilt auch prozessual, denn Rechtsschutz vor den Verwaltungs- und Verfassungsgerichten ist gegen einen Akt der öffentlichen Gewalt statthaft, den der Kläger bzw. Beschwerdeführer genau benennen muss, und steht nur während der Klage- bzw. Beschwerdefrist zur Verfügung. Auf diese Weise erfolgt die Prüfung im Regelfall punktuell: In der Angemessenheitsprüfung wird jeder Eingriff für sich betrachtet und gegen das zu schützende Rechtsgut abgewogen.[667]

Diese Methode verfehlt die praktischen Auswirkungen[668] von Normen, wenn gleichzeitig mehrere Eingriffe in dasselbe Grundrecht eines Grundrechtsträgers vorliegen, die dasselbe Ziel verfolgen[669] und vergleichbare Gegenstände betreffen[670].[671] Bei einer solchen Eingriffskumulation kann nicht jeder Eingriff für sich betrachtet werden. Vielmehr muss es die Summe der Eingriffe in ein Grundrecht sein, die in einem angemessenen Verhältnis zum geschützten Rechtsgut steht. Denn – so das BVerfG –

> „[m]ehrere für sich betrachtet möglicherweise angemessene oder zumutbare Eingriffe in grundrechtlich geschützte Bereiche können in ihrer Gesamtwirkung zu einer schwerwiegenden Beeinträchtigung führen, die das Maß der rechtsstaatlich hinnehmbaren Eingriffsintensität überschreitet“[672].

In die Abwägung, „ob eine Kumulation von Grundrechteingriffen das Maß der rechtsstaatlich hinnehmbaren Eingriffsintensität noch wahrt“,

---

S. 1469 ff.; krit. zum Begriff *Kirchhof*, NJW 2006, S. 732 (732 in Fn. 9), der „kumulative Belastungen“ vorschlägt.

667 *Hufen*, NJW 1994, S. 2913 (2916); ausführlich *Ruschemeier*, Der additive Grundrechtseingriff, 2019, S. 79 ff.

668 Die Untersuchung der Normwirklichkeit betonend *Kirchhof*, NJW 2006, S. 732 (734 f.).

669 Weiter *Kirchhof*, NJW 2006, S. 732 (734), der auch bei mehreren Zielen und betroffenen Grundrechten eine kumulative Belastung annimmt.

670 Zu diesem Merkmal *Kirchhof*, NJW 2006, S. 732 (734).

671 Ausführlich zu den Kriterien eines additiven Grundrechtseingriffs, *Ruschemeier*, Der additive Grundrechtseingriff, S. 130 ff., zusammenfassend S. 173.

672 BVerfGE 130, 372 (392); s. zur Eingriffskumulation auch jüngst BVerfG, NJW 2022, S. 167 (Rn. 136).

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

müssen alle Umstände einbezogen werden.[673] Weil es um die Belastung desselben Grundrechtsberechtigten geht, ist insbesondere unerheblich, ob sich die Belastungen aus einem oder mehreren Gesetzen ergeben, und es kommt auch nicht darauf an, ob derselbe oder verschiedene Gesetzgeber tätig wurden.[674]

Der Gesetzgeber ging unter dem GlüStV 2012 (zum Zeitpunkt t_0) davon aus, dass die gebotenen Mindestabstände auch ohne Zutrittskontrolle und Sperrsystem ausreichen, um das erforderliche Spielerschutzniveau bei Spielhallen zu gewährleisten. Das erforderliche Maß durfte und darf der Gesetzgeber zu keinem Zeitpunkt überschreiten. Heute tragen außerdem Zutrittskontrollen und Sperrsystem, so der Gesetzgeber, zum Spielerschutz bei; zugleich begrenzen diese Maßnahmen die Freiheit der Spielhallenbetreiber entsprechend. Unter dem GlüStV 2021 (zum Zeitpunkt t_1) steigen Spielerschutz und Freiheitsbeschränkungen durch additive Grundrechtseingriffe.

Geht man davon aus, dass im Zeitpunkt t_0 der Spielerschutz das erforderliche Maß erreicht hatte und dass das erforderliche Maß an Spielerschutz unverändert geblieben ist, folgt daraus zwingend: Die ursprünglichen, unveränderten Mindestabstände gehen, seit Zutrittskontrollen und Sperrsystem hinzugekommen sind, zu weit. Sie sind mindestens zu verkürzen, um den Eingriff in die Berufsfreiheit der Spielhallenbetreiber auf das erforderliche Maß zu reduzieren.[675] Die Gegenansicht lässt sich nur vertreten, falls die Annahme zutrifft, dass der Spielerschutz im Zeitpunkt t_0 hinter dem erforderlichen Maß zurückgeblieben war.

Eine verfassungsmäßige Verschärfung der Maßnahmen zum Spielerschutz setzt deshalb voraus, dass der Spielerschutz vor Inkrafttreten des GlüStV 2021 unzureichend war. Selbst wenn man das als wahr unterstellt, wirkt sich die Verschärfung der Zugangskontrolle auf das Mindestabstandsgebot aus: Mit der Zugangskontrolle entfällt die Erforderlichkeit eines Mindestabstandsgebot zur „Abkühlungsgewährleistung".[676] Die „Abkühlungsgewährleistung" verfolgt das Ziel, dem Spieler vor dem Betreten der nächsten Spielhalle eine „Zäsur" im Spiel zu verschaffen, auf dass

673 BVerfGE 130, 372 (392); speziell für die Berufsfreiheit *Hufen*, NJW 1994, S. 2913 (2916); für den GlüStV *Koch*, ZfWG 2015, S. 325 (327), die bereits unter dem GlüStV 2012 (zu) weitgehende additive Grundrechtseingriffe feststellt.

674 *Koch*, ZfWG 2015, S. 325 (327); *Ruschemeier*, Der additive Grundrechtseingriff, 2019, S. 163 (insbes. auf Spielhallen hinweisend).

675 S. bei Fn. 615 ff.

676 A.A. OVG Hamburg, Beschl. v. 18.08.2021 – 4 Bs 193/21 –, juris, Rn. 47 ff., auch unter kumulativer Betrachtung (Rn. 50).

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

er Zeit zum Nachdenken erhalte und unbefangen entscheide, ob er weiterspielen möchte. Zäsur und Gelegenheit verschafft dem Spieler aber bereits die Zugangskontrolle. Das gilt zum einen zeitlich: Der Abgleich mit der Sperrdatei dauert mehr oder weniger lange, ohne dass diese Dauer (pauschaliert oder geschätzt) bei der Bemessung des Mindestabstands berücksichtigt worden wäre. Aber es gilt auch räumlich: Die neue Zugangsschranke verkörpert die Zäsur, welche die „Abkühlungsphase" gewährleisten soll, geradezu physisch und damit viel eindringlicher und wirkungsvoller als schlichter Zeitablauf es vermag. Die Eingangskontrolle, bei der ein Spieler auch abgewiesen werden kann, und sei es aufgrund einer Verwechselung, macht dem Spieler klar, dass er gerade nicht „einfach weiterspielt", sondern dass das Spiel ohne seine bewusste Entscheidung, ohne eine erneute Überprüfung an einem anderen Ort und ohne die bewusste Entscheidung des Spielhallenpersonals, den Spieler zuzulassen, nicht von vorn beginnt.

Dass die Zugangskontrolle samt Abgleichs mit der Sperrdatei nach dem Vorbild der Spielbanken, wie sie inzwischen auch für Spielhallen vorgeschrieben sind, es als strengere Zugangsvoraussetzung rechtfertigt, auf Mindestabstände gänzlich zu verzichten, anerkennt der Gesetzgeber in Mecklenburg-Vorpommern ausdrücklich. Terrestrisches Automatenspiel ist nicht nur in Spielhallen, sondern auch in Spielbanken (sog. „Kleines Spiel" an Slotmaschinen) möglich. In Spielbanken gelten freilich nicht die strengen Vorgaben zur Struktur des Spielablaufs, die Spielhallen treffen, insbesondere gibt es für Spielbankautomaten keine Einsatz-, Verlust- oder Gewinngrenzen, weder pro Spiel noch pro Stunde,[677] sondern ist der Spieler auf den Schutz durch Eintrittskontrolle und Sperrsystem begrenzt. Ein Spieler, der die Spielhalle verlässt, kann die Spielbank nebenan also aufsuchen, ganz ohne „abzukühlen" und ohne dass zu seinem Schutz die Vorschriften der SpielV griffen. Der Landesgesetzgeber hat vor diesem Hintergrund den Betrieb von Spielbanken auch innerhalb des Mindestabstands ausdrücklich erlaubt, weil es gerade die „Zugangskontrollen" und der „Abgleich mit der Sperrdatei" am Eingang zur Spielbank sind, die den Spieler als „strenger[e]" Zugangsvoraussetzungen ausreichend schützten.[678]

Dasselbe muss dann aber auch für Spielhallen gelten, bei denen dieselbe Zugangskontrolle und derselbe Abgleich mit der spielform- und anbieterübergreifenden Sperrdatei stattfindet. Das gebieten das Konsistenz- und

677 S. bei Fn. 653.
678 S. bei Fn. 116.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Kohärenzgebot seit dem Inkrafttreten des GlüStV 2021 am 01. Juli 2021. Einen Widerspruch zu seiner eigenen, längst gegebenen Begründung vermeidet der Gesetzgeber in Mecklenburg-Vorpommern nur auf eine Weise: Er muss das Mindestabstandsgebot nicht nur zu Spielbanken, sondern auch zu anderen Spielhallen und damit generell aufgeben.

cc) Ergebnis

Der Spielerschutz kann Eingriffe in die Berufsfreiheit der Spielhallenbetreiber rechtfertigen. Die Maßnahmen dürfen nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgebots freilich nur so weit reichen, wie es zum Schutz der Spieler erforderlich ist. Unterstellt man, dass zu einem gegebenen Zeitpunkt t_0 die Maßnahmen gerade so weit reichen, wie es zum Schutz der Spieler erforderlich ist, ohne die Berufsfreiheit eines Spielhallenbetreibers auf verfassungswidrige Weise zu beschränken, hat das Folgen für den Fall, dass der Gesetzgeber zu einem späteren Zeitpunkt t_1 weitere berufsbeschränkende Schutzmaßnahmen ergänzt: Um die Beschränkung der Berufsfreiheit über das erforderliche Maß hinaus zu vermeiden, muss der Gesetzgeber eine andere berufsbeschränkende Schutzmaßnahme entsprechend verringern. Die berufsbeschränkenden Schutzmaßnahmen verhalten sich insoweit wie korrespondierende Röhren.

Der GlüStV 2021 führt für Spielhallenbetreiber verpflichtende Zutrittskontrollen und ein Spielersperrsystem ein. Dieses Sperrsystem gilt bundesweit anbieter- und spielformübergreifend. Indem das Sperrsystem die physische und soziale Verfügbarkeit des Automatenspiels einschränkt, erhöht es den Spielerschutz und verbessert die Prävention und Bekämpfung pathologischen und problematischen Glücksspiels. Diese Verbesserungen des Spielerschutzes haben Folgen für die Mindestabstandsgebote. Unterstellt man, die Gesetzgeber haben die Mindestabstände vor dem Inkrafttreten des GlüStV 2021 so bemessen, dass der Spielerschutz ausreichend war, muss die Steigerung des Spielerschutzes durch das Sperrsystem zumindest die Verringerung der Mindestabstände zur Folge haben. Ohne eine solche Verringerung sind die Mindestabstandsgebote seit dem 1. Juli 2021 unverhältnismäßig und damit verfassungswidrig geworden.

Selbst falls der Spielerschutz vor Inkrafttreten des GlüStV 2021 unzureichend war, wirkt sich die Verschärfung der Zugangskontrolle auf das Mindestabstandsgebot aus. Ein Mindestabstandsgebot zur „Abkühlungsgewährleistung“ ist nach geltendem Recht keinesfalls mehr erforderlich. Die Eintrittskontrolle mit der Prüfung der Identität und dem Abgleich

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

mit der Sperrdatei verkörpert die Zäsur, wie sie die „Abkühlungsphase" gewährleisten soll, geradezu physisch und damit viel eindringlicher und wirkungsvoller als schlichter Zeitablauf es vermag. Die Eingangskontrolle, bei der ein Spieler auch abgewiesen werden kann (und sei es aufgrund einer Verwechselung), macht dem Spieler klar, dass er gerade nicht „einfach weiterspielt", sondern dass das Spiel ohne seine bewusste Entscheidung, ohne eine erneute Überprüfung an einem anderen Ort und ohne die Zutrittsgewährung durch das Spielhallenpersonals nicht von vorn beginnt. Zusätzlich zu einer solchen Eintrittskontrolle Mindestabstände zur „Abkühlungsgewährleistung" vorzusehen, ist nicht erforderlich, jedenfalls aber unangemessen.

c) Akkreditierte Zertifizierung und Kontrolle des Spielhallenbetriebs

aa) Einfaches Recht

(1) Rechtsgeschichtliche Entwicklung

Auf die Untersuchung des Zugangs folgt der Blick in das Innere einer Spielhalle. Es stellt sich die Frage, ob strengere qualitative Vorgaben für den Spielhallenbetrieb, die den Schutz der Spieler verbessern, Auswirkungen auf die Mindestabstandsgebote zeitigen.

Umfassende qualitative Regelungen – allerdings nicht für Spielhallen – sah bereits der GlüStV 2008 vor. So enthielt § 6 S. 2, 3 GlüStV 2008 die Pflicht,

> „Sozialkonzepte zu entwickeln, […] Personal zu schulen und die Vorgaben des Anhangs ‚Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht' zu erfüllen. In den Sozialkonzepten ist darzulegen, mit welchen Maßnahmen den sozialschädlichen Auswirkungen des Glücksspiels vorgebeugt werden soll und wie diese behoben werden sollen".

Der in der Norm genannte Anhang führte eine Vielzahl von Pflichten auf, darunter Beauftragte zur Entwicklung von Sozialkonzepten zu benennen (Nr. 1 a)), Daten über die Auswirkungen der angebotenen Glücksspiele auf die Glücksspielsucht zu erheben und über den Erfolg der Gegenmaßnahmen zu berichten (Nr. 1 b)), das Personal in der Früherkennung problematischen Spielverhaltens zu schulen (Nr. 1 c)), Personal vom Glücksspiel auszuschließen (Nr. 1 d)), Spielern zu ermöglichen, ihre Gefährdung ein-

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

zuschätzen (Nr. 1 e)), eine Telefonberatung einzuführen (Nr. 1 f)), über Höchstgewinne und Gewinn- bzw. Verlustwahrscheinlichkeiten zu informieren (Nr. 2) und die Vergütung des Personals nicht vom Umsatz abhängig zu machen (Nr. 3). § 7 GlüStV 2008 schrieb außerdem vor, dass aufzuklären ist über die Wahrscheinlichkeit von Gewinn und Verlust, die Suchtrisiken der angebotenen Glücksspiele, über das Verbot, dass Minderjährige teilnehmen, sowie über Möglichkeiten, Beratung und Therapie zu erfahren (Abs. 1). Außerdem musste jedes Los, jeder Spielschein und jede Spielquittung Hinweise auf Suchtgefahr und auf Hilfsmöglichkeiten enthalten (Abs. 2).

