

Mindestabstand zwischen Spielhallen in Varel

1. Vermerk

Der Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag-GlÜStV) trat in seiner aktuellen Fassung am 01.07.2012 in Kraft. Es handelt sich dabei um einen Staatsvertrag zwischen allen sechzehn deutschen Bundesländern, der bundeseinheitliche Rahmenbedingungen für die Veranstaltung von Glücksspielen schuf.

Ziel ist es, die Spielsucht zu bekämpfen bzw. ihre Entstehung zu verhindern und den Jugend- und Spielerschutz zu gewährleisten. Das Glücksspielangebot soll begrenzt und in geordnete und überwachte Bahnen gelenkt und die Spieler vor betrügerischen Machenschaften geschützt werden.

1.1. **Rechtslage in Niedersachsen**

Mindestabstand 100 m gem. § 10 Abs. 2 S. 1 NGLüSpG

- 1.1.2. Das Niedersächsische Glücksspielgesetz (NGLüSpG) in der Fassung vom 07.12.2012 enthält Bestimmungen, die den Glücksspielstaatsvertrag ergänzen. Hier wird in § 10 Absatz 2 Satz 1 geregelt, dass der Abstand zwischen Spielhallen mindestens 100 Meter betragen muss.

Durch die gesetzlichen Vorgaben gem. § 10 Abs. 2 Satz 1 Nds. Glücksspielgesetz wird bereits erreicht, dass zwischen den einzelnen Spielhallen ein Abstand von 100 m vorhanden sein muss. Der Spieler bekommt beim Verlassen einer Spielhalle nicht innerhalb einer kurzen Strecke wieder die Gelegenheit, in einem anderen Betrieb erneut zu spielen. Durch das Zurücklegen einer längeren Strecke ist es möglich, dass der Spieler seine Gedanken ordnet und nach einer Phase des Nachdenkens von weiterem Spielen Abstand nimmt.

Spielhallenbetriebe, deren Erlaubnisse vor dem 28.10.2011 erteilt wurden, genießen einen Vertrauensschutz bis 2017. Erst dann sind die vorgegebenen Mindestabstände einzuhalten.

Vorgaben Glücksspielstaatsvertrag

Nach den Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrages dürfen keine Erlaubnisse für Spielhallen in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex erteilt werden. Auch hier gilt eine Übergangsregelung bis 2017. Im Jahr 2017 müssen dann vier der bisherigen acht Spielhallen schließen, da sie in einem Gebäude oder Gebäudekomplex liegen. Es handelt sich dabei um 3 von 4 Spielhallen am Standort Panzerstraße 2 und um eine von zwei Spielhallen im Komplex Windallee 1/ Schloßstraße 1.

Abstand bis 500 m gem. § 10 Abs. 2 S. 3 NGLüSpG

- 1.1.3. In § 10 Abs. 2 Satz 3 Nds. Glücksspielgesetz wird dann weiter ausgeführt, dass die Gemeinden bei **Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses** oder **besonderer örtliche 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 können.

Der Gesetzgeber hat für die beiden unbestimmten Rechtsbegriffe **Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses** bzw. **besondere örtliche Verhältnisse** keinerlei Ausführungsbestimmungen erlassen oder Anwendungserläuterungen gegeben.

Nach der grammatikalischen Auslegung, also nach dem Wortsinn, liegt ein öffentliches Bedürfnis dann vor, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass es ein erhebliches Bedürfnis am Vorhandensein von Spielhallen innerhalb eines geringen Abstandes gibt. Besondere örtliche Verhältnisse in der grammatikalischen Auslegung sind nur schwer zu begründen.

Grundsätzlich ist für diese unbestimmten Rechtsbegriffe eine Interessenabwägung nötig, bei der die rechtstaatlichen Grundsätze der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit berücksichtigt werden müssen. Die rechtliche Prüfung erstreckt sich auch auf den sachlichen, räumlichen und zeitlichen Umfang der Abweichung. Ein öffentliches Bedürfnis ist gegeben, wenn hinreichende Gründe vorliegen, die eine solche Regelung im Interesse der Allgemeinheit angezeigt erscheinen lassen. Besondere örtliche Verhältnisse liegen vor, wenn die Verhältnisse im örtlichen Bereich sich so von den Verhältnissen anderer örtlicher Bereiche unterscheiden, dass deswegen eine Abweichung gerechtfertigt erscheint. Um dann die Rechtsbegriffe konkret auslegen zu können, sollte auf die Ziele des dieser landesrechtlichen Regelung zugrundeliegenden Staatsvertrages zum Glücksspielwesen vom 15.12.2011 abgestellt werden. Eine dieser Ziele gem. § 1 Nr. 1 des Staatsvertrages ist – wie oben bereits vorgetragen – das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzung für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen.