§ 2 Abs. 3 S. 1 GlüStV 2012 dehnte diese Pflichten auf Spielhallen aus. Dabei blieben Anhang und § 6 GlüStV 2012 unverändert. § 7 Abs. 1 S. 2 GlüStV 2012 führte eine Vielzahl von Informationen auf, die in der Spielstätte leicht zugänglich vorgehalten werden mussten. Seit 2013 sieht § 33c Abs. 2 Nr. 3 GewO vor, dass die Erlaubnis zum Aufstellen von Spielgeräten versagt werden kann, wenn ein Sozialkonzept fehlt. Außerdem verpflichtet § 33c Abs. 2 Nr. 2 GewO i.V.m. § 10a bis § 10d SpielV dazu, einen Unterrichtungsnachweis vorzulegen.

(2) Geltendes Recht

α) GlüStV 2021

Der GlüStV 2021 unterwirft Spielhallenbetreiber umfangreichen Informations- und Aufklärungspflichten. Im Vergleich zum GlüStV 2012 fällt auf, dass der Anhang mit der Vertragsänderung entfallen ist. Außerdem hat die Regelung des Sozialkonzepts im Glücksspielstaatsvertrag selbst (§ 6 GlüStV 2021) wesentliche Erweiterungen erfahren. An dieser Stelle vorgesehen sind nun sämtliche Vorgaben, die vorher im Anhang enthalten waren. Den Vertragsparteien geht es mit dieser „Ortsveränderung" darum, „die Strukturierung der Regelungen" zu verbessern.[679]

Darüber hinaus sind die Vorgaben teilweise verschärft worden. Im Einzelnen sind folgende Änderungen zu verzeichnen (die angegebenen Nummern beziehen sich auf den Anhang zum GlüStV 2012):

– Nr. 1 a) wird § 6 Abs. 2 S. 3 Nr. 1 GlüStV 2021, der die Pflicht um die Benennung einer zusätzlichen Person vor Ort erweitert,

679 S. nur BW Lt.-Drs. 16/8480, S. 89, ähnlich S. 146.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

- Nr. 1 b) wird im Wesentlichen zu § 6 Abs. 2 S. 3 Nr. 9, 10 GlüStV 2021 und darüber hinaus erweitert,
- Nr. 1 c) wird zu § 6 Abs. 2 S. 3 Nr. 3 GlüStV 2021 mit umfangreicheren Schulungspflichten,
- Nr. 1 d) und Nr. 3 werden zu § 6 Abs. 3 S. 1, 2 GlüStV 2021,
- Nr. 1 e) wird zu einem Teil des § 6 Abs. 2 S. 3 Nr. 5 GlüStV 2021, der darüber hinaus gehende Pflichten an die Aufklärung der Spieler stellt,
- Nr. 1 f) wird zu einem Teil des umfangreichen § 6 Abs. 2 S. 3 Nr. 5 GlüStV 2021 und
- Nr. 2 wird ebenfalls zu einem Teil des § 6 Abs. 2 S. 3 Nr. 5 GlüStV 2021, zum anderen Teil findet sich die Regel in § 7 Abs. 1 S. 3 GlüStV 2021.

Ohne Vorbild im alten Recht ist § 29 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021. Die Norm bestimmt, dass Länder Regelungen einführen dürfen (aber nicht müssen), die ausnahmsweise eine befristete Erlaubnis zum Betrieb von bis zu drei Bestandsspielhallen in einem Gebäude oder Gebäudekomplex zulassen. In einem Gebäude oder Gebäudekomplex ist mehr als eine Spielhalle ansonsten gem. der Regel des § 25 Abs. 2 GlüStV 2021 nicht erlaubnisfähig. § 29 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021 macht von dieser Regel folgende Ausnahme:

> „Die Länder können in ihren Ausführungsbestimmungen vorsehen, dass für am 1. Januar 2020 bestehende Spielhallen, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen stehen, für bis zu drei Spielhallen je Gebäude oder Gebäudekomplex auf gemeinsamen Antrag der Betreiber abweichend von § 25 Absatz 2 eine befristete Erlaubnis erteilt werden kann, wenn mindestens alle [sic!] Spielhallen von einer akkreditierten Prüforganisation zertifiziert worden sind und die Zertifizierung in regelmäßigen Abständen, mindestens alle zwei Jahre, wiederholt wird, die Betreiber über einen aufgrund einer Unterrichtung mit Prüfung erworbenen Sachkundenachweis verfügen und das Personal der Spielhallen besonders geschult wird. Die Übergangsfrist ist landesgesetzlich festzulegen. Das Nähere regeln die Ausführungsbestimmungen der Länder."[680]

Eine Ausnahme vom Mindestabstandsgebot gem. Abs. 1 S. 1 des § 25 GlüStV 2021 sieht der GlüStV 2021 dagegen nicht vor. Eine allgemeine Pflicht für Spielhallen, sich von einer akkreditierten Prüforganisation zertifizieren zu lassen, gibt es nicht. Nur Niedersachsen hat diese Pflicht jüngst eingeführt (§ 3 Nr. 5, § 5 NSpielhG). Neue Spielhallen müssen die Pflicht erst ab dem 31. März 2023 erfüllen (§ 18 Abs. 2 S. 1, 2 NSpielhG);

680 S. nur ThürGVBl Nr. 8/2021 v. 31.03.2021, S. 155.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Bestandsspielhallen bleiben so lange freigestellt, wie die Erlaubnis befristet worden ist (§ 18 Abs. 1 S. 1 NSpielhG).[681]

β) Spielverordnung (SpielV)

Zusätzlich zu den landesrechtlichen Vorgaben gem. GlüStV treffen Spielhallenbetreiber die Vorgaben der Spielverordnung (SpielV)[682], eine Rechtsverordnung des Bundes, die das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie auf Grundlage der §§ 33f, 33g GewO erlassen hat.[683] Die Verordnung sieht Vorgaben für Geldspielautomaten in Spielhallen vor, die insgesamt darauf abzielen, beim Spieler „unangemessen hohe Verluste in kurzer Zeit" (§ 33e Abs. 1 S. 1 GewO) zu verhindern. Seit dem 11. November 2018 müssen alle Automaten, die in Spielhallen stehen, die Voraussetzungen der SpielV erfüllen (§ 20 Abs. 2 SpielV).

Aufgrund dieser Vorgaben darf in Spielhallen zum Beispiel gem. § 3 Abs. 2 S. 1 SpielV[684] nur ein Geld- oder Warenspielgerät je 12 m^2 Grundfläche aufgestellt werden, mit einer Obergrenze von zwölf Spielgeräten pro Spielhalle.[685] Nach Satz 3 der Vorschrift dürfen die Automaten höchstens in Zweiergruppen aufgestellt werden und müssen durch eine Sichtblende getrennt sein. Auf jedem Geldspielgerät ist zudem ein deutlich sichtbarer Warnhinweis anzubringen (§ 6 Abs. 4 S. 1 SpielV).

Die SpielV begrenzt außerdem das Geldspiel an Automaten mit Blick auf den Spielverlauf. So muss ein Spiel mindestens fünf Sekunden dauern (§ 13 Nr. 2 Hs. 1 SpielV),[686] der Einsatz darf maximal 0,20 € und der Gewinn maximal 2,– € betragen (§ 13 Nr. 2 Hs. 2 SpielV), der Verlust innerhalb einer Stunde maximal 60,– € (§ 13 Nr. 4 SpielV) und der Maximalgewinn (abzüglich der Einsätze) in diesem Zeitraum 400,– € (§ 13 Nr. 5 SpielV). Nach einer Stunde Spielzeit muss das Spielgerät eine Pause von fünf Minuten vorsehen (§ 13 Nr. 6 SpielV), nach drei Stunden Spielzeit muss sich das Gerät fünf Minuten in den Ruhemodus schalten, den Geld-

681 S. auch schon nach Fn. 128.
682 Bekanntgemacht durch BGBl. I Nr. 6/2006 v. 01.02.2006, S. 280 ff., zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 35/2016 v. 22.07.2016, S. 1666 ff.
683 Ausführlich zu den Änderungen *Bewersdorff*, ZfWG 2018, S. 357 ff.
684 S. zu den Beschränkungen des terrestrischen Automatenspiels oben S. 153 f., Abb. 2 und 3.
685 In Berlin sind es gem. § 4 Abs. 2 S. 1 Hs. 2 SpielhG Bln nur acht Geräte pro Spielhalle.
686 S. zu schnellen Spielen als suchtförderndem Faktor bereits bei Fn. 230.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

speicher entleeren und alle Anzeigeelemente auf die Anfangswerte setzen (§ 13 Nr. 6a SpielV).

Damit Spieler diese Vorgaben nicht unterlaufen können, verlangen § 6 Abs. 5, § 13 Nr. 10 SpielV, dass jeder Spieler bei Eintritt in die Spielhalle genau ein gerätegebundenes Identifikationsmittel erhält. Diese Spielgerätekarte gibt der Spieler nach Beendigung des Spiels zurück. Sie stellt sicher, dass ein Spieler an nur einem Gerät spielt (und nicht etwa an zwei Geräten gleichzeitig).

§§ 10a–10d SpielV enthalten Vorgaben für die Qualifikation des Spielhallenpersonals. Die Angestellten müssen mit einer Bescheinigung (§ 10b Abs. 3 SpielV) nachweisen, dass sie „ohne Fehlzeiten" eine Unterrichtung der IHK besucht haben. Zweck der Unterrichtung ist es gem. § 10a Abs. 1 SpielV, über die Rechtsgrundlagen, die „fachspezifischen Pflichten und Befugnisse" und deren „praktisch[e] Anwendung" in einem Umfang vertraut zu machen, der „die eigenverantwortliche Wahrnehmung dieser Aufgaben ermöglicht". Die Unterrichtung umfasst gem. § 10b Abs. 2 S. 2 SpielV mindestens sechs Unterrichtsstunden zu je 45 Minuten.[687]

bb) Freiwillige Zertifizierung

Gewissenhafte Automatenaufsteller gehen über die gesetzlichen Anforderungen hinaus.[688] Als Verfahren, die Zusatzqualifikationen überprüfen zu lassen und bescheinigt zu bekommen, gab es vor Inkrafttreten des GlüStV 2021 nur freiwillige Zertifizierungsangebote, deren Anbieter ihrerseits nicht akkreditiert waren.[689] Das Zertifikat erhielt und erhält eine Spielhalle, wenn sie Schutzvorrichtungen bereithält, die über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehen und insbesondere den Jugend- und Spielerschutz fördern. Die Angebote kommen etwa vom TÜV Rheinland, der die Zertifizierung „Regelmäßig geprüfte Spielstätte" verleiht. Dazu überprüft der Überwachungsverein jährlich den Jugend- und Spielerschutz und führt darüber hinaus unangekündigte Kontrollen durch.[690] Rechtli-

687 Vgl. *Waldhoff*, GewArch 2018, S. 89 (90).

688 Wie sich die freiwillige Zertifizierung in Niedersachsen entwickeln wird, bleibt abzuwarten.

689 Dies bemängelnd *Gesmann-Nuissl*, in: Gebhardt/Korte (Hrsg.), Glücksspiel, 2. Aufl. 2018, S. 737 (Rn. 27 ff.).

690 S. dazu https://www.tuv.com/germany/de/regelm%C3%A4%C3%9Fig-gepr%C3%BCfte-spielst%C3%A4tte.html (zuletzt abgerufen am 07.09.2021; Abruf am 19.07.2022 scheiterte); zu den Kriterien auch *Schröder*, in: Krüper (Hrsg.),

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

che Vorteile brachte eine Zertifizierung dem Spielhallenbetreiber bisher nicht.[691]

Vor diesem Hintergrund führt § 29 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021 zwei Neuerungen ein. Sie betreffen zwei Seiten derselben Medaille: Zum einen können sich Zertifizierungsstellen nun (staatlich[692]) akkreditieren lassen. Die Zertifizierung, welche die Spielhallenbetreiber erhalten, gewinnt aufgrund der Akkreditierung an Aussagekraft und Wert. Für Fälle akkreditierter Zertifizierung dürfen die Länder zum anderen eine Ausnahme vom staatsvertraglichen Verbundverbot zulassen. Für den Regelfall schließt das Verbundverbot es gem. § 25 Abs. 2 GlüStV 2021 aus, dass

> „eine Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex"

eine Erlaubnis erteilt bekommt.

Die Zertifizierungs-Ausnahme vom Verbundverbot setzt gem. § 29 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021 voraus, dass

> „mindestens alle [sic!] Spielhallen von einer akkreditierten Prüforganisation zertifiziert worden sind und die Zertifizierung in regelmäßigen Abständen, mindestens alle zwei Jahre, wiederholt wird, die Betreiber über einen aufgrund einer Unterrichtung mit Prüfung erworbenen Sachkundenachweis verfügen und das Personal der Spielhallen besonders geschult wird."

Zertifizierung und Akkreditierung als Instrumente qualitativer Glücksspielregulierung, 2017, S. 99 (103 f.).

691 *Schröder*, in: Krüper (Hrsg.), Zertifizierung und Akkreditierung als Instrumente qualitativer Glücksspielregulierung, 2017, S. 99 (102 f.); *Unger*, in: Krüper (Hrsg.), Zertifizierung und Akkreditierung als Instrumente qualitativer Glücksspielregulierung, 2017, S. 65 (66); s. zu den möglichen Wettbewerbsvorteilen von Zertifizierungen ohne Akkreditierungen *Gesmann-Nuissl*, in: Gebhardt/Korte (Hrsg.), Glücksspiel, 2. Aufl. 2018, S. 737 (Rn. 19); *Pilniok*, in: Krüper (Hrsg.), Zertifizierung und Akkreditierung als Instrumente qualitativer Glücksspielregulierung, 2017, S. 1 (5).

692 Vgl. *Gesmann-Nuissl*, in: Gebhardt/Korte (Hrsg.), Glücksspiel, 2. Aufl. 2018, S. 737 (Rn. 13); *Pünder*, ZHR 170 (2006), S. 567 (594); *Pilniok*, in: Krüper (Hrsg.), Zertifizierung und Akkreditierung als Instrumente qualitativer Glücksspielregulierung, 2017, S. 1 (3 ff., 13 ff.); *Unger*, in: Krüper (Hrsg.), Zertifizierung und Akkreditierung als Instrumente qualitativer Glücksspielregulierung, 2017, S. 65 (76 ff.).

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die Ausnahme kann nur für bis zu drei Spielhallen je Gebäude oder Gebäudekomplex erteilt werden, ist zu befristen und ist gem. § 29 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021 nur in Ländern möglich, in denen sich der Gesetzgeber in seinen Ausführungsbestimmungen eigens dafür entschieden hat, diese Ausnahme zuzulassen. Die Länder können weitere Voraussetzungen aufstellen.[693]

Zertifizierung und Akkreditierung sind im öffentlichen Wirtschaftsrecht allgemein bewährte Instrumente.[694] Zertifizierung meint ein Verfahren, in dem ein sachkundiger und neutraler Dritter verschiedene Anforderungen auf Antrag der zu zertifizierenden Stelle prüft.[695] Akkreditierung meint die öffentlich-rechtliche Zulassung und Kontrolle der Zertifizierungsgesellschaften.[696] Wird der Weg über eine akkreditierte Zertifizierung eingeschlagen, überwachen Private andere Private; der Staat kontrolliert den Kontrolleur; ihn trifft insofern nur noch eine Gewährleistungsverantwortung.[697]

In § 25 GlüStV 2021 ist das Verbundverbot gem. Abs. 2 ein Sonderfall des Mindestabstandsgebots gem. Abs. 1: Sollte ein Gebäude länger als der Mindestabstand sein (die Bremische Bürgerschaft hatte als Beispiele einen Bahnhof und ein „überdachtes Einkaufszentrum" genannt[698]), ist in diesem Gebäude trotzdem nur eine Spielhalle zulässig.[699]

---

693 S. die Staatsvertragsbegründung, etwa bei Nds. Lt.-Drs. 18/8495, S. 169; so lässt Niedersachsen nur zwei Spielhallen im Verbund zu, s. § 18 Abs. 4 S. 1 NSpielhG.

694 S. für Beispiele *Pünder,* ZHR 170 (2006), S. 567 (589 ff.).

695 *Gesmann-Nuissl*, in: Gebhardt/Korte (Hrsg.), Glücksspiel, 2. Aufl. 2018, S. 737 (Rn. 16); *Pilniok,* in: Krüper (Hrsg.), Zertifizierung und Akkreditierung als Instrumente qualitativer Glücksspielregulierung, 2017, S. 1 (3 ff., 16 ff.).

696 *Pilniok,* in: Krüper (Hrsg.), Zertifizierung und Akkreditierung als Instrumente qualitativer Glücksspielregulierung, 2017, S. 1 (3 ff., 13 ff.).

697 *Gesmann-Nuissl*, in: Gebhardt/Korte (Hrsg.), Glücksspiel, 2. Aufl. 2018, S. 737 (Rn. 13); *Pünder,* ZHR 170 (2006), S. 567 (594); *Unger,* in: Krüper (Hrsg.), Zertifizierung und Akkreditierung als Instrumente qualitativer Glücksspielregulierung, 2017, S. 65 (76 ff.).

698 S. bei Fn. 21.

699 *Mock,* VBlBW 2013, S. 131 (135); *Reeckmann,* ZfWG 2012, S. 255 (258); *Wild,* ZfWG 2011, S. 385 (389); mit diesem Verständnis ausdrücklich der Gesetzgeber in Schleswig-Holstein (s. bei Fn. 169); anderes Verständnis hingegen beim rheinland-pfälzischen Gesetzgeber: „Danach ist – außer bei mehrfachkonzessionierten Spielhallen – zwischen Spielhallen ein Mindestabstand einzuhalten" (s. bei Fn. 144).

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

cc) Rechtliche Würdigung

(1) Ausnahmeregelung und Ausführungsgesetze

α) Ausnahmeregelung des § 29 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021

Diese Untersuchung nimmt mit § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 und dessen Ausführungsbestimmungen das geltende Recht in den Blick. Im Anschluss an § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 kommen dabei nur solche Ausführungsbestimmungen vor, die von dessen Vorgaben abweichen. Soweit eine Ausführungsbestimmung mit § 29 Abs. 4 GlüStV übereinstimmt,[700] gilt das zu § 29 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021 Gesagte entsprechend.

§ 29 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021 zielt auf (1.) bestehende Spielhallen, die (2.) in ein und demselben Gebäude bzw. Gebäudekomplex angesiedelt sind (Mehrfachkomplex) und (3.) deren Betrieb fortgesetzt werden soll. In einem solchen Fall setzt die Ausnahme vom Verbundverbot voraus, dass sich die Spielhallen auf die beschriebene Weise akkreditiert zertifizieren lassen. Der Ausnahme liegt also die Annahme der Vertragsparteien zu Grunde, dass akkreditiert zertifizierte Spielhallen weniger gefährlich sind als nicht oder nicht akkreditiert zertifizierte Spielhallen.

Nach dem ausdrücklichen Wortlaut der Vorschrift können die Landesgesetzgeber von der Ausnahmemöglichkeit nur für Bestandsspielhallen Gebrauch machen, und diese Bestandsspielhallen müssen im Verbund angeordnet sein. § 29 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021 bestimmt diesen Anwendungsbereich abschließend. Das ergibt sich nicht nur aus dem Wortlaut. Auch die übrigen Auslegungsmethoden stützen dieses Ergebnis.

Das gilt zunächst für die genetische Auslegung. In der Begründung des GlüStV 2021 heißt es (Hervorhebungen nur hier):

> „Wird von der Öffnungsklausel des Absatzes 4 durch ein Land Gebrauch gemacht und erhalten die Verbundspielhallen eine entsprechende Erlaubnis, *ist auf den Verbund das Abstandsgebot des § 25 Absatz 1 nicht anzuwenden*. Im Übrigen gilt das Abstandsgebot des § 25 Absatz 1 für alle Spielhallen nunmehr ohne Ausnahme. Die landes-

700 Z.B. § 11 Abs. 3 Bbg SpielhG, Bbg. GVBl. I Nr. 22/2021 v. 24.06.2021, S. 15; außerdem § 21 Abs. 2 GlüStVAG M-V, der gem. dessen Satz 2 bis zum Ablauf des 30.06.2023 befristet ist, s. außerdem für Hessen den 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 03.03.2022).

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

> rechtlich vorgesehenen Abstände sind daher auch zwischen sonstigen Spielhallen und den Verbundspielhallen einzuhalten."[701]

Systematisch gesehen spricht für den abschließenden Charakter der Vorschrift der Umkehrschluss, dass § 29 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021 nur Abs. 2 des § 25 GlüStV 2021 erfasst, also nur das Verbundverbot, nicht dagegen Abs. 1 derselben Vorschrift, also gerade nicht das Mindestabstandsgebot.

Schließlich unterstreicht die Historie das Ergebnis. Im Vorläufervertrag hat § 29 Abs. 4 GlüStV 2012 Ausnahmen für Spielhallen in Abstandskonkurrenz erfasst. Die Änderung zeigt, dass Ausnahmen vom Mindestabstandsgebot nicht mehr zulässig sein sollen. § 29 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021 ist folglich nach allen Auslegungsmethoden abschließend.

Das Mindestabstandsgebot gilt also nur dann nicht, wenn die Zertifizierungsausnahme des § 29 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021 einschlägig ist. Weitere Ausnahmen lässt der Staatsvertrag nicht zu. Dass es nur Ausnahmen vom Verbundverbot gem. § 25 Abs. 2 GlüStV 2021, nicht aber vom Mindestabstandsgebot des § 25 Abs. 1 GlüStV gibt, hat handfeste Folgen: Drei Spielhallen in einem Gebäude oder Gebäudekomplex – Eingang an Eingang – sind zuzulassen, sofern sie nur akkreditiert zertifiziert sind und das Land eine solche akkreditierte Zertifizierung als Ausnahme eingeführt hat. Drei ebenso akkreditiert zertifizierte Spielhallen, die nicht in einem baulichen Verbund, sondern in drei *benachbarten* Gebäuden oder Gebäudekomplexen liegen, bleiben dagegen im selben Land gem. § 25 Abs. 1 GlüStV 2021 verboten.

Diese Regelung verfehlt die Vorgaben der Konsistenz und Kohärenz. Einerseits setzt das Verbundverbot die gesteigerte Gefahr von Verbundspielhallen voraus (sog. Las-Vegas-Effekt[702]), andererseits ermöglicht der Glücksspielstaatsvertrag Ausnahmen trotz der gesteigerten Gefahr gerade und nur mit Blick auf Verbundspielhallen. Der Gesetzgeber geht damit davon aus, dass die akkreditierte Zertifizierung die besonderen Gefahren der Verbundspielhallen vollständig ausgleicht. Wenn aber die akkreditierte Zertifizierung sogar die besonderen Gefahren von Verbundspielhallen vollständig auszugleichen in der Lage ist, muss sie folgerichtiger-, konsistenter- und kohärenterweise erst recht die reduzierte Gefahr einer zweiten Spielhalle innerhalb der Mindestabstandsgrenzen (Spielhallen in Abstandskonkurrenz) ausgleichen können. Die unterschiedliche Behandlung

---

701 S. nur Bay Lt.-Drs. 18/11128, S. 161, dort ohne Hervorhebung.

702 BVerfGE 145, 20 (Rn. 134); s. zur gesteigerten Gefährlichkeit von Mehrfachkomplexen auch die Ansicht der Glücksspielstaatsvertragsparteien bei Fn. 63.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

von Verbundspielhallen (Ausnahme für akkreditiert zertifizierte Spielhallen möglich) und von Spielhallen in Abstandskonkurrenz (Ausnahme für akkreditiert zertifizierte Spielhallen nicht möglich) verletzt das Konsistenz- und das Kohärenzgebot und verstößt damit gegen Verfassungs- und Unionsrecht.[703]

§ 29 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021 erfasst nach Wortlaut, amtlicher Überschrift und Genese[704] außerdem nur Bestandsspielhallen, d.h. Spielhallen, die seit dem 01. Januar 2020 bestehen. Wenn aber von akkreditiert zertifizierten Verbundspielhallen eine geringe Gefahr für den Spieler ausgeht, ist nicht ersichtlich weshalb die Verringerung der Gefahr durch akkreditierte Zertifizierung nur bestehende, nicht aber neue akkreditiert zertifizierte Spielhallen erfasst. Auch insoweit trifft § 29 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021 eine inkonsistente und inkohärente Regelung und verstößt gegen Verfassungs- und Unionsrecht.[705]

Die Verfassungswidrigkeit des § 29 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021 bzw. seiner parlamentsgesetzlichen Umsetzung lässt sich auch nicht durch verfassungskonforme Auslegung[706] beheben.[707] Dabei kann offen bleiben, ob eine verfassungskonforme Auslegung auch bei Staatsverträgen möglich ist. Unabhängig davon ist nämlich anerkannt, dass eine verfassungskonforme Auslegung gegen den ausdrücklichen Wortlaut eines Gesetzes oder gegen den ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers ausgeschlossen ist.[708] Die Beschränkung der Zertifizierungsausnahme auf Verbund- und Bestandsspielhallen entspricht aber Wortlaut und Willen.[709] § 29 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021 ist verfassungswidrig.[710]

---

703 Ähnlich *Krüper,* NRW Lt. Stellungn. 17/3644, S. 17 f.

704 S. nur BW Lt.-Drs. 16/8480, S. 262.

705 Ebenso *Krüper,* NRW Lt. Stellungn. 17/3644, S. 13, 17.

706 Streng genommen handelt es sich um keine Form der Auslegung, s. *Kulick,* Horizontalwirkung im Vergleich, 2020, S. 193 m.w.N. in Fn. 39, sondern um die Wahl eines (verfassungskonformen) Auslegungsergebnisses.

707 Eine verfassungskonforme Auslegung setzt immer mindestens ein verfassungskonformes Auslegungsergebnis voraus, s. *Lüdemann,* JuS 2004, S. 27 (28 f., 30); *Möllers,* in: FS Vedder, 2017, S. 721 (732); *Simon,* EuGRZ 1974, S. 85 (86); *Voßkuhle,* AöR 125 (2000), S. 177 (181); *Wendt,* in: FS Würtenberger, 2013, S. 123 (124 f.).

708 S. nur BVerfGE 112, 164 (183); *Lüdemann,* JuS 2004, S. 27 (29); *Schlaich/Korioth,* Das Bundesverfassungsgericht, 11. Aufl. 2018, Rn. 440 ff.

709 S. um Fn. 701.

710 Krit. aus gleichheitsrechtlicher Sicht auch bereits *Krüper,* Die Verwaltung 54 (2021), S. 34 (62) sowie Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung, dargelegt durch *Simon,* Ausschuss für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung, 69. Sitzung v. 07.05.2021, S. 8 f.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Die Verfassungswidrigkeit einer Norm hat regelmäßig ihre Nichtigkeit zur Folge.[711] Von dieser Regel sind verschiedene Ausnahmen anerkannt.[712] Nichtigkeit entfällt insbesondere, wenn sie zu einem Zustand führte, der vom verfassungsmäßigen Zustand noch weiter entfernt läge als der Zustand, der bei Fortgeltung der Norm eintritt. Zu dieser Fallgruppe zählen Begünstigungen, die nicht weit genug ausgreifen: Mit der Nichtigerklärung der defizitären Norm verlöre der Begünstigte obendrein noch den – unzureichenden – Sockel.[713]

§ 29 Abs. 4 GlüStV 2021 begünstigt den vom Mindestabstandsgebot erfassten, akkreditiert zertifizierten Spielhallenbetreiber mit Blick auf dessen im Verbund angeordnete Bestandsspielhallen, müsste aber konsistenter- und kohärenterweise auch dessen Einzel- und Neuspielhallen erfassen. Die Begünstigung geht also nicht weit genug. Wäre § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 nichtig, wäre es dem Spielhallenbetreiber auch mit Blick auf dessen im Verbund angeordnete Bestandsspielhallen verwehrt, von einer eingeführten Zertifizierungsausnahme Gebrauch zu machen. Die Nichtigkeit der Norm würde den Spielhallenbetreiber also schlechter stellen als deren Fortgeltung. Bildlich gesprochen, ist § 29 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021 eine Norm, die einen Schritt in die richtige Richtung einer verfassungsgemäßen Rechtslage unternimmt, aber nicht weit genug geht. Sie fällt deshalb unter die Ausnahme und bleibt trotz ihrer Verfassungswidrigkeit in Kraft.

Prozessual sieht § 79 Abs. 1 BVerfGG für diese Fälle vor, dass eine Vorschrift nur „für unvereinbar mit dem Grundgesetz" statt für nichtig erklärt wird (s. auch § 95 Abs. 3 S. 2 BVerfGG, der auf die Norm verweist). Eine solche Unvereinbarkeitserklärung ist gerade bei Begünstigungen, die nicht weit genug reichen, vorzugswürdig;[714] das BVerfG ordnet regelmäßig die Weitergeltung der Norm an,[715] insbesondere, wenn dies der Rechtssicher-

711 *Hartmann*, in: Pieroth/Silberkuhl (Hrsg.), Die Verfassungsbeschwerde, 2008, § 95 Rn. 33; *Kischel*, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK GG, 47. Edition, Stand: 15.05.2021, Art. 3 Rn. 69; s. für eine Entscheidung durch das BVerfG § 78 S. 1, § 95 Abs. 3 S. 1 BVerfGG.

712 *Hartmann*, in: Pieroth/Silberkuhl (Hrsg.), Die Verfassungsbeschwerde, 2008, § 95 Rn. 36 ff. m.w.N.

713 All das wörtlich und m.w.N. bei *Hartmann*, in: Pieroth/Silberkuhl (Hrsg.), Die Verfassungsbeschwerde, 2008, § 95 Rn. 39.

714 *Hartmann*, in: Pieroth/Silberkuhl (Hrsg.), Die Verfassungsbeschwerde, 2008, § 95 Rn. 39; zu Beispielen BVerfGE 8, 1 (19 f.); 95, 193 (218 f.).

715 S. insbesondere BVerfGE 131, 239 (264 f.); 105, 73 (133); 95, 193 (218 f.); 8, 1 (19 f.); s. ferner *Hartmann*, in: Pieroth/Silberkuhl (Hrsg.), Die Verfassungsbeschwerde, 2008, § 95 Rn. 39, 43 f.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

heit dient.[716] Der verfassungswidrige Zustand bleibt dann bis zu einer Neuregelung bestehen. Ist keine Frist bestimmt, muss der Gesetzgeber sie „ohne schuldhaftes Zögern“[717], d.h. unverzüglich (§ 121 Abs. 1 S. 1 BGB), verabschieden.