Es muss daher auf die Ziele des Glücksspielstaatsvertrages und des Nds. Glücksspielgesetzes abgestellt werden. Deren Ziele sind:

- Spielsucht zu bekämpfen bzw. deren Entstehung verhindern und somit eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen,
- Jugend- und Spielerschutz zu gewährleisten,
- das Glücksspielangebot soll begrenzt und in geordnete Bahnen gelenkt,

Wissenschaftliche Einschätzung von Suchtgefahren

Die **Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen** hat in mehreren Ausarbeitungen und Memoranden zur Glücksspielsucht u.a. folgende Ausführungen gemacht:

Alle vorliegenden Studien bestätigen, dass das Suchtpotenzial bei Geldspielgeräten unter allen Glücksspielen am höchsten ist.

Es besteht ein eindeutiger Zusammenhang zwischen der leichten Verfügbarkeit und Griffnähe eines Spielangebotes und einem verstärkten Nachfrageverhalten.

Nach der PAGE -Studie haben 1,4 % der deutschen Bevölkerung ein Problem mit Glücksspiel, das bedeutet umgerechnet auf Varel etwa 338 Menschen. Dazu kommen 0,9% der Bevölkerung, also etwa 217 Personen in Varel, die als glücksspielsüchtig einzuschätzen sind. (Studie: Pathologisches Glücksspielen und Epidemiologie (PAGE): Entstehung, Komorbidität (Begleiterkrankung), Remission und Behandlung“ aus dem Jahr 2011).

Der **Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V.** führt seit Jahren in gewissen Abständen Befragen bei den Kommunen über die Anzahl der Spielhallen und Geldspielgeräte durch. Danach liegt der bundesweite Durchschnitt bei 393 Einwohnern je Geldspielgerät. In Niedersachsen sind es 336 Einwohner pro Geldspielgerät.

1.2. Situation in Varel:

In Varel sind per 28.10.2014 insgesamt 95 Geldspielgeräte in Spielhallen angemeldet. Außerdem sind weitere 9 Geldspielgeräte in Gaststätten bzw. Imbissbetrieben aufgestellt. Bei einer Einwohnerzahl von 24.164 (Stand 30.06.2014) bedeutet dieses einen Durchschnitt von 232 Einwohnern je Geldspielgerät. Auf das direkte Stadtgebiet von Varel bezogen errechnet sich ein Durchschnitt von 101 Einwohnern je Geldspielgerät (10.533 Einwohner per 30.06.2014 / 104 Geldspielgeräte)

1.2.1. Tatbestandsmerkmal besondere örtliche Verhältnisse

Besondere örtliche Verhältnisse liegen vor, wenn sich der örtliche Bereich von den Verhältnissen anderer örtlicher Bereiche unterscheidet.

Das Angebot an Geldspielgeräten in Vergleich zu den Einwohnerzahlen in Varel (232) ist somit im Vergleich zum bundesweiten Durchschnitt (393) und zum Niedersachsen-Durchschnitt (336) deutlich größer.

Da Niedersachsen mit den Zahlen im Vergleich der Bundesländer im Jahr 2012 mit seiner Spielhallendichte auf dem fünftschlechtesten Platz lag, wurde es daher als glücksspielgefährdetes Gebiet eingestuft (Jürgen Trümper / Christiane Heimann: Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland 2012).

Wenn der Gesetzgeber in Niedersachsen einen allgemeinen Abstand von 100 m bei einer Spielhallendichte von (336) festgesetzt hat, ist aufgrund der Dichte von (232) Geldspielgeräten im Vergleich zu den Einwohnerzahlen ein besonderes örtliches Verhältnis in Varel zu bejahen.