Vorrangig kommt es nicht auf die Anpassung des Staatsvertrags an, sondern müssen die Länder ihre Ausführungsbestimmungen ändern. Hat ein Land nur die Wahl, entweder gegen einen Staatsvertrag oder gegen das Grundgesetz zu verstoßen, muss es die Vorgaben des Grundgesetzes einhalten und gegen den Staatsvertrag verstoßen. Das gebietet die Normenhierarchie. Gem. Art. 20 Abs. 3 GG ist die gesetzgebende Gewalt an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden, aber nicht an einen Staatsvertrag. Dieser wirkt bloß inter partes, und auch das erst nach Transformation durch das Parlament und selbst dann bloß im Rang und auf der Stufe eines einfachen Landesgesetzes.[718]

β) Ausführungsgesetz Bayern

Erste Landesgesetzgeber haben die Ausnahme vom Verbundverbot umgesetzt. Deshalb sind auch diese Ausführungsgesetze daraufhin zu untersuchen, wie sie mit der unterschiedlichen Regelung für Verbundspielhallen und Spielhallen in Abstandskonkurrenz umgehen.

Bayern hat die Ausnahme vom Verbundverbot umgesetzt, aber unter denselben Voraussetzungen auch Ausnahmen von Spielhallen in Abstandskonkurrenz zugelassen. Die Ausnahme vom Verbundverbot besteht in Bayern gem. Art. 15 Abs. 3 AGGlüStV Bay. Die Ausnahme vom Verbundverbot steht unter der Voraussetzung akkreditierter Zertifizierung und läuft längstens bis zum 30. Juni 2031.

Auf dieselbe Weise regelt Art. 15 Abs. 4 AGGlüStV Bay Ausnahmen vom Mindestabstandsgebot. Mit einer Übergangsfrist bis zum selben Tag dürfen unter denselben Voraussetzungen auch Spielhallen in Abstandskonkurrenz bestehen bleiben. Im Einzelnen notwendig ist nur, dass die Spielhallen

---

716 *Hartmann*, in: Pieroth/Silberkuhl (Hrsg.), Die Verfassungsbeschwerde, 2008, § 95 Rn. 43; *Wollenschläger*, in: v. Mangoldt u.a. (Hrsg.), GG, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Rn. 324; jeweils m.w.N. aus der Rspr. des BVerfG.

717 BVerfGE 33, 1 (13); 40, 276 (283); *Hartmann*, in: Pieroth/Silberkuhl (Hrsg.), Die Verfassungsbeschwerde, 2008, § 95 Rn. 42.

718 S. bei Fn. 53 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

> „von einer unabhängigen Prüforganisation im Hinblick auf die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen und die Durchführung des Sozialkonzepts zertifiziert sind und die Zertifizierung in regelmäßigen Abständen, mindestens alle zwei Jahre[,] wiederholt wird."[719]

Die bayerische Regelung des Art. 15 Abs. 4 AGGlüStV Bay verstößt gegen § 29 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021, ist also vertragswidrig, aber steht im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben, die sich aus Art. 12 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG für die Gleichbehandlung von Bestandsspielhallen in Abstandskonkurrenz ergeben.[720] Dass Bayern einen Verstoß gegen den Glücksspielstaatsvertrag in Kauf nimmt, um die Vorgaben der Verfassung zu erfüllen, ist geboten.[721] Nur neue Spielhallen sind auch nach bayerischem Recht nicht möglich.

γ) Ausführungsgesetz Rheinland-Pfalz

Einen ähnlichen Weg geht Rheinland-Pfalz. Das LGlüG Rh.-Pf. sieht in § 17 Abs. 2 eine Ausnahme für Verbundspielhallen vor, übernimmt die Voraussetzungen des § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 und befristet die Erlaubnis bis längstens zum 30. Juni 2031.

Gleichzeitig gewährt Abs. 4 des § 17 LGlüG Rh.-Pf. Spielhallen in Abstandskonkurrenz eine siebenjährige Übergangsfrist. Voraussetzung ist, dass die Spielhallen zertifiziert sind. Dabei genügt die Zertifizierung durch eine „unabhängige Prüforganisation"; akkreditiert muss die Prüforganisation nicht notwendig sein. Allerdings gilt

> „[a]ls unabhängige Prüforganisation, die eine solche Zertifizierung durchführen kann, […] in der Regel jede Prüforganisation […], die gemäß Absatz 2 Satz 5 bei der nationalen Akkreditierungsstelle zur Zertifizierung von Verbundspielhallen akkreditiert ist. Bei nicht akkreditierten Prüforganisationen können zur Beurteilung der Unabhängigkeit ebenfalls die in Absatz 2 Satz 5 genannten Kriterien herangezogen werden."[722]

---

719 BayGVBl. Nr. 12/2021, v. 30.06.2021, S. 346.
720 S. bei Fn. 703.
721 S. bei Fn. 718.
722 Rh.-Pf. Lt.-Drs. 18/134, S. 30.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Auch der Gesetzgeber von Rheinland-Pfalz handelt somit vertragswidrig, aber verfassungsgemäß mit Blick auf Bestandsspielhallen in Abstandskonkurrenz (nicht aber mit Blick auf neue Erlaubnisse).

δ) Ausführungsgesetz Niedersachsen

Gänzlich anders hatte zunächst der Gesetzgeber in Niedersachsen das Recht gestaltet. Er führte unterschiedliche Übergangsregelungen für Spielhallen in Abstandskonkurrenz und für Verbundspielhallen gem. § 10e Abs. 2 S. 2 NGlüSpG a.F. ein, ohne dass eine akkreditierte Zertifizierung notwendig gewesen wäre. Diese Regelung erntete Kritik,[723] habe aber dazu gedient, Zeit zu gewinnen, da der Gesetzgeber die Vorgaben des § 29 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021 habe verschärfen wollen[724]. Bemerkenswert ist, dass der niedersächsische Gesetzgeber die Ungleichbehandlung von Spielhallen in Abstandskonkurrenz und im Verbund erkannt hat, sich aber in Kenntnis der Ungleichbehandlung für eine ungleiche Regelung entschieden hat:

> „Dass § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 vorsieht, nur Spielhallen im baulichen Verbund von dem Verbot des § 25 Abs. 2 GlüStV 2021 zu befreien, stellt eine Ungleichbehandlung und Schlechterstellung von Einzelspielhallen in Abstandskonkurrenz dar. Nachdem der GlüStV 2021 aber dennoch letztlich mit dem bekannten und eindeutigen Wortlaut des § 29 Abs. 4 verabschiedet worden war, erscheint eine dauerhafte Befreiung von Spielhallen vom Abstandsgebot über eine Härtefallregelung dann problematisch, wenn der Landesgesetzgeber selbst davon ausgeht, keine Abweichung vom Wortlaut ermöglichen zu können."[725]

Der Gesetzgeber sieht sich also (irrig)[726] durch den Staatsvertrag daran gehindert, eine verfassungskonforme Regelung herzustellen.

Seit dem 01. Februar 2022 hat Niedersachsen das Recht der Spielhallen neu geregelt. Die Neuregelung verlangt nun für jede künftig zu genehmi-

723 *Miller,* Ausschuss für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung, 69. Sitzung v. 07.05.2021, S. 5.
724 *Simon,* Ausschuss für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung, 69. Sitzung v. 07.05.2021, S. 8.
725 Nds. Lt.-Drs. 18/9189, S. 2.
726 S. dazu bei Fn. 718.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

gende Spielhalle eine akkreditierte Zertifizierung (§ 3 Nr. 5, § 5 NSpielhG). Auch Bestandsspielhallen mit befristeter Erlaubnis müssen zum Ende der Befristung akkreditiert zertifiziert sein (§ 18 Abs. 1 S. 1 NSpielhG). Das Gesetz erlaubt zudem übergangsweise Verbundspielhallen, bestehend aus maximal zwei Spielhallen (§ 18 Abs. 4 S. 1 NSpielhG). Eine akkreditierte Zertifizierung beider Spielhallen wird erst ab dem 01. April 2023 notwendig (§ 18 Abs. 4 S. 2 i.V.m. § 18 Abs. 2 S. 1, 2 NSpielhG).[727]

Niedersachsen geht so seinen eigenen Weg. Die Staatsvertrags- und Verfassungsmäßigkeit der Neuregelung ist nicht Gegenstand dieser Abhandlung. Bereits nach dem bisher Gesagten folgt aus der Erhöhung der qualitativen Anforderungen und damit der Verstärkung des (additiven) Grundrechtseingriffs zwingend, dass der Mindestabstand zwischen den Spielhallen verringert werden muss.[728]

ε) Ausführungsgesetz Nordrhein-Westfalen

Einen eigenen, anderen Weg geht zudem der Gesetzgeber in Nordrhein-Westfalen. § 16 Abs. 4 S. 1 Nr. 6, § 16a AG GlüStV NRW sehen vor, dass Spielhallen – sowohl Bestandsspielhallen als auch neu beantragte – zueinander einen „abweichende[n] geringere[n] Mindestabstand" von nur 100 Metern einhalten müssen, wenn sie akkreditiert zertifiziert sind (und weitere, dort genannte Voraussetzungen erfüllen).[729] Darüber hinaus dürfen Bestandsspielhallen, die vor dem 01. Dezember 2012 nach § 33i GewO genehmigt worden sind, auch in Abstandskonkurrenz (übergangsweise) fortbestehen (§ 18 Abs. 1 AG GlüStV NRW), ohne akkreditiert oder sonst zertifiziert sein zu müssen. Die Übergangsregelung für Verbundspielhallen verlangt die akkreditierte Zertifizierung gem. § 17a Abs. 3 Nr. 3, § 16a AG GlüStV NRW dagegen sehr wohl.

Mit der Bestandsschutzregelung für Bestandsspielhallen und der Regelung für Einzelspielhallen in Abstandskonkurrenz verstößt der Landesgesetzgeber gegen die Vorgaben des § 29 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021. Der Nordrhein-Westfälische Landtag hat stattdessen die gleichheitsrechtlichen

---

727 S. zur neuen Regelung bei Fn. 123 ff.

728 S. dazu bei Fn. 659 ff.

729 Ähnlich mit 100 m auch in Thüringen gem. § 3 Abs. 2 S. 3 i.V.m. § 3a ThürSpielhallenG, wo aber die Zertifizierungsvoraussetzungen nach DIN ISO/IEC 17065 Ausgabe Januar 2013 vorgegeben werden (§ 3a Abs. 2 ThürSpielhallenG, ThürGVBl. Nr. 19/2021 v. 12.08.2021, S. 377).

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Vorgaben des Grundgesetzes beachtet. Er (und der Thüringer Landtag) handeln, soweit hier betrachtet, als einzige verfassungskonform.

(2) Ergebnis

Akkreditierte Zertifizierungen tragen dazu bei, Spieler vor problematischem und pathologischem Glücksspiel zu schützen. Als subjektive Berufszulassungsregelungen bzw. – je nach Ausgestaltung – als Berufsausübungsregelungen belasten sie die Spielhallenbetreiber weniger als Mindestabstandsgebote, die wie objektive Berufszulassungsregelungen wirken. Lässt ein Spielhallenbetreiber seine Spielhalle zertifizieren, steigert er das Schutzniveau, das er seinen Kunden bietet. Die Steigerung des Schutzniveaus in der Spielhalle bewirkt, dass der Mindestabstand zur nächsten Spielhalle auch unter dem Gesichtspunkt des Spielerschutzes entsprechend kürzer ausfallen darf.

§ 29 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021 erlaubt es den Landesgesetzgebern nur, Ausnahmen für (bis zu drei) Bestandsspielhallen in demselben Gebäude oder Gebäudekomplex zuzulassen. Außerhalb des Anwendungsbereichs dieser Ausnahme verbleibt es bei der Regel des § 25 Abs. 1, 2 GlüStV 2021: Es gilt das Mindestabstandsgebot und das Verbundverbot. Ausnahmen für Spielhallen einzuführen, die innerhalb der Mindestabstände liegen, aber weder Bestandsspielhallen noch in einem anderen Gebäude oder Gebäudekomplex angesiedelt sind oder angesiedelt werden sollen (Spielhallen in Abstandskonkurrenz), bleiben staatsvertraglich verboten.

Dieses Verbot benachteiligt Einzelspielhallen in Abstandskonkurrenz, obwohl von diesen nach Ansicht der Landesgesetzgeber und der Rechtsprechung eine geringere Gefahr ausgeht als von Mehrfachspielhallen. Ein sachlicher Grund für diese Benachteiligung ist nicht ersichtlich, eine verfassungskonforme Auslegung der Vorschrift ausgeschlossen. Länder, die eine Regelung nach dem Vorbild des § 29 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021 in das Landesrecht übernommen haben, benachteiligen akkreditiert zertifizierte Einzelspielhallen in Abstandskonkurrenz in der beschriebenen Weise und sind deshalb verfassungswidrig, aber nicht nichtig. Sofern ein Gesetzgeber bereits Normen erlassen hat, die dem Vorbild des § 29 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021 entsprechen, ist dies ein Schritt in Richtung Verfassungsmäßigkeit. Daher gilt eine solche Norm fort. Vorrangig kommt es nicht auf die Anpassung des Staatsvertrags an, sondern müssen die Länder ihre Ausführungsbestimmungen ändern: Hat ein Land nur die Wahl, entweder gegen einen Staatsvertrag oder gegen das Grundgesetz zu verstoßen, muss

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

es die Vorgaben des Grundgesetzes einhalten und gegen den Staatsvertrag verstoßen. Das gebietet die Normenhierarchie.

(3) Folge: Bedürfnis zur Überarbeitung des GlüStV

Die vier untersuchten Landesregelungen verfahren nach drei unterschiedlichen Modellen. Keine Landesregelung wahrt die Vorgaben des § 29 Abs. 4 S. 1 GlüStV 2021 – und das aus gutem Grund nicht. Der Befund belegt, dass jedenfalls diese Landesgesetzgeber sehr wohl gewillt sind, Einzelspielhallen in Abstandskonkurrenz zuzulassen, auch wenn sich einige Landesgesetzgeber daran irrig durch den Glücksspielstaatsvertrag gehindert sehen. Weil der Glücksspielstaatsvertrag wie alle Staatsverträge das Recht vereinheitlichen will,[730] ist eine Nachbesserung des GlüStV 2021 auch insoweit geboten.

d) Grenze der Einschätzungsprärogative – Recht des Gesetzgebers zur Typisierung

Auch wenn die in den Ländern verschiedene Bemessung der Mindestabstände als Maßnahmen verschiedener Hoheitsträger keiner Rechtfertigung vor Art. 3 Abs. 1 GG bedarf,[731] wirft die große Spannbreite der Abweichungen[732] und die teils widersprüchlichen[733], teils fehlenden[734] empirischen Untersuchungen zu den Auswirkungen von Mindestabständen doch die Frage auf, ob der Gesetzgeber die Mindestabstände „aus der Luft greifen" darf oder ob die Grenzen der gesetzgeberischen Typisierungsbefugnis überschritten sind.

Die Befugnis, zu typisieren, steht dem Gesetzgeber grundsätzlich zu. Weil Gesetze abstrakt-generelle Regelungen treffen, können sie nicht anders als verallgemeinern.[735] Im Rahmen dieser Verallgemeinerung muss der Gesetzgeber entscheiden, welche Unterschiede in Lebenssachverhalten,

730 S. zu diesem Ziel von Staatsverträgen allgemein bei und in Fn. 33.
731 S. dazu bereits bei Fn. 333 ff.
732 Zu den „Abständen beim Abstand" s. bei Fn. 176 ff.
733 S. bei Fn. 244 ff.
734 S. bei Fn. 270 ff.
735 *Kingreen,* in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt, Stand: 202. Aktualisierung, Februar 2020, Art. 3 Rn. 647; *Wollenschläger,* in: v. Mangoldt u.a. (Hrsg.), GG, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 201.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

die „nicht in allen, sondern stets nur in einzelnen Elementen gleich" sind, „er als maßgebend ansieht"[736], als „relevant" oder „irrelevant für die Anordnung derselben Rechtsfolge"[737]. Mit den Worten des BVerfG:

> „Typisierung bedeutet, bestimmte in wesentlichen Elementen gleich geartete Lebenssachverhalte normativ zusammenzufassen. Der Gesetzgeber darf sich dabei grundsätzlich am Regelfall orientieren und Besonderheiten, die im Tatsächlichen durchaus bekannt sind, generalisierend vernachlässigen."[738]

Die Befugnis, zu typisieren, kommt dem Gesetzgeber zu, weil seine abstrakt-generellen Vorgaben nicht nur auf dem Papier stehen dürfen, sondern die Wirklichkeit verändern sollen. Sie bedürfen der Anwendung und müssen also praktikabel sein. „Verwaltungsvereinfachung"[739] ist denn auch – in Grenzen – ein anerkannter Rechtfertigungsgrund für Typisierungen.[740] Zu ihrem Ziel können, so das BVerfG,

> „Begünstigungen oder Belastungen […] in einer gewissen Bandbreite […] nach oben und unten pauschalierend bestimmt werden."[741]

Die Befugnis und die Grenzen zur Typisierung spielen vor allem im Steuerrecht eine Rolle[742], gelten aber, weil sie aus dem allgemeinen Gleichheitssatz folgen, in allen Rechtsgebieten. Zusammenfassend lassen sich die Grenzen so beschreiben: Die Befugnis zur Typisierung reicht so weit, wie „die zusammengefassten Tatbestände zwar nicht notwendiger-, aber doch typischerweise Gemeinsamkeiten aufweisen und sich zugleich von den nicht erfassten Tatbeständen unterscheiden"[743]. Das BVerfG hat die

736 BVerfGE 84, 348 (359).
737 *Wollenschläger*, in: v. Mangoldt u.a. (Hrsg.), GG, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 45.
738 BVerfG, Beschl. v. 08.07.2021 – 1 BvR 2237/14, Rn. 115 – 6 %; in der Sache ebenso BVerfGE 111, 115 (137); 122, 210 (232); 133, 377 (Rn. 87); 145, 106 (Rn. 107).
739 BVerfGE 111, 115 (137).
740 BVerfGE 13, 331 (341); *Britz*, Einzelfallgerechtigkeit versus Generalisierung, 2008, S. 41; *Kingreen*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt, Stand: 202. Aktualisierung, Februar 2020, Art. 3 Rn. 648; *Kirchhof*, DStR 2018, S. 2661 (2664).
741 BVerfGE 111, 115 (137).
742 Zuletzt BVerfG, NVwZ 2021, S. 1445 – 6 %.
743 *Kingreen*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt, Stand: 202. Aktualisierung, Februar 2020, Art. 3 Rn. 647.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Voraussetzungen verfassungsmäßiger Typisierungen insbesondere von folgenden Kriterien abhängig gemacht:

1. Mit Blick auf das Gesetzgebungsverfahren darf der Gesetzgeber nicht „ins Blaue hinein“[744] entscheiden, sondern muss von einer „möglichst breiten, alle betroffenen Gruppen und Regelungsgegenstände einschließenden Beobachtung“ ausgehen.[745]
2. Mit Blick auf die gewählten Kriterien muss der Gesetzgeber „nicht um die Gleichbehandlung aller denkbaren Einzelfälle“[746] besorgt sein, nicht „allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung“ tragen, sondern darf als Orientierungspunkt den Regelfall wählen.[747] Die Gerichte haben das Verhältnis von Normalfall und abweichend behandelten Einzelfällen gelegentlich in Prozent ausgedrückt und Fehlerquoten von „etwa 7,5 %“ (BVerfG[748]) und von „nicht mehr als 10 v. H.“ (BVerwG[749]) bzw. unbeziffert „geringfügigere oder nur in besonders gelagerten Fällen auftretende Ungleichheiten“[750] für hinnehmbar gehalten.[751]
3. Typisierungen müssen verhältnismäßig sein, auf tragfähigen, im Normzweck angelegten Gründen beruhen und wesentlichen Unterschieden der Betroffenen Rechnung tragen.[752] Differenzierungskriterien, an die anzuknüpfen die Gleichheitssätze verbieten (s. Art. 3 Abs. 2 und 3 GG), sind auch als Kategorien der Typisierung verboten.[753] Härtefallklauseln sind für Rechtsprechung und Literatur das Mittel der Wahl, um „das notwendige Maß an Einzelfallgerechtigkeit“ herzustellen.[754]

Bereits der ersten Anforderung werden die Mindestabstandsregelungen nicht gerecht. Die unterschiedlichen Abstände lassen erkennen, dass kein Gesetzgeber wusste, ob und – wenn ja –, unter welchen Voraussetzungen

---

744 *Wollenschläger*, in: v. Mangoldt u.a. (Hrsg.), GG, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 204.
745 BVerfGE 122, 210 (232); 133, 377 (Rn. 87); 145, 106 (Rn. 107).
746 BVerfGE 84, 348 (359).
747 BVerfGE 122, 210 (232); 133, 377 (Rn. 87); 145, 106 (Rn. 107).
748 BVerfGE 17, 1 (24 f.).
749 BVerwGE 68, 36 (41).
750 BVerfGE 13, 331 (341).
751 *Wollenschläger*, in: v. Mangoldt u.a. (Hrsg.), GG, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Art. 3 Rn. 203.
752 Vgl. BVerfGE 111, 115 (137); 133, 377 (Rn. 87); *Kirchhof*, DStR 2018, S. 2661 (2664) m.w.N.
753 BVerfGE 133, 377 (Rn. 88) m.w.N.
754 *Britz*, Einzelfallgerechtigkeit versus Generalisierung. Verfassungsrechtliche Grenzen statistischer Diskriminierung, 2008, S. 42 m.w.N.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

und innerhalb welchen Zeitraums der „objektive Durchschnittsspieler" „abkühlt".[755] Dies zeigt sich besonders daran, dass viele Gesetzgeber sich darauf berufen, der Mindestabstand bringe Spielhallen „außer Sichtweite"[756]. Wann etwas „außer Sichtweite" ist, beurteilen die Gesetzgeber jedoch ganz unterschiedlich: Die Einschätzung reicht von 150 Metern[757] bis hin zu 500 Metern[758],[759] und zwar, ohne dass der Gesetzgeber typisierend zwischen Stadt und Land oder der Art und Dichte der Bebauung unterschiede. Doch in dicht besiedelten, verwinkelten Innenstädten zum Beispiel genügt gewiss ein geringerer Abstand, um ein Gebäude außer Sichtweite zu bringen. Mit den Worten eines Abgeordneten im Bayerischen Landtag:

> „Wenn sich im Bereich des Münchner Hauptbahnhofs fünf, zehn oder meinetwegen 15 Spielhallen auf engstem Raum befinden, wird die Sucht weniger gefördert, als wenn in einer kleinen Gemeinde ohne Bebauungsplan in jedem Ortsteil im Abstand von 250 Metern[760] zwei Spielhallen stehen, sodass man in dieser Gemeinde mit fünfzehnhundert Einwohnern die Auswahl zwischen zehn Spielhallen hat."[761]

Widersprüche liegen offen zu Tage: In der Begründung zum GlüStV 2021 gehen die Vertragsparteien von der „typisierten Annahme"[762] aus, dass das Mindestabstandsgebot zu einer Pause von fünf Minuten zwischen den Spielhallen führe. Diese Typisierung von länderübergreifend einheitlichen fünf Minuten steht im Widerspruch zu den je nach Land differenziert festgelegten Mindestabständen, zumal sich die Bemessung nicht an der Flächengröße oder Besiedelungsdichte eines Landes orientiert.[763]

Der Gesetzgeber in Niedersachsen immerhin hat richtigerweise festgestellt, dass jedenfalls die niedersächsischen Gemeinden im Einzelnen zu heterogen sind, um einen einheitlichen Mindestabstand festzusetzen. Des-

---

755 Ähnlich *Schneider*, GewArch 2013, S. 137 (139 f.).
756 Zusammengefasst in Fn. 209.
757 Ursprünglich in Sachsen, s. bei Fn. 155.
758 So die Begründung in Mecklenburg-Vorpommern, S. bei Fn. 112, 114.
759 Dazwischen liegen Bremen (s. bei Fn. 21) und Nordrhein-Westfalen (s. bei Fn. 131) mit jeweils 250 Metern und Brandenburg mit „300 bzw. 500 Metern" (s. bei Fn. 91).
760 Der Mindestabstand in Bayern betrug ursprünglich 250 Meter, jetzt 500 Meter. S. dazu bereits bei Fn. 70 ff.
761 *Bernhard Pohl* (Freie Wähler), Bay. Lt.-Drs. 16/9611, 104. Plenum, Plenarprotokoll v. 19.06.2012, S. 14.
762 S. dazu bei Fn. 614.
763 S. dazu um Fn. 212.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

halb hat er den Gemeinden die Möglichkeit gegeben, vom vorgegebenen Mindestabstand abzuweichen.[764] Dass Gemeinden ihrer Größe nach heterogen sind, ist aber nicht nur in Niedersachsen, sondern in allen Flächenländern und damit typischerweise der Fall.

Im Übrigen ist die Bemessung des Mindestabstands anhand der Luftlinie zwischen zwei Spielhallen widersprüchlich und nicht erforderlich. Für den „Abkühlungseffekt", den der Gesetzgeber gewährleisten möchte, kommt es nur auf die Wegstrecke an. Der Spieler gelangt zur nächsten Spielhalle nicht durch die Luft, sondern zu Fuß, daher kühlt er auch nicht auf der Luftlinie ab, sondern auf der Wegstrecke. Die Wegstrecke zwischen zwei Punkten ist aber praktisch regelmäßig länger als die Luftlinie zwischen diesen zwei Punkten; theoretisch ist die Entfernung maximal gleich groß.[765]

Kein Argument ist in diesem Zusammenhang, dass der Verwaltungsaufwand bei einer Bemessung nach der Wegstrecke aufwändiger sei.[766] Zum einen lässt sich die Wegstrecke mittels elektronischer Routenplaner (z.B. Google Maps) automatisiert bemessen, während die Luftlinie auch elektronisch erst manuell bestimmt werden müsste.[767] Zum anderen und vor allem ist die Entscheidung zwischen den Bemessungsgrundlagen der Luftlinie und der Wegstrecke keine Wertungsfrage und erfolgt auch nicht unter tatsächlicher Unsicherheit, so dass dem Gesetzgeber – anders als das Bundesverfassungsgericht meint[768] – ein Gestaltungsspielraum nur bezüglich der Bemessung der Entfernung in Metern, nicht aber bezüglich der Auswahl zwischen den Bemessungsgrundlagen der Luftlinie oder der Wegstrecke zusteht.

Zusammenfassend sei festgehalten: Die Gesetzgeber, die nur in Grenzen typisieren dürfen, haben im Fall der Mindestabstände zwischen 100 und 500 Metern ihre Einschätzungsprärogative überschritten. Der Gesetzgeber darf nicht „ins Blaue hinein" entscheiden, sondern muss von einer „möglichst breiten, alle betroffenen Gruppen und Regelungsgegen-

764 S. dazu bei Fn. 121.

765 *Hartmann*, in: Krüper (Hrsg.), Strukturfragen der Glücksspielregulierung, 2019, S. 21 (43).

766 So aber S-H Lt.-Drs. 19/3344, S. 35 f.

767 *Hartmann*, in: Krüper (Hrsg.), Strukturfragen der Glücksspielregulierung, 2019, S. 21 (43).

768 Zur Annahme, dass das Abstellen auf die Luftlinie im Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers liege, s. BVerfG, Nachweise in Fn. 429; ferner OVG Lüneburg, NdsVBl. 2018, S. 372 (376); krit. *Hartmann*, in: Krüper (Hrsg.), Strukturfragen der Glücksspielregulierung, 2019, S. 21 (43 f.).

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

stände einschließenden Beobachtung“ ausgehen. Beobachtungen, Untersuchungen oder Belege dafür, ob und wann ein Spieler „abkühlt“, gibt es indes keine. Wann eine Spielhalle außer Sichtweite gerückt ist, hängt regelmäßig von der Art der Bebauung und der Dichte der Besiedelung ab. Weil Art der Bebauung und Dichte der Besiedelung jedenfalls in Flächenländern stark variieren, lässt sich der Mindestabstand insofern nicht für das gesamte Landesgebiet einheitlich festsetzen, sondern muss der Gesetzgeber den Regelfall unterschiedlicher Arten der Bebauung und unterschiedlicher Dichte der Besiedelung berücksichtigen.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

F. Fazit: Abstand nehmen vom Mindestabstand – wider quantitative Regelungen

Das Verfassungsrecht gebietet, dass die Gesetzgeber die Mindestabstandsgebote überdenken. Zum Spielerschutz bieten sich qualitative Regelungen an.[769] Insbesondere Zutrittskontrollen, verbunden mit dem bundesweiten anbieter- und spielformübergreifenden Sperrsystem, leisten einen erheblichen Beitrag zu Suchtprävention und -bekämpfung, der allgemein anerkannt ist.[770] Die akkreditierte Zertifizierung ist ein weiteres sinnvolles Argument, das nicht nur als Kriterium für Übergangsausnahmen vorgesehen werden sollte. Der Gesetzgeber geht schon jetzt zutreffend davon aus, dass die akkreditierte Zertifizierung die Gefahr problematischen und pathologischen Spiels senkt. Akkreditierte Zertifizierung hilft, die gerade im Glücksspielbereich zu häufig anzutreffende „Spreu" vom „Weizen" der Anbieter des Automatenspiels zu trennen. Mit Blick auf das Ziel, die Verfügbarkeit des Glücksspiels zu beschränken, zeigen die Landtage Nordrhein-Westfalens und Thüringens, dass der Spielerschutz durch dieses mildere Mittel ebenso gut gewährleistet werden kann als durch zu breit „streuende" Mindestabstandsgebote.[771] Diese Regelungen mögen anderen Ländern als Beispiel dienen, um das Glücksspiel der Zukunft spielerschützend und kanalisierend, rechtssicher und grundrechtsgemäß auszugestalten.