1.2.2. Tatbestandsmerkmal öffentliches Bedürfnis

Dieser unbestimmte Rechtsbegriff ist also auszulegen mit Hilfe des Sinns und des Zweckes der Rechtsvorschriften. Er wird angenommen, wenn hinreichende Gründe vorliegen, die eine solche Regelung im Interesse der Allgemeinheit angezeigt erscheinen lassen. Durch den Glücksspielstaatsvertrag wie auch durch das Nds. Glücksspielgesetz soll die Spielsucht bekämpft und deren Entstehung verhindert und der Spieler- und Jugendschutz gewährleistet werden. Eine Verringerung der

Spielhallenstandorte und der Anzahl der Geldspielgeräte ergibt sich bereits durch den Ablauf des Vertrauensschutzes im Jahr 2017: dann verbleiben 4 Standorte mit bis zu 48 Geldspielgeräten.

Um die Ziele des Glücksspielstaatsvertrages und des Nds. Glücksspielgesetzes zu erreichen gehört auch, die Spielhallendichte pro Einwohner positiv zu beeinflussen. Dieses ist besonders auch durch die Vergrößerung des zulässigen Abstandes zwischen den Spielhallen möglich.

1.2.3. **Verhältnismäßigkeit**

Des Weiteren müssen die rechtstaatlichen Grundsätze der Erforderlichkeit, Verhältnismäßigkeit und Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne berücksichtigt werden.

Ein größerer Abstand ist grundsätzlich geeignet die Spielsucht einzudämmen, bei einem Mindestabstand von 500 m werden nach Ablauf der Übergangsregelung im Jahre 2017 von den verbleibenden 4 Standorten mit bis zu 48 Spielgeräten nur noch 2 Spielhallen verbleiben, die mit jeweils 12 Geldspielgeräten ausgestattet sein dürfen.

Die Erforderlichkeit des Eingriffes ergibt sich daraus, dass kein gleich geeignetes Mittel zur Eindämmung der Spielsucht zur Verfügung steht, um in relativ kurzer Entfernung befindliche Spielhallen zu begrenzen. Etwaige Erhöhung der Spielsteuer und Ähnliches, werden die Spieler nicht davon abhalten können, von einer Spielhalle in die nächst näher liegende Spielhalle zu wechseln.

Des Weiteren muss die Maßnahme verhältnismäßig im engeren Sinne sein, d.h. die Nachteile, die mit der Maßnahme verbunden sind, dürfen nicht völlig außer Verhältnis zu den Vorteilen stehen, die sie bewirkt.

Für die Erweiterung auf 500 m spricht das hohe Suchtpotenzial bei Geldspielgeräten. Aus der Sicht der DHS hat das gewerbliche Automatenenspiel mit Abstand den größten Anteil an der Entstehung pathologischen Glücksverhaltens. Bekannt ist, dass die nahe Lage von mehreren Spielhallen das Verhalten zum weiteren Glücksspiel fördert.

Auf der anderen Seite ist das Recht am eingerichteten Gewerbebetrieb sowie die Berufsausübungsfreiheit – beides grundgesetzlich geschützt – zu berücksichtigen. Dabei sind die aktuellen Zahlen – Einwohner/pro Gerät - heranzuziehen.

	Einwohner	Spielhallen-standorte	Geldspielgeräte in Spielhallen	Einwohner pro Gerät
Aktuelle Zahlen; lt. Trümper Feldstudie 2014	23.640	8	95	248,84
Gesetzliche Änderungen zum 01.07.2017: Wegfall Mehrfachkonzessionen (= Abstand 100 m)	23.640	5	60	394,00
Erlass einer Verordnung mit einem Abstand von 300 m	23.640	4	48	492,40
Erlass einer Verordnung mit einem Abstand von 500 m	23.640	2	24	985,00

Vergleichsberechnungen:

Durchschnitt BRD ; zur Zeit lt. Trümper Feldstudie 2014.				319,73
Veränderung 01.07.2017; Wegfall Mehrfachkonzessionen – geschätzt				521,16
Durchschnitt Niedersachsen ; zur Zeit lt. Trümper Feldstudie 2014				330,03
Veränderung 01.07.2017; Wegfall Mehrfachkonzessionen – geschätzt				537,95