769 So schon zum Online-Glücksspiel *Hartmann/Barczak,* ZfWG 2019, S. 8 (12 f.).
770 S. dazu bei Fn. 300 ff.
771 S. dazu bei Fn. 236 und 579 f.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Literaturverzeichnis

[ohne Autor], Endbericht des Landes Hessen zur Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages, o.O., April 2017, abrufbar unter: https://innen.hessen.de/sites/innen.hessen.de/files/2021-06/evaluierungsbericht_des_landes_hessen_zum_gluecksspielstaatsvertrag.pdf (zuletzt abgerufen am 02.06.2022)

[ohne Autor], Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag 2012, Stand: 7. Dezember 2011, abrufbar unter: https://www.vdai.de/wp-content/uploads/2021/04/T_Recht_GlueStV_03_Erlaeuterungen_07-12-2011.pdf (zuletzt abgerufen am 02.06.2022)

[ohne Autor], Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag 2021, [ohne Datum], abrufbar unter https://mi.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MI/MI/3._Themen/Gluecksspiel/201029_Gluecksspielstaatsvertrag_2021_endgueltig_Erlaeuterungen.pdf (zuletzt abgerufen am 02.06.2022)

[ohne Autor], Jahresreport 2019 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, 26. November 2020, abrufbar unter: https://www.im.nrw/system/files/media/document/file/gs_jahresreport2019.pdf (zuletzt abgerufen am 02.06.2022)

[ohne Autor], Jahresreport 2020 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, 6. Dezember 2021, abrufbar unter: https://innen.hessen.de/sites/innen.hessen.de/files/2021-12/jahresreport_2020.pdf (zuletzt abgerufen am 02.06.2022)

Adams, Michael/Fiedler, Ingo, § 8 Wirksamkeit von Verhältnisprävention, in: Gebhardt, Ihno/Korte, Stefan (Hrsg.), Glücksspiel – Ökonomie, Recht, Sucht, 2. Aufl., Berlin/Boston 2018, S. 145–157

Albers, Norman/Rebeggiani, Luca, § 4 Struktur und ökonomische Beurteilung des Sportwettenmarktes in Deutschland, in: Gebhardt, Ihno/Korte, Stefan (Hrsg.), Glücksspiel – Ökonomie, Recht, Sucht, 2. Aufl., Berlin/Boston 2018, S. 61–98

Albrecht-Sonnenschein, Ulrike/Wölfing, Klaus/Grüsser-Sinopoli, Sabine Miriam, § 32 Glücksspielsucht: Diagnostische und klinische Aspekte, in: Gebhardt, Ihno/Korte, Stefan (Hrsg.), Glücksspiel, 2. Aufl., Berlin/Boston 2018, S. 833–861

American Psychiatric Association, Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders (DSM-V), 5. Aufl., Washington DC u.a. 2013

Banz, Markus/Becker, Tilman, Glücksspielsucht in Deutschland: Häufigkeit und Bedeutung bei den einzelnen Glücksspielformen, in: ZfWG 2019, S. 212–223

Barczak, Tristan (Hrsg.), BVerfGG. Mitarbeiterkommentar zum Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Berlin/Boston 2018

–/Hartmann, Bernd J., Kohärenz im Glücksspiel, Tübingen 2021

Battis, Ulrich/Krautzberger, Michael/Löhr, Rolf-Peter (Hrsg.), Baugesetzbuch, 15. Aufl., München 2022

Battis, Ulrich/Mitschang, Stephan/Reidt, Olaf, Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden, NVwZ 2013, S. 961–969

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - CC BY

Bauer, Ernst, Die Bestandskraft von Verträgen zwischen Bund und Ländern, Berlin 1971

Beaucamp, Guy, Verfassungsrechtsfragen des Spielhallenrechts der Länder, in: DVBl. 2015, S. 1473–1481

Becker, Tilman, Zur Weiterentwicklung der Glücksspielregulierung, in: ZfWG 2017, S. 2–13

–, Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenspiel, Frankfurt a.M. 2016

Becker, Florian/Hilf, Juliane/Nolte, Martin/Uwer, Dirk (Hrsg.), Glücksspielregulierung: Glücksspielstaatsvertrag und Nebengesetze: Kommentar, Köln 2017

Benda, Ernst, Bundesverfassungsgericht und Gesetzgeber im dritten Jahrzehnt des Grundgesetzes, in: DÖV 1979, S. 465–470

Bewersdorff, Jörg, Neues von der Automatenindustrie, in: ZfWG 2018, S. 357–362

Bickenbach, Christian, Aus Karlsruhe nichts Neues! Die Einschätzungsprärogativen des (Glücksspiel-)Gesetzgebers, in: ZfWG Sonderbeilage 2/2017, S. 11–17

Binder, Reinhart/Vesting, Thomas (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 4. Aufl., München 2018

Bortnikov, Vyacheslav, Staatsverträge der Länder, in: JuS 2017, S. 27–30

Brade, Alexander, Additive Grundrechtseingriffe, Baden-Baden 2020

Brenz, Jan, Die bauplanungsrechtliche Beurteilung von Spielhallen nach der BauNVO unter besonderer Berücksichtigung von Kerngebietstypik und Mehrfachspielhallen, in: ZfWG 2013, S. 159–164

Breuer, Rüdiger, § 170 Freiheit des Berufs, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VIII, 3. Aufl., Heidelberg 2010, S. 63–170

–, Legislative und administrative Prognoseentscheidungen, Der Staat 16 (1977), S. 21–54

Britz, Gabriele, Einzelfallgerechtigkeit versus Generalisierung, Tübingen 2008

Brox, Hans/Walker, Wolf-Dietrich, Allgemeines Schuldrecht, 46. Aufl., München 2022

Brüning, Christoph, Möglichkeiten einer unionsrechtlichen Regulierung des Glücksspiels im europäischen Binnenmarkt, in: NVwZ 2013, S. 23–28

–/Thomsen, Frederik, Das Online-Glücksspiel nach dem Glücksspiel-Staatsvertrag 2021: Ein Überblick über Regelungen, Systematik und offene Fragen, in: NVwZ 2021, S. 11–15

Bühringer, Gerhard, Stellungnahme: Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021) sowie Gesetzentwurf der Landesregierung NRW: Gesetz zur Umsetzung des Glücksspielstaatsvertrags 2021, NRW Lt. Stellungnahme 17/11683, 17. Februar 2021, abrufbar unter: https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST17-3632.pdf (zuletzt abgerufen am 02.06.2022)

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

–, Anhörung zum SpielbG NRW – Antwort für Herrn Josef Neumann, NRW Lt.-Stellungn. 17/2687, 14. Mai 2020, abrufbar unter: https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST17-2687.pdf (zuletzt abgerufen am 02.06.2022)

–, Stellungnahme zum Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrag (GlüNeuRStV), 06. Februar 2020, abrufbar unter: https://www.gluecksspielwesen.de/wp-content/uploads/2020/02/TU-Dresden.pdf (zuletzt abgerufen am 02.06.2022)

–/*Ennuschat, Jörg,* Gestaltung glücksspielrechtlicher Regulierung: Beiträge aus der Suchtforschung, in: ZfWG 2016, S. 400–404

–/*Kotter, Roxana/Kräplin, Anja,* Ätiologie von Glücksspielstörungen. Implikationen für den Verbraucherschutz, in: Krüper, Julian (Hrsg.), Zertifizierung und Akkreditierung als Instrumente qualitativer Glücksspielregulierung, Tübingen 2017, S. 35–57

–/–/–, Qualitätsbezogene anstelle mengenorientierter Regulierung des Glücksspielangebotes, in: Beiträge zum Glücksspielwesen 2/2016, S. 22–26

Burrack, Michael/Kessel, Robert, Spielhallenrecht – Vorhang zu und alle Fragen offen?, in: ZfWG 2013, S. 321–328

BZgA (Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung), Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland. Ergebnisse des Surveys 2019 und Trends. BZgA-Forschungsbericht Januar 2020, Köln 2021, online unter https://www.bzga.de/forschung/studien/abgeschlossene-studien/studien-ab-1997/gluecksspiel/gluecksspielverhalten-und-gluecksspielsucht-in-deutschland-2019-1/ (zuletzt abgerufen am 02.06.2022)

Carey, Nick, Establishing Pedestrian Walking Speeds, Portland 31. Mai 2005, abrufbar unter: https://www.westernite.org/datacollectionfund/2005/psu_ped_summary.pdf (zuletzt abgerufen am 02.06.2022)

Degenhart, Christoph, Recht des gewerblichen Gewinnspiels und Recht der Spielhallen in der Kompetenzordnung des Grundgesetzes, in: DVBl. 2014, S. 416–425

–, Spielhallen und Geldspielgeräte in der Kompetenzordnung des Grundgesetzes, Baden-Baden 2014

–, Staatsorganisationsrecht, 37. Aufl., Heidelberg 2021

Dietlein, Johannes, Glücksspielregulierung und Konsequenzgebot: Der Spielhallen-Beschluss des BVerfG vom 7.3.2017 in der Diskussion, in: NVwZ 2017, S. 1667–1670

–, Die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder für das Spielhallenwesen: Kompetenzielle und materielle Fragen des neuen Art. 74 I Nr. 11 GG (Teil 1), in: ZfWG 2008, S. 12–19

–, Die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder für das Spielhallenwesen: Kompetenzielle und materielle Fragen des neuen Art. 74 I Nr. 11 GG (Teil 2), in: ZfWG 2008, S. 77–83

–/Hecker, Manfred/Ruttig, Markus (Hrsg.), Glücksspielrecht, 2. Aufl., München 2013

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

–/*Peters, Sascha D.*, § 13 Verfassungsrechtliche Aspekte des deutschen Glücksspielrechts, in: Gebhardt, Ihno/Korte, Stefan (Hrsg.), Glücksspiel – Ökonomie, Recht, Sucht, 2. Aufl., Berlin/Boston 2018, S. 247–285

–/*Woesler, Wolfgang,* Spielbank goes „online": Zu den rechtlichen Problemen so genannter „Internet-Casinos", in: K&R 2003, S. 458–465

Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz, Band 1, 3. Aufl., Tübingen 2013, Band 2, 3. Aufl., Tübingen 2015

Duden, Die deutsche Rechtschreibung, 28. Aufl., Berlin 2020

–, Das große Wörterbuch der deutschen Sprache, Band 7: Pekt – Schi, 3. Aufl., Mannheim u.a. 1999

–, Das große Wörterbuch der deutschen Sprache, Band 10: Vide – ZZ, 3. Aufl., Mannheim u.a. 1999

Dürig, Günter/Herzog, Roman/Scholz, Rupert (Hrsg.), Grundgesetz, Stand: 95. EL, Stand: Juli 2021, München, Loseblatt

Egerer, Michael, Glücksspielpolitik unter dem Blickwinkel des Gemeinwohls, in: ZfWG Sonderbeilage 3/2017, S. 27–31

Ennuschat, Jörg, Gesetzgeberische Optionen zur Regulierung von Online-Casinos, in: ZfWG 2018, S. 202–208

–/*Güldner, Johannes,* § 12 Der unionsrechtliche Rahmen für Glücksspiele, in: Gebhardt, Ihno/Korte, Stefan (Hrsg.), Glücksspiel – Ökonomie, Recht, Sucht, 2. Aufl., Berlin/Boston 2018, S. 205–245

Epping, Volker, Grundrechte, 9. Aufl., Berlin u.a. 2021

–/Hillgruber, Christian (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar zum Grundgesetz, 50. Edition, Stand: 15.02.2022, München

Ernst, Werner/Zinkahn, Willy/Bielenberg, Walter/Krautzberger, Michael (Hrsg.), Baugesetzbuch, 143. EL, Stand: August 2021, München, Loseblatt

Fachbeirat Glücksspielsucht, Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021, Drucksache 17/11683). Anhörung des Hauptausschusses am 1. März 2021, Lt. NRW Stellungnahme 17/3586, 28. Januar 2021, abrufbar unter: https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST17-3586.pdf (zuletzt abgerufen am 02.06.2022)

Fuchs, Stefanie Ruth, Das neue Glücksspielrecht unter besonderer Berücksichtigung von Online-Glücksspielen, Berlin 2017

Gartz, Henrik, Begründungspflicht des Gesetzgebers, Baden-Baden 2015

Geiger, Willi, Gegenwartsprobleme der Verfassungsgerichtsbarkeit aus deutscher Sicht, in Berberich, Thomas (Hrsg.), Neue Entwicklungen im öffentlichen Recht, Stuttgart u.a. 1979, S. 131–142

Gesmann-Nuissl, Dagmar, § 29 Online-Glücksspiel und Zertifizierung, in: Gebhardt, Ihno/Korte, Stefan (Hrsg.), Glücksspiel – Ökonomie, Recht, Sucht, 2. Aufl., Berlin/Boston 2018, S. 737–761

Gohrke, Thomas/Anders, David, Effektiver Spielerschutz ohne Spielsperrvertrag?, in: ZfWG 2018, S. 362–367

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Greve, Holger/Lassahn, Philipp, Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von 2G-Regelungen, NVwZ 2022, S. 197–204

Grünwald, Andreas/Koch, Hannah, Nichts geht mehr? Sportwetten im Internet, in: MMR 2008, S. 711–714

Gundel, Jörg, Das Recht der Länderstaatsverträge in der jüngeren Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs – neue Impulse für die vertragliche Länderkooperation?, in: BayVBl. 2018, S. 653–659

–, Der Status der Länderstaatsverträge im deutschen Bundesstaatsrecht, in: DÖV 2017, S. 15–22

Gusy, Christoph, Das Grundgesetz als normative Gesetzgebungslehre?, in: ZRP 1985, S. 291–299

Hartmann, Bernd J., Sonderdogmatiken für Spielhallen?, in: Krüper, Julian (Hrsg.), Strukturfragen der Glücksspielregulierung, 2019, S. 21–46

–, Sonderdogmatiken für Spielhallen?, in: Beiträge zum Glücksspielwesen 4/2017, S. 8–10

–, Kohärenz im Glücksspielrecht: vertikal – horizontal – intersektoral?, in: EuZW 2014, S. 814–819

–, Begründungspflichten der Besoldungsgesetzgeber, in: ZBR 2014, S. 228–233

–, Öffentliches Haftungsrecht. Ökonomisierung – Europäisierung – Dogmatisierung, Tübingen 2013

–, Sind Spielbanken und Spielhallen gleich zu behandeln?, in: ders./Pieroth (Hrsg.), Spielbanken und Spielhallen zwischen Landes-, Bundes- und Unionsrecht, 2013, S. 97–149

–, Spielverbote in Spielbanken und Spielhallen – Einlasskontrolle und Sperrsystem am Maßstab von Kohärenz und Konsistenz, in: LKRZ 2013, S. 489–493

–, Eigeninteresse und Gemeinwohl bei Wahlen und Abstimmungen, in: AöR 134 (2009), S. 1–34

–/Barczak, Tristan, Online-Glücksspiel: Verbot oder Regulierung?, in: ZfWG 2019, S. 8–13

–/Jansen, Stefan, Beschäftigungsverbot an Samstagen, in: Hartmann (Hrsg.), Hausarbeit im Staatsrecht, 4. Aufl., Heidelberg 2020, S. 246–267

–/–, Haftung des Gesetzgebers im Glücksspielrecht am Beispiel der Regulierung von Sportwetten und Spielhallen unter dem GlüStV 2012, in: DVBl. 2015, S. 752–758

–/Kemper, Hanna, Befristung und Fortgelten des Glücksspielstaatsvertrags, in: ZfWG 2020, S. 8–13

Hayer, Tobias, Die Regulierung des gewerblichen Automatenspiels, in: ZfWG 2016, S. 173–174

Heinze, Karen/Becker, Tilman, Auswirkungen der Mindestabstandsregel, in: ZfWG Sonderbeilage 3/2016, S. 14–19

–/–/Xuenan, Li, Auswirkungen geplanter Abstandsregelungen und Regelungen zu Konzessionsgrößen auf Spielhallen am Beispiel Baden-Württembergs, Hohenheim 2016

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Hoffmann, Roland, Kohärenzfragen der Spielhallenregulierung, in: ZfWG 2021, S. 40–45

Hoppe, Werner/Bönker, Christian, Das Verhältnis von örtlicher Landschaftsplanung und Bauleitplanung, in: DVBl. 1996, S. 585–590

Huber, Christopher/Röll, Marcus, Die Kollision von Landesrecht mit Staatsverträgen – „pacta sunt servanda" oder „lex posterior"?, in: ZfWG 2018, S. 9–14

Hufen, Friedhelm, Die Einschränkung des gewerblichen Geld-Gewinnspiels, Baden-Baden 2012

–, Berufsfreiheit – Erinnerung an ein Grundrecht, in: NJW 1994, S. 2913–2922

Ipsen, Jörn, Staatsrecht II: Grundrechte, 24. Aufl., München 2021

Jahndorf, Christian, Das Abstandsgebot im Spielhallenrecht, in: Beiträge zum Glücksspielwesen 4/2016, S. 18–23

Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo (Hrsg.), Grundgesetz, 16. Aufl., München 2020

Kahl, Wolfgang/Waldhoff, Christian/Walter, Christian (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 214. Aktualisierung, Stand: Februar 2022, Heidelberg, Loseblatt

Kalke, Jens/Buth, Sven, § 36 Spieler- und Jugendschutz in Deutschland – wissenschaftlicher Kenntnisstand in: Gebhardt, Ihno/Korte, Stefan (Hrsg.), Glücksspiel – Ökonomie, Recht, Sucht, Berlin/Boston, 2. Aufl. 2018, S. 919–931

–/Hayer, Tobias, Expertise zur wissenschaftlichen Evidenz der Spieler- und Jugendschutzmaßnahmen im Glücksspieländerungsstaatvertrag (2012): Ein systematischer Review, Hamburg/Bremen 2018

Kingreen, Thorsten/Poscher, Ralf, Grundrechte. Staatsrecht II, 37. Aufl., Heidelberg 2021

Kirchhof, Gregor, Die grundgesetzlichen Grenzen der Grundsteuerreform: Verfassungsrechtliche Analyse der Reformvorschläge für eine Neubemessung der Grundsteuer, in: DStR 2018, S. 2661–2671

–, Kumulative Belastung durch unterschiedliche staatliche Maßnahmen, in: NJW 2006, S. 732–736

Kirchner, Hildebert, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 10. Aufl., Berlin u.a. 2021

Kläner, Bastian Philipp, Suchtprävention, Abstandsgebote und Verhältnismäßigkeit – Betrachtungen einer komplexen rechtlichen Zielbeziehung, in: ZfWG 2018, S. 378–383

Kleibrink, Jan/Köster, Bernhard Johannes, Der Glücksspielmarkt in Deutschland. Eine volkswirtschaftliche Betrachtung, Düsseldorf 2017

Koch, Susanne, Alles geklärt – oder doch nicht? Das BVerwG zwischen richterlicher Selbstbeschränkung und Einzelfallgerechtigkeit, in: ZfWG 2017, S. 145–148

Koenig, Christian/Ciszewski, Simon, Darlegungs- und Nachweismaßstäbe bei regulatorischen Systemwidersprüchen im Glücksspielbereich, in: ZfWG 2008, S. 397–407

König, Helmut/Roeser, Thomas/Stock, Jürgen (Hrsg.), Baunutzungsverordnung, 5. Aufl., München 2022

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Korte, Stefan, § 24 Glücksspiel im und über Internet, in: Gebhardt, Ihno/Korte, Stefan (Hrsg.), Glücksspiel – Ökonomie, Recht, Sucht, 2. Aufl., Berlin/Boston 2018, S. 587–628

Krainbring, Jonas, Die Zulässigkeit eines Losverfahrens bei der Vergabe von glücksspielrechtlichen Erlaubnissen für Spielhallen, in: ZfWG 2016, S. 200–204

Krewer, Norbert, Die Restriktionen des GlüStV 2012 für Spielhallen im Spiegel der Grundrechte, in: ZfWG 2014, S. 77–84

Krüper, Julian, Strukturprobleme des Glücksspielrechts, in: Die Verwaltung 54 (2021), S. 37–70

–, Anhörung des Landtags NRW zum Glücksspielstaatsvertrag 2021 und zum Entwurf des Ausführungsgesetzes zum GlüStV 2021, NRW Lt. Stellungnahme 17/3644, 19. Februar 2021, abrufbar unter: https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST17-3644.pdf (zuletzt abgerufen am 03.06.2022)

–, Marktbereinigung unter Wesentlichkeitsvorbehalt, in: GewArch 2017, S. 257–265

Kulick, Andreas, Horizontalwirkung im Vergleich, Tübingen 2020

Ladouceur, Robert/Jacques, Christian/Giroux, Isabelle/Ferland, Francine/Leblond, Jean, Analysis of a Casino's Self-Exclusion Program, in: Journal of Gambling Studies Vol 16, No. 4, 2000, S. 453–460

Lasch, Florian, Die Rechtmäßigkeit der spielhallenrechtlichen Vorschriften in Bayern unter besonderer Berücksichtigung des Unionsrechts, in: BayVBl. 2019, S. 541–549

Lohse, Tim, Substitutionseffekte zwischen terrestrischen und internetbasierten Glücksspielangeboten sowie Beurteilung des Level Playing Fields zwischen virtuellem Automatenspiel und gewerblichem Geldspiel im Glücksspielstaatsvertrag 2021, in: ZfWG Sonderbeilage 3/2020, S. 1–26

Lücke, Jörg, Der additive Grundrechtseingriff sowie das Verbot der übermäßigen Gesamtbelastung des Bürgers, in: DVBl. 2001, S. 1469–1478

Lüdemann, Jörn, Die verfassungskonforme Auslegung von Gesetzen, in: JuS 2004, S. 27–30

Makswit, Jesko-Aleksander, Auswirkungen des Föderalismus im Glücksspielrecht, Berlin 2015

Mangoldt, Hermann von/Klein, Friedrich/Starck, Christian/Huber, Peter M./Voßkuhle, Andreas (Hrsg.), Grundgesetz, Band 1, 7. Aufl., München 2018

Manssen, Gerrit, Staatsrecht II: Grundrechte, 18. Aufl., München 2021

Meessen, Karl Matthias, Das Mitbestimmungsurteil des Bundesverfassungsgerichts, in: NJW 1979, S. 833–837

Meyer, Gerhard, Sechste Novelle der Spielverordnung: Eine kritische Analyse aus der Perspektive der Suchtprävention, in: ZfWG 2014, S. 1–6

–/Bachmann, Meinolf, Spielsucht, 4. Aufl., Berlin 2017

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

–/–, Spielsucht, 3. Aufl., Berlin 2011

–/*Hayer, Tobias*, Stellungnahme zum Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland sowie zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Glücksspielstaatsvertrages 2021 – Anhörung des Hauptausschusses am 01.03.2021, NRW Lt. Stellungnahme 17/3620, 17. Februar 2021, abrufbar unter: https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST17-3620.pdf (zuletzt abgerufen am 03.06.2022)

–/–, Die Effektivität der Spielersperre als Maßnahme des Spielerschutzes, Frankfurt a.M. 2011

–/–/*Kalke, Jens*, Auswirkungen einer Reduktion der Verfügbarkeit von Glücksspielen auf die Prävalenz der Spielteilnahme und glücksspielbezogener Störungen, in: Beiträge zum Glücksspielwesen 3/2020, S. 10–19

–/–/–, Auswirkungen einer Reduktion der Verfügbarkeit von Glücksspielen auf die Prävalenz der Spielteilnahme und glücksspielbezogener Störungen: Ein systematischer Review, in: Sucht 64 (5–6), 2018, S. 283e-293e

–/*von Meduna, Marc/Brosowski, Tim*, Spieler- und Jugendschutz in Spielhallen: Ein Praxistest, in: Sucht 61 (1), 2015, S. 9–18

Morlok, Martin/Michael, Lothar Staatsorganisationsrecht, 5. Aufl., Baden-Baden 2021

Mock, Dario, Steuerung und Genehmigung von Spielhallen – Herausforderungen durch das neue LGlüG, in: VBlBW 2013, S. 131–140

Möll, Gerd/Reichertz, Jo, Die instrumentalisierte „Spielsucht" im Diskurs, in: AutomatenMarkt 3/2021, S. 58–59

Möllers, Thomas M.J., Die Trias von verfassungsorientierter und verfassungskonformer Auslegung sowie der verfassungskonformen Rechtsfortbildung – Ein Beitrag zu mehr Methodenehrlichkeit beim Streit zwischen den beiden Senaten des BVerfG, in: Lorenzmeier, Stefan/Folz, Hans-Peter (Hrsg.), Recht und Realität: Festschrift für Christoph Vedder, Baden-Baden 2017, S. 721–749

Münch, Ingo von/Kunig, Philip (Hrsg.), Grundgesetz, Band 2, 7. Aufl., München 2021

Newall, Philip W.S./Weiss-Cohen, Leonardo/Singmann, Henrik/Boyce, W. Paul/Walasek, Lukasz/Rockloff, Matthew J., A speed-of-play limit reduces gambling expenditure in an online roulette game: Results of an online experiment, in: Addictive Behaviors 127 (2022) 107229, S. 1–9

Orlob, Wolfram, Spielhallen – Erlaubnispflicht und Erlaubnisfähigkeit, in: GewArch 1983, S. 126–129

Ossenbühl, Fritz, Die Kontrolle von Tatsachenfeststellungen und Prognoseentscheidungen durch das Bundesverfassungsgericht, in: Starck, Christian (Hrsg.), Verfassungsgerichtsbarkeit: Festgabe 25 Jahre Bundesverfassungsgericht, Band 1, Tübingen 1976, S. 458–518

Pagenkopf, Martin, Der Glücksspielstaatsvertrag 2021 – Das Tor ist weit geöffnet, in: NJW 2021, S. 2152–2159

–, Der neue Glücksspielstaatsvertrag – Neue Ufer, alte Gewässer, in: NJW 2012, S. 2918–2924

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Peren, Franz W., Zertifizierungen im Glücksspielwesen – ordnungspolitische Voraussetzungen, in: ZfWG 2018, S. 100–105

–/*Clement, Reiner*, Der deutsche Glücks- und Gewinnspielmarkt, München 2016

Peters, Frank, § 15 Glücksspiel aus der Sicht des Zivilrechts, in: Gebhardt, Ihno/Korte, Stefan (Hrsg.), Glücksspiel – Ökonomie, Recht, Sucht, 2. Aufl., Berlin/Boston 2018, S. 291–307

–, Die Sperre von Spielern in Spielhallen und Gaststätten, in: ZfWG 2013, S. 381–385

Peters, Sascha D., Bundesstaatliche Kompetenzzuweisung zwischen normativer Rezeption und faktisch-deskriptiver Abgrenzung von Lebensbereichen, in: ZfWG Sonderbeilage 2/2017, S. 2–11

Pieroth, Bodo/Kolbe, Frederike, Kapriolen des Föderalismus. Die Entwicklung des Spielhallenrechts seit der Grundgesetzänderung von 2006, in: Hartmann/Pieroth (Hrsg.), Spielbanken und Spielhallen zwischen Landes-, Bundes- und Unionsrecht, 2013, S. 11–94

–/*Lammers, Thomas*, Das Berliner Spielhallengesetz und die Kompetenzordnung des Grundgesetzes, in: GewArch 2012, S. 1–5

–/Silberkuhl, Peter (Hrsg.), Die Verfassungsbeschwerde, Münster 2008

Pietzcker, Jost, Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat: Landesbericht Bundesrepublik Deutschland, in: Starck, Christian (Hrsg.), Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat, 1988, S. 17–76

Pilniok, Arne, Zertifizierung und Akkreditierung als Regulierungsstrategie im Wirtschaftsverwaltungsrecht, in: Krüper, Julian (Hrsg.), Zertifizierung und Akkreditierung als Instrumente qualitativer Glücksspielregulierung, Tübingen 2017, S. 1–33

Pünder, Hermann, Zertifizierung und Akkreditierung – private Qualitätskontrolle unter staatlicher Gewährleistungsverantwortung, in: ZHR 170 (2006), S. 567–598

Reeckmann, Martin, Der Glücksspielstaatsvertrag 2021 (GlüStV 2021) – Und sie bewegt sich doch!, in: ZfWG 2020, S. 345–350

–, Bundesverfassungsgericht: Glücksspiel unerwünscht? – Ein Vorschlag zum Perspektivwechsel statt bequemer Richterschelte, in: Beiträge zum Glücksspielwesen 3/2017, S. 15

–, Die Spielhallengesetzgebung der Länder – Chaos oder Gleichklang?, in: ZfWG 2012, S. 255–260

Reimer, Franz, Juristische Methodenlehre, 2. Aufl., Baden-Baden 2020

Rengier, Rudolf, Strafrecht AT, 13. Aufl., München 2021

Rieger, Arnold, Land steigt ein ins Online-Automatenspiel, Stuttgarter Zeitung v. 27.01.2020, abrufbar unter https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.neue-regeln-fuer-glueckspiel-land-steigt-ein-ins-online-automatenspiel.897e6237-eb8d-43cf-bab1-a697b8d9e3ab.html (zuletzt abgerufen am 02.06.2022)

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Rill, Heinz Peter, Gliedstaatsverträge, Wien u.a. 1972

Rudolf, Walter, § 141 Kooperation im Bundesstaat, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band VI, 3. Aufl., Heidelberg 2008, S. 1005–1047

Ruf, Simone, Die legislative Prognose. Verfassungsrechtliche Prognosepflicht im Rationalitätskonzept des Grundgesetzes, Tübingen 2021

Ruschemeier, Hannah, Der additive Grundrechtseingriff, Berlin 2019

Ruttig, Markus, Kurzgutachten zur Kohärenz des Lotterieveranstaltungsmonopols und der Bestimmungen zum gewerblichen Automatenspiel in Spielhallen (§§ 24–26 GlüStV) bei Zulassung von Online-Casino- und Online-Automatenspielen, Köln u.a. 2019, abrufbar unter https://cdn.businessinsider.de/wp-content/uploads/2020/01/191107_Kurzgutachten-Ruttig.pdf (zuletzt abgerufen am 04.06.2022)

–, Bitte Abstand halten! – Abstandsregelungen für Spielhallen, in: ZfWG 2017, S. 221–228

Sachs, Michael (Hrsg.), Grundgesetz, 9. Aufl., München 2021

Sauer, Heiko, Rechtsstaatliche Regulierungsanforderungen an die Neuordnung eines Gewerbes, in: ZfWG Sonderbeilage 2/2017, S. 18–24

–, Nonchalance im Rechtsstaat? Anfragen an den Spielhallen-Beschluss des BVerfG, VerfBlog 2017/4/20, abrufbar unter: https://verfassungsblog.de/nonchalance-im-rechtsstaat-anfragen-an-den-spielhallen-beschluss-des-bverfg (zuletzt abgerufen am 04.06.2022)

Schladebach, Marcus, Staatsverträge zwischen Ländern, VerwArch 98 (2007), S. 238–261