Unter Berücksichtigung dieser Wert ist erkennbar, dass bei Erlass einer Verordnung mit einem Abstand von 500 m sich die Einwohnerzahl pro Gerät auf 985,00 erhöht. Es verblieben 2 Spielhallenstandorte mit jeweils 12 Spielgeräten pro Halle. Diese Werte sind im Verhältnis der Vergleichsberechnung BRD, welche nach Veränderung zum 01.07.2017 (Wegfall Mehrfachkonzessionen) auf 521,16 Einwohner/pro Gerät geschätzt wird, fast verdoppelt. Für den Bereich Varel hieße dieses, dass die Gewerbefreiheit und Berufsausübung doch erheblich tangiert wäre. Die vom niedersächsischen Gesetzgeber vorgelegte Veränderung zum 01.07.2017 einschließlich Mehrfachkonzessionen führt zu einer Einwohnerzahl/pro Gerät von geschätzten 537,95. Der Erlass einer Verordnung mit einem Abstand mit 500 m sowie der Einwohnerzahl pro Gerät von 985,00 würde insofern auch die vom niedersächsischen Gesetzgeber beabsichtigte Reduzierung erheblich überschreiten. Insofern ist zu befürchten, dass ein unverhältnismäßiger Eingriff durch die Anordnung des Mindestabstandes von 500 m erfolgt.

Aufgrund der oben dargestellten Tabelle verbleiben bei einem Abstand von 300 m 4 Spielhallen-Standorte mit 48 Geldspielgeräten, somit einer Einwohnerzahl pro Gerät von 492,40. Diese Zahl spricht in etwa dem Durchschnitt in Niedersachsen als auch in der gesamten BRD 521,16/537,95 Einwohner pro Gerät. Mit dem Abstandsgebot von 300 m zwischen mehreren Spielhallen wird nicht gegen das Übermaßverbot verstoßen. Durch die hiermit bewirkte Auflockerung der Ansammlung von Spielhallen wird es für den Spieler schwieriger werden, von einer Spielhalle in die räumlich unmittelbar nächste Spielhalle zu gehen. Die Berufsausübungsfreiheit und das Recht am ausgeübten Gewerbebetrieb gewährleisten nicht das unbegrenzte Betreiben einer Spielhalle in bestimmter Größe oder an bestimmten Orten. Suchtbekämpfung und Vorbeugung, Spieler – und Jugendschutz sowie Folge- und Begleitkriminalität sind besonders wichtige Gemeinwohlziele, die eine Einschränkung der Berufsausübung rechtfertigen. Ziel der Regelung ist es, die Verfügbarkeit des Geld- oder des Gewinnspiels als potenziellen Suchtaflöser zu begrenzen und einen weiteren Zuwachs von Spielhallen entgegen zu wirken. Ein Eingriff in das Grundrecht Eigentum ist bei einer 300 m Mindestabstandsgrenze ebenfalls nicht verletzt. Die Mindestabstandsregelungen sind Inhalts- und Schrankenbestimmungen des

Eigentums. Sie bewirken im Hinblick auf bestehende Spielhallen keine Enteignung da nicht etwa subjektive Eigentumspositionen zur Verfügung bestimmter hoheitlicher Aufgaben entzogen werden. Die Lage der bislang bestehenden Spielhallen – Stand 01.07.2014 - wird nicht tangiert.

Möglich wäre es dann aber, das sich im Stadtgebiet unter Berücksichtigung des Mindestabstandes Spielhallen ansiedeln, z.B. am Varelerhafen oder im Bereich Hallenbad oder am Tennisplatz. Auch in Vareler Ortsteilen wie Oberstrohe, Büppel oder Langendamm wären Ansiedlungen von Spielhallen möglich. Da aber auch hier der zugelassene Mindestabstand gilt, wäre wohl maximal jeweils ein Betrieb zulässig. Eine vollständige Verhinderung dieser Betriebe ist gesetzlich kaum möglich.

Auch andere Regelungswünsche sind nach den Bestimmungen des Gewerbe- und Spielrechtes nicht zulässig; Abstände der Spielhallen zu Schulen, Kindergärten usw., können nicht über eine Verordnung aufgrund des Nds. Glücksspielgesetzes geregelt werden (anders als z.B. in Nordrhein-Westfalen: dort gelten grundsätzlich 350 Meter Abstand zu Schulen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe).

Nach Rücksprache mit Herrn Freitag, Fachbereich Planung und Bau, können solche Regelungen baurechtlich angedacht werden, diese dann aber wohl nur für den Bereich der Vareler Innenstadt, falls besondere städtebauliche Gründe dieses auch erfordern. Ein Schutz vor Spielhallen rund um Schulen usw. ist städtebaulich aber nicht erforderlich und somit kaum umsetzbar (siehe Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 11.02.1993, Az: 4 C 25/91).



Harald Kaminski