Schlaich, Klaus, Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen, in: VVDStRL 39 (1981), S. 99–146

–/Korioth, Stefan, Das Bundesverfassungsgericht, 12. Aufl., München 2021

Schmidt, Reiner, Die Umwandlung von Staatsverträgen in Landesrecht durch förmliche Gesetze, in: NVwZ 1986, S. 276–277

Schneider, Hans, Verträge zwischen Gliedstaaten im Bundesstaat, in: VVDStRL 19 (1961), S. 1–85

–, Staatsverträge und Verwaltungsabkommen zwischen deutschen Bundesländern, in: DÖV 1957, S. 644–651

Schneider, Hans-Peter, Anmerkung zu einer Entscheidung des BVerwG, Urteil vom 16.12.2016 (8 C 6/15) – Zur Rechtmäßigkeit von landesrechtlichen Einschränkungen für Spielhallen in Berlin, in: NVwZ 2017, S. 805–807

–, Staatliches Glücksspielmonopol auf dem Prüfstand. Kohärenz und Konsistenzdefizite im neuen Spielrecht der Länder, in: WiVerw 2014, S. 165–186

–, Ultra Vires? – Kompetenzprobleme im neuen Spielhallenrecht der Länder, in: GewArch 2013, S. 137–144

–, Das Recht der „Spielhallen" nach der Föderalismusreform – Zur Auslegung von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, in: GewArch 2009, S. 265–275

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

–, Das Recht der „Spielhallen“ nach der Föderalismusreform – Zur Auslegung von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, in: GewArch 2009, S. 343–350

Schröder, Meinhard, Implementierung qualitativer Regulierungsinstrumente im Glücksspielrecht. Die gewerberechtliche Perspektive, in: Krüper, Julian (Hrsg.), Zertifizierung und Akkreditierung als Instrumente qualitativer Glücksspielregulierung, Tübingen 2017, S. 99–118

Schulz, Sönke E./Tallich, Maximilian, Rechtsnatur des IT-Staatsvertrages und seiner Beschlüsse, in: NVwZ 2010, S. 1338–1342

Schwerdtfeger, Gunther, Optimale Methodik der Gesetzgebung als Verfassungspflicht, in: Stödter, Rolf/Thieme, Werner (Hrsg.), Hamburg, Deutschland, Europa – Festschrift H.P. Ipsen, Tübingen 1977, S. 173–188

Shirvani, Foroud, Eigentums- und Vertrauensschutz bei der Neuerteilung von Spielhallenerlaubnissen, in: ZfWG 2017, S. 95–101

Simon, Helmut, Die verfassungskonforme Gesetzesauslegung, in: EuGRZ 1974, S. 85–91

Sodan, Helge/Ziekow, Jan, Grundkurs Öffentliches Recht: Staats- und Verwaltungsrecht, 9. Aufl., München 2020

Spannowsky, Willy/Hornmann, Gerhard/Kämper, Norbert (Hrsg.), Beck’scher Online-Kommentar BauNVO, 29. Edition, Stand: 15.04.2022, München

Spannowsky, Willy/Uechtritz, Michael (Hrsg.), Beck’scher Online-Kommentar BauGB, 54. Edition, Stand: 01.01.2022, München

Spiecker gen. Döhmann, Indra, Staatliche Entscheidungen unter Unsicherheit: Juristische und ökonomische Vorgaben, Preprints aus der Max-Planck-Projektgruppe Recht der Gemeinschaftsgüter, No. 2000/10, Juni 2000, Bonn, abrufbar unter: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/85145/1/2000-10_online.pdf (zuletzt abgerufen am 02.06.2022)

Spitzlei, Thomas, Die Gesetzesbegründung und ihre Bedeutung für die Gesetzesauslegung, in: JuS 2022, S. 315–319

Steinbach, Armin, Gesetzgebung und Empirie, in: Der Staat 54 (2015), S 267–289

Streinz, Rudolf/Liesching, Marc/Hambach, Wulf (Hrsg.), Glücks- und Gewinnspielrecht in den Medien, München 2014

Strohäker, Tanja, Selbstlimitierung bei Spielhallenbesuchern in Deutschland, in: ZfWG Sonderbeilage 3/2018, S. 31–37

–/Becker, Tilman, Die Spielersperre bei dem Automatenspiel: Erste empirische Erkenntnisse aus Hessen, in: ZfWG Sonderbeilage 3/2017, S. 10–18

Tremblay, Nicole/Boutin, Claude/Ladouceur, Robert, Improved Self-exclusion Program: Preliminary Results, in: Journal of Gambling Studies 24 (2008), S. 505–518

Trümper, Jürgen/Heimann, Christiane, Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland, 12. Aufl., Unna 2014

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Unger, Sebastian, Glücksspielüberwachung durch Private. Zum verfassungsrechtlichen Rahmen einer glücksspielrechtlichen Zertifizierungspflicht, in: Krüper, Julian (Hrsg.), Zertifizierung und Akkreditierung als Instrumente qualitativer Glücksspielregulierung, Tübingen 2017, S. 65–98

Vedder, Christoph, Intraföderale Staatsverträge: Instrumente der Rechtsetzung im Bundesstaat, Baden-Baden 1996

Voßkuhle, Andreas, Theorie und Praxis der verfassungskonformen Auslegung von Gesetzen durch Fachgerichte, in: AöR 125 (2000), S. 177–201

Waldhoff, Christian, Sach- und/oder Personalregulierung im Recht der Spielautomaten? – Teil I, in: GewArch 2018, S. 89–94

–, Sach- und/oder Personalregulierung im Recht der Spielautomaten? – Teil II, in: GewArch 2018, S. 133–140

–, „Der Gesetzgeber schuldet nichts als das Gesetz", in: Depenheuer, Otto (Hrsg.), Staat im Wort: Festschrift für Josef Isensee, Heidelberg 2007, S. 325–343

Weidemann, Clemens, Anmerkung zu einer Entscheidung des OVG Lüneburg, Beschluss vom 04.09.2017 (11 ME 330/17) – Zum Gesetzesvorbehalt für Spielhallenerlaubnisse, in: NVwZ 2017, S. 1554–1556

–/Krappel, Thomas, Das Recht der Automatenaufstellung nach der Föderalismusreform, in: NVwZ 2013, S. 673–679

Wejbera, Martin/Quack, Anke, Die Aufhebung der Spielersperre: Erfahrungen und Implikationen aus der Praxis, in: ZfWG Sonderbeilage 3/2017, S. 18–22

Wendt, Rudolf, Verfassungsorientierte Gesetzesauslegung, in: Heckmann, Dirk/Schenke, Ralf P./Sydow, Gernot (Hrsg.), Verfassungsstaatlichkeit im Wandel: Festschrift für Thomas Würtenberger zum 70. Geburtstag, Berlin 2013, S. 123–135

Wernsmann, Rainer, Typisierung und Typusbegriff, in: DStR-Beih 2011, S. 72–76

Wild, Tobias, Strengere Regulierung des gewerblichen Automatenspiels in Spielhallen und Gaststätten durch den neuen Glücksspielstaatsvertrag seit 1. Juli 2012, in: ZfWG 2012, S. 247–255

–, Die Spielhallengesetze der Länder Berlin und Freie Hansestadt Bremen, in: ZfWG 2011, S. 385–393

Wissenschaftliches Forum Glücksspiel, Mess- und Bewertungsinstrument zur Feststellung des Gefährdungspotentials von Glücksspielprodukten, in: ZfWG 2010, S. 305–311

Wittig, Peter, Bundesverfassungsgericht und Grundrechtssystematik, in: Ritterspach, Theodor/Geiger, Willi (Hrsg.), Festschrift für Gebhard Müller, Tübingen 1970, S. 575–593

Wohlfarth, Jürgen, Der Beginn einer Länderoffensive gegen ungebremstes Wachstum von Spielhallen, in: LKRZ 2012, S. 81–86

YouGov, International Gambling Report 2021, abrufbar unter: https://commercial.yougov.com/rs/464-VHH-988/images/YouGov-Global-Gambling-Report-2021.pdf?mkt_tok=NDY0LVZISC05ODgAAAGAF0e6d6op8Q07Gvg4kHRfla5EArKoSA9PJ1iMlN2qA8C2WCzsp2wVDvEmJQ2xQftL7M-EhHklL73C0u9oVRnZ0_34QtwohHiUbvy-nK-tD8JEHw (zuletzt abgerufen am 02.06.2022)

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Stichwortverzeichnis

„Abkühlungsgewährleistung“ 15, 16 f., 20, 45, 81 f., 94 ff., 139, 144 ff.
Akkreditierung 20 f., 101, 183
allgemeiner Gleichheitssatz 18 f., 105 ff., 122, 193 ff.
Aufsichtspersonal 77, 151
Auslegung
– verfassungskonform 186
Automatenspiel
– terrestrisch 140 ff.
– virtuell 17, 140 ff., 156, 166
Ballungsvermeidung 15, 16, 80, 132 ff.
Bauplanungsrecht 16, 28 f., 134 ff.
Berufsfreiheit 15, 102 ff., 172 f.
Besiedelungsdichte 21, 82 f., 196
Bestandsspielhalle 104, 184 ff.
Beweislast 15 f., 17, 114 ff., 138 f.
Burgtorprinzip 169
Café-Casino 25, 65
Dependenz 17, 92 f., 137 ff.
Dienstleistungsfreiheit 15, 111
Drei-Faktoren-Modell
– individuell 89
– situativ 87, 89
– strukturell 89
Drei-Stufen-Lehre
– Berufsausübungsregelung 18, 20, 103, 123, 162
– objektive Berufswahlregelung 15, 18, 20, 103, 110, 121, 162, 172
– subjektive Berufswahlregelung 103, 192
E-Commerce 146
Eigentumsfreiheit 15, 104, 122
empirische Studie 15, 86 ff., 107 ff., 137 ff.
Flächenland 197 f.
föderale Ordnung 105
Föderalismusreform I 30
„Freizeitspieler“ 149
Gaststätte 122 ff., 145
Gemeinde 55, 134
Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder 171
Gesetzesvorbehalt 31
gesetzgeberische Einschätzungsprärogative
– Prüfungsumfang 109 f.
– unionsrechtlich 112 ff., 138
– verfassungsrechtlich 107 ff., 137 f.
gesetzgeberische Nachweispflicht
– unionsrechtlich 15 f., 112 ff., 138, 140
– verfassungsrechtlich 15 f., 107 ff., 137 f.
Gesetzgebungskompetenz
– konkurrierend 30, 131 ff.
– Recht des Bodens 16, 133 ff.
– Recht der Gefahrenabwehr 131 ff.
– Recht der Spielhallen 16, 29 ff., 131 ff.
Gesetzgebungsverfahren 114, 195
Gestaltungsspielraum *s. Einschätzungsprärogative*
Glücksspielregulierung
– qualitativ 18, 98 ff., 166, 177
– quantitativ 18, 143, 152, 166
Glücksspielstörung 86
Google Maps 197
Grundrechtseingriff
– additiv 172 ff.
Identitätskontrolle 19 f., 151, 168
Independenz 17, 92 f., 137
Jugendschutz 169
juristische Person 102
Kanalisierung 19, 165
Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit 111
Kinder- und Jugendeinrichtung 29
Kohärenzgebot
– horizontal 111
– vertikal 111
Konsistenzgebot
– vertikal 106
Kontrollverbesserung 15, 18, 77, 82, 132, 151 f.
Kreuzpreiselastizität 145
kumulative Belastungen *s. Grundrechtseingriff additiv*
Kurzzeitsperre 159
Lotterie 141, 169
Luftlinie 197 f.
Maximaleinsatz 163
Maximalgewinn 158 f.
Maximalverlust 159
Mehrfachkonzessionen *s. Verbundverbot*
Mehrfachspielverbot 162
Münchener Hauptbahnhof 196

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Niederlassungsfreiheit 111
Nutzerkonto 143
„objektiver Durchschnittsspieler“ 17, 147
Online-Casinos 130, 141 ff.
Personalschulungen 54, 179
Poker 141 ff.
Prävalenz
– 12-Monats-Prävalenz 88
– Lebenszeitprävalenz 87, 149
Präventionsmittel
– indiziert 89 f.
– selektiv 89
– universell 89
Prohibitionsmodell *s. Totalverbotsmodell*
Quotenregelung 22
Relativität des Schuldverhältnisses 31 f.
Scheingaststätte *s. Café-Casino*
Schwarzmarkt 165
Selbstlimitierung 99, 159
Setting *s. Drei-Faktoren-Modell situativ*
Sichtweite 21, 81, 196
Smartphone 144 ff.
Sozialkonzept 177 ff.
Sperrzeit 99, 163
Spielbank 51 ff., 168 ff.
Spielersperre
– Fremdsperre 19 f., 168
– Selbstsperre 19 f., 168
– Sperrvertrag 167 f.
Spielgerätekarte 181
Spielpause 18, 39, 81, 144, 160
Sportwette 141, 169
Staatsvertrag
– Abweichung 21, 33, 193
– Gesetzgebungskompetenz 29 ff.
– Umsetzung 31 ff.
Stallwachenprinzip 169
„Streuverlust“ 149
Substitution von Gütern 145 ff.
tertiärer Sektor 146
Totalverbotsmodell 140, 142
Typisierungsbefugnis 19, 21, 193 ff.
Übergangsfrist 74
Verbundverbot 20 f., 22, 36, 182 ff.
Verfügbarkeit
– Beschränkung 15, 16 f., 79, 90 ff., 132, 150 ff.
– physisch 90
– sozial 90, 172, 176
– Verhältnis zur Prävalenz 92 ff.
Vergnügungsstätte 29, 133 f., 137 f.
Verhältnismäßigkeit
– Angemessenheit 20, 103, 149 f., 151, 177
– Erforderlichkeit 19, 103, 176 f., 197
– Geeignetheit 103, 126, 148 f., 150
Vertrauensschutz 128
Warenverkehrsfreiheit 111
Wartefrist 18, 152, 159 ff.
„Wechselspieler“ 148
Wegstrecke 148, 197
Wettspielhalle 29
Zertifizierung
– akkreditiert 20, 101, 183
– freiwillig 181 ff.
Zutrittskontrolle 172 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

Über die Autoren

Univ.-Prof. Dr. iur. Bernd J. Hartmann, LL.M. (Virginia), Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Wirtschaftsrecht und Verwaltungswissenschaften sowie Geschäftsführender Direktor des Instituts für Staats-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht der Universität Osnabrück. Geboren 1973, Studium der Rechtswissenschaften in Hagen, Münster, Paris und Charlottesville, Virginia; 2004 Promotion in Münster; 2008 Aufnahme in das Junge Kolleg der Nordrhein-Westfälischen Akademie der Wissenschaften und der Künste; 2011 Habilitation in Münster; Lehrstuhlvertretung in Heidelberg; 2012 Ruf nach und 2013 Ernennung zum Universitätsprofessor in Osnabrück; 2015/16 Dekan des Fachbereichs Rechtswissenschaften; 2019 Ruf an die FernUniversität in Hagen. Assoziierter Wissenschaftler der Forschungsstelle Glücksspiel, Universität Hohenheim.

Dipl.-Jur. Henning Schaaf, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Staats-, Verwaltungs- und Wirtschaftsrecht der Universität Osnabrück. Geboren 1996, Studium der Rechtswissenschaften in Osnabrück, 2019 Erste Prüfung.

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783748934967 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY