



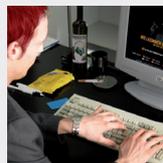
Forschungsstelle Glücksspiel (502)
Universität Hohenheim, 70593 Stuttgart



*Hohenheimer Diskussionsbeiträge
zur Glücksspielforschung
Nr. 4*

**Auswirkungen geplanter Abstandsregelungen
und Regelungen zu Konzessionsgrößen
auf Spielhallen am Beispiel Baden-Württembergs**

Tilman Becker, Karen Heinze, Li Xuenan



Dezember 2016

Veröffentlichung der Forschungsstelle Glücksspiel
der Universität Hohenheim

ISSN (Print) 2196-3738
ISSN (Online) 2196-4440

Herausgeber: Forschungsstelle Glücksspiel (502)
Universität Hohenheim
Schwerzstraße 46
70593 Stuttgart
Tel.: 0711/459-22599
Fax: 0711/459-22601
E-Mail: gluecksspiel@uni-hohenheim.de

Gesamtherstellung: Forschungsstelle Glücksspiel (502)
Universität Hohenheim
Schwerzstraße 46
70593 Stuttgart

Published by
Gambling Research Center, Universität Hohenheim

ISSN (Print) 2196-3738
ISSN (Online) 2196-4440

Editor: Gambling Research Center (502)
Universität Hohenheim
Schwerzstraße 46
70593 Stuttgart
Phone: +49 (0) 711/459-22599
Fax: +49 (0) 711/459-22601
E-mail: gluecksspiel@uni-hohenheim.de

Production: Gambling Research Center (502)
Universität Hohenheim
Schwerzstraße 46
70593 Stuttgart
Germany

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungsverzeichnis	II
Tabellenverzeichnis	II
Anhangverzeichnis	II
1 Einleitung	1
2 Rechtliche Grundlagen in Baden-Württemberg und Definition der Begriffe	1
3 Überblick über die Auswirkungen von Abstandsregelungen und Konzessionsbeschränkungen auf den Spielhallenbestand baden-württembergischer Städte.....	6
3.1 Beschreibung der Stichprobe und Vorgehen bei der Befragung	6
3.2 Methode zur Berechnung des Spielhallenbestandes	7
3.3 Ergebnisse	8
4 Ausblick.....	11
Literaturverzeichnis.....	13
Rechtsquellenverzeichnis	16
Anhang	17

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Überblick über die Spielhallenstandorte in den untersuchten Gemeinden7

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Anzahl Spielhallen in Szenarien mit variiertem Mindestabstand9

Tab. 2: Übersicht der Bestimmungen der Spielhallen- und Ausführungsgesetze
hinsichtlich Abstandsregelungen in anderen Bundesländern11

Anhangverzeichnis

A1: Übersicht der einbezogenen Gemeinden17

Abkürzungsverzeichnis

GewO Gewerbeordnung

GlüÄndStV Erster Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrags zum Glücksspiel-
wesen in Deutschland

LGlüG Landesglücksspielgesetz Baden-Württemberg

SpielV Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit

1 Einleitung

Der Gesetzgeber hat bis 2012 einen deutlichen Unterschied zwischen der glücksspielrechtlichen Regulierung des Automatenspiels in Spielbanken und dem gewerblichen Automatenspiel in Spielhallen bzw. Gaststätten gemacht. Mit dem Glücksspielstaatsvertrag von 2012 wurden Spielhallen erstmalig in den ordnungsrechtlichen Rahmen des Glücksspielrechts aufgenommen.

Die Aufstellung von Geldspielgeräten wird seit 2012 auch durch die Spielhallengesetze bzw. Landesglücksspielgesetze geregelt. Es gelten ab Mitte 2017 Mindestabstandregelungen, die sich je nach Bundesland voneinander unterscheiden, und das Verbot der Mehrfachkonzessionen. Hintergrund dabei ist, dass es zu einer vermehrten Ansiedlung von Spielhallen vor allem im Zentrum von Städten, dem Kerngebiet, gekommen ist. Der Glücksspielstaatsvertrag von 2012 sieht vor, dass ab Mitte 2017 alle Spielhallen eine glücksspielrechtliche Erlaubnis brauchen. Nur solche Spielhallen werden diese Erlaubnis erlangen können, die die glücksspielrechtlichen Vorgaben erfüllen. Hier sind vor allem die Bestimmungen zu dem Mindestabstand und das Verbot der Mehrfachkonzessionen von Bedeutung.

2 Rechtliche Grundlagen in Baden-Württemberg und Definition der Begriffe

Nach der Gewerbeordnung (GewO) ist unter einer Spielhalle ein Unternehmen zu verstehen, welches zumindest überwiegend der Aufstellung von Spielgeräten mit Gewinnmöglichkeit, der Veranstaltung anderer Spiele mit Gewinnmöglichkeit oder der Aufstellung von Unterhaltungsautomaten ohne Gewinnmöglichkeit dient.¹

Das „Recht der Spielhallen“ fällt seit der 2006 erfolgten Grundgesetzänderung im Zuge der Föderalismusreform in den Zuständigkeitsbereich der Länder.² Die Gesetzgebungskompetenz der Länder umfasst dabei u. a. formelle Anforderungen an den Betrieb einer Spielhalle, wie bspw. die Erlaubnispflichten.³ Es sind drei Arten von Erlaubnissen notwendig:⁴

- Die gewerberechtliche Erlaubnis gemäß § 33c Abs. 1 und 2 GewO umfasst die Bestimmungen für die Aufstellung von Geldgewinnspielgeräten, also solchen Geräten, die mit einer den Spielausgang beeinflussenden technischen Vorrichtung versehen sind und

¹ Vgl. § 33i Abs. 1 GewO; Dietlein und Hüsken 2012c, Rn. 5.

² Vgl. Seiler 2014, Rn. 44.

³ Vgl. Bayerischer Landtag 26.03.2012, S. 20.

⁴ Vgl. Barth 2013, S. 40.

über eine Bauartzulassung der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt verfügen.⁵ Die Gewährung einer **Aufstellerlaubnis** ist insbesondere an die Person des Gewerbetreibenden gebunden, kann aber auch mit Auflagen auch im Hinblick auf den Aufstellungs-ort versehen werden.⁶ Die Erlaubnis bezieht sich dabei auf die Tätigkeit des gewerbsmäßigen Aufstellens von Spielgeräten als solche und nicht auf die Aufstellung einzelner Geräte.⁷ Neben dieser allgemeinen Aufstellerlaubnis bedarf es nach § 33c Abs. 3 zusätzlich noch einer **Geeignetheitsbestätigung** des Aufstellungsortes.⁸ Basierend auf der Verordnungsermächtigung der §§ 33f und g GewO,⁹ deren Zielstellung die Eindämmung des Spiels sowie der Schutz von Spielern, Jugendlichen und der Allgemeinheit ist, wurde die Spielverordnung (SpielV) erlassen.¹⁰ Die SpielV konkretisiert die Vorgaben der Gewerbeordnung zu Geldspielgeräten u. a. in Spielhallen und enthält bspw. Angaben zu zulässigen und nicht zulässigen Aufstellungsorten und Mindestabständen zwischen den Geldspielgeräten, aber auch zu Bauart und Zulassung der Geräte.

- Spielhallen zählen baurechtlich zu den Vergnügungsstätten; eine **baurechtliche Erlaubnis** der entsprechenden Gemeinde ist somit erforderlich. Die Errichtung von Vergnügungsstätten ist in Kerngebieten allgemein zulässig.¹¹ In besonderen Wohngebieten¹² sowie in Dorfgebieten¹³ kann die Zulassung ausnahmsweise erfolgen, sofern es sich um sog. nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten handelt. Nach Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sind nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten dadurch charakterisiert, dass sie nach Zweckbestimmung und Umfang nicht in einem Kerngebiet liegen müssen, da es sich gerade nicht um zentrale Dienstleistungsbetriebe des Unterhaltungssektors handelt, die für ein größeres und allgemeines Publikum erreichbar sein sollen, mithin einen über das Baugebiet hinausreichenden Einzugsbereich aufweisen. In der Regel handelt es sich um kleinere Anlagen, die in einem begrenzten Stadtteil oder Stadtviertel liegen und der üblichen Freizeitbetätigung dienen. In Bezug auf Spielhallen wird in erster Linie die Raumgröße für die Abgrenzung kerngebietstypischer Objekte von kerngebietsatypischen herangezogen; so hat sich in der Rechtsprechung ein Schwellenwert von ca. 100 m² Nutzfläche herausgebildet. Daneben

⁵ Vgl. § 33c Abs. 1 Sätze 1 u. 2 GewO.

⁶ Vgl. § 33c Abs. 1 Satz 1 GewO, gewerberechtliche Personalkonzession, Meßerschmidt 2014, Rn. 2.

⁷ Vgl. Meßerschmidt 2014, Rn. 3.

⁸ Vgl. § 33c Abs. 3 Satz 1 GewO, Dietlein und Hüsken 2012a, Rn. 2.

⁹ Vgl. § 33f Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1 und § 33g Nr. 1 GewO.

¹⁰ Vgl. Dietlein und Hüsken 2012b, Rn. 2; Dietlein und Hüsken 2012d, Rn. 1.

¹¹ Vgl. § 7 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO.

¹² Vgl. § 4a Abs. 3 Nr. 2 BauNVO.

¹³ Vgl. § 5 Abs. 3 in Verbindung mit § 4a Abs. 3 Nr. 2 BauNVO.

sind die Zahl und Art der Geldspielgeräte sowie die Besucherplätze weitere Anhaltspunkte.¹⁴ In durch gewerbliche Nutzung geprägten Teilen von Mischgebieten sind nicht kerngebietstypische Spielhallen allgemein zulässig¹⁵ in nicht überwiegend gewerblich genutzten Bereichen nur ausnahmsweise.¹⁶ In Gewerbegebieten wiederum sind Spielhallen in Ausnahmefällen zulässig;¹⁷ eine Beschränkung dieser Ausnahmen auf lediglich kerngebietstypische Spielhallen ist nicht vorgesehen.¹⁸ Darüber hinaus ist die Errichtung von Spielhallen bzw. Vergnügungsstätten in reinen Wohngebieten,¹⁹ allgemeinen Wohngebieten²⁰ und Industriegebieten generell unzulässig.²¹

- Weiterhin sieht die Gewerbeordnung in § 33i vor, dass, wer gewerbsmäßig eine Spielhalle betreibt, der Erlaubnis der zuständigen Behörde bedarf. Diese **Spielhallenerlaubnis** nach § 33i GewO tritt kumulativ zu den nach § 33c GewO erforderlichen Erlaubnissen (Aufstellerlaubnis und Geeignetheitsbestätigung) hinzu. Darüber hinaus müssen die Spielgeräte selbstverständlich über eine Bauartzulassung bzw. Unbedenklichkeitsbescheinigung gemäß § 33 e GewO verfügen.

Das Landesglücksspielgesetz Baden-Württemberg (LGlüG) sieht in § 41 vor, dass diese gewerberechtliche Erlaubnis nach § 33i GewO durch eine glücksspielrechtliche Erlaubnis ersetzt wird. Damit findet die nach Erstem Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄndStV) vorgesehene **glücksspielrechtliche Erlaubnis**²² ihre konkrete Ausgestaltung in dem Landesglücksspielgesetz. Grundsätzlich ist die Erlaubnis zu verwehren, sofern die Errichtung oder der Betrieb einer Spielhalle den im GlüÄndStV genannten Zielen, insbesondere der Bekämpfung der Glücksspielsucht, entgegensteht.²³ Näher bestimmt wird die Vereinbarkeit mit diesen Zielen durch die ebenfalls im GlüÄndStV aufgeführten Beschränkungen, u. a. etwa durch den Verweis auf die Einhaltung eines – wiederum durch die Länder festzulegenden – Mindestabstandes der Spielhallen untereinander oder durch das Verbot mehrerer Spielhallen in einem baulichen Verbund, was einem Verbot von Mehrfachkonzessionen entspricht.²⁴

¹⁴ Vgl. Determann und Stühler 2014, § 4a Abs. 3 BauNVO Rn. 23 ff.

¹⁵ Vgl. § 6 Abs. 2 Nr. 8 in Verbindung mit § 4a Abs. 3 Nr. 2 BauNVO.

¹⁶ Vgl. § 6 Abs. 3 BauNVO.

¹⁷ Vgl. § 8 Abs. 3 Nr. 3 BauNVO.

¹⁸ Vgl. Brandenburg und Brunner 2010, S. 1853.

¹⁹ Vgl. § 3 BauNVO.

²⁰ Vgl. § 4 BauNVO.

²¹ Vgl. § 9 BauNVO sowie ausführlich Stühler 2013.

²² Vgl. § 24 Abs. 1 GlüÄndStV.

²³ Vgl. § 24 Abs. 2 GlüÄndStV.

²⁴ Vgl. § 25 GlüÄndStV.

Die Übergangsregelungen des Landesglücksspielgesetzes sehen vor, dass für den Betrieb einer bestehenden Spielhalle, für die bis zum 18. November 2011 eine Erlaubnis nach § 33i der Gewerbeordnung erteilt wurde, nach dem 30. Juni 2017 zusätzlich die glücksspielrechtliche Erlaubnis nach § 41 LGlüG erforderlich ist.²⁵ Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn der **Mindestabstand** zwischen Spielhallen von 500 Metern, gemessen von Eingangstür zu Eingangstür, unterschritten ist.²⁶ Damit konkretisiert bzw. erweitert das LGlüG den Glücksspielländerungsstaatsvertrag. Dieser sieht in § 25 vor:

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

(2) 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.

(3) Die Länder können die Anzahl der in einer Gemeinde zu erteilenden Erlaubnisse begrenzen.

Der Glücksspielländerungsstaatsvertrag intendierte neben dem **Verbot der Mehrfachkonzessionen** eine **Begrenzung der Anzahl der Spielhallen** durch die Anzahl der in einer Gemeinde zu erteilenden Erlaubnisse. Das LGlüG von Baden-Württemberg und auch die Ausführungsgesetze anderer Bundesländer haben diese Begrenzung der Anzahl der Spielhallenstandorte durch eine **Mindestabstandregel** zwischen Spielhallen umgesetzt, die sich jedoch von Bundesland zu Bundesland deutlich unterscheidet (vgl. Tab. 2 in Kapitel 4).

Nach § 42 Abs. 3 LGlüG beträgt die Entfernung, die – gemessen von Tür zu Tür – zu einer bestehenden Einrichtung zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen eingehalten werden muss, mindestens 500 m Luftlinie.²⁷ Dazu zählen insbesondere Schulen oder Jugendheime sowie Einrichtungen für den Schulsport.²⁸

Hinsichtlich des Mindestabstandes zu Kinder- und Jugendeinrichtungen gilt ein Bestandschutz für solche Spielhallen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des LGlüG bereits über

²⁵ Vgl. § 51 Abs. 4 LGlüG

²⁶ Vgl. § 42 Abs. 1 LGlüG.

²⁷ Vgl. § 42 Abs. 3 LGlüG.

²⁸ Vgl. Landtag von Baden-Württemberg 2012, S. 105.

eine Erlaubnis gemäß § 33i GewO verfügen.²⁹ Wird im Zuge eines Inhaberwechsels bei einem solchen Betrieb die Erteilung einer Erlaubnis geprüft, kommt § 42 Abs. 3 LGLüG jedoch uneingeschränkt zur Anwendung.³⁰

Weiterhin bestehen bezüglich des Abstandsgebots von anderen Spielhallen und des Verbots der Mehrfachkonzessionen Übergangsregelungen.³¹ Bei älteren, vor dem 18. November 2011 erteilten Erlaubnissen nach § 33i GewO sieht eine Härtefallklausel zudem die Möglichkeit einer zeitlich befristeten Befreiung von den Vorgaben des Verbots der Mehrfachkonzessionen und des Abstandsgebots zu anderen Spielhallen vor. Die in diesem Zusammenhang im Gesetzestext erwähnte Vorgabe, auch bei Anwendung der Härtefallklausel einen Mindestabstand zu einer anderen Spielhalle von 250 m Luftlinie, gemessen von Eingangstür zur Eingangstür, nicht zu unterschreiten,³² ist durch ein Urteil des Staatsgerichtshofes Baden-Württemberg für nichtig erklärt worden.³³ Der vorliegende Beitrag bezieht sich auf die zum Zeitpunkt der Veröffentlichung geltende Fassung des LGLüG vom 20. November 2012, geändert durch Gesetz vom 01. Dezember 2015, welche nach dem Staatsgerichtshofurteil hinsichtlich Verfassungskonformität notwendig gewordene Anpassungen enthält.³⁴

²⁹ Vgl. § 51 Abs. 5 S. 5 LGLüG.

³⁰ Vgl. Landtag von Baden-Württemberg 2012, S. 113.

³¹ Vgl. § 51 Abs. 4.

³² Vgl. § 51 Abs. 5 Satz 2.

³³ Vgl. StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 17.06.2014 – 1 VB 15/13.

³⁴ Einen Überblick über die wesentlichen Aspekte des Urteils gibt die Pressemitteilung des Staatsgerichtshofs, vgl. Staatsgerichtshof Baden Württemberg 2014, sowie umfassend das Urteil unter http://stgh.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-stgh/dateien/1VB15-13_Urteil__2_.pdf.

3 Überblick über die Auswirkungen von Abstandsregelungen und Konzessionsbeschränkungen auf den Spielhallenbestand baden-württembergischer Städte

Im Rahmen dieses Beitrags sollen die Auswirkungen der Mindestabstandregel und des Verbots der Mehrfachkonzessionen auf die Anzahl der Spielhallen am Beispiel Baden-Württembergs untersucht werden.

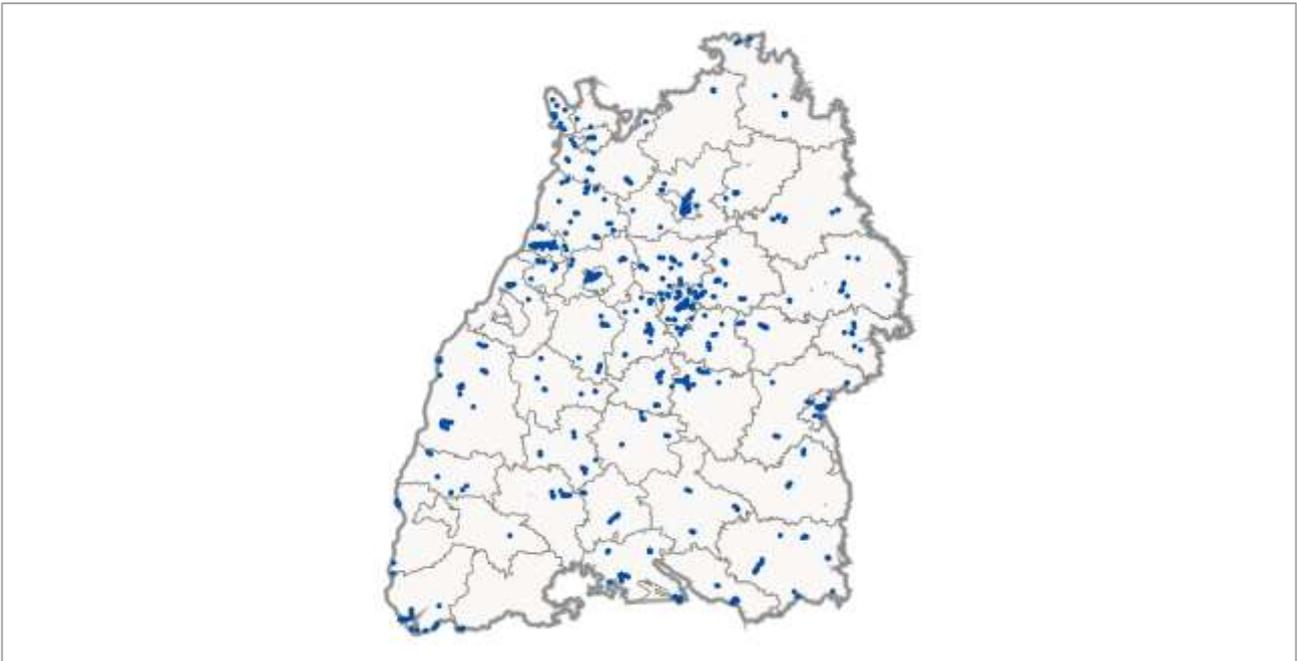
3.1 Beschreibung der Stichprobe und Vorgehen bei der Befragung

Für die Betrachtung der Auswirkungen des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages bzw. des Landesglücksspielgesetzes in Baden-Württemberg auf den Spielhallenbestand wurden die Gemeinden herangezogen, deren Einwohnerzahl zum Zeitpunkt der Erhebung größer als 10.000 Einwohner war.³⁵ Dies traf Ende des 2. Quartals 2014 auf 244 Gemeinden zu, was 22 Prozent aller Gemeinden Baden-Württembergs entspricht, aber einem Anteil an der Gesamtbevölkerung Baden-Württembergs von 68 Prozent. Im Oktober und November 2014 wurden für diese 244 Gemeinden zunächst nach Möglichkeit mittels Internetrecherche direkt auskunftsfähige behördliche Stellen und konkrete Ansprechpartner ermittelt, also Mitarbeiter bei Ordnungs- und Gewerbeämtern o. ä. Die Kontaktpersonen wurden gebeten, die Standortdaten der in der jeweiligen Gemeinde vergebenen Spielhallenkonzessionen anonymisiert zur Verfügung zu stellen. Eine Erinnerungsmail mit wiederholter Bitte zur Übermittlung der Daten wurde im Dezember 2014 versendet. Von den 244 angefragten Kommunen antworteten 208, was eine Rücklaufquote von 85 Prozent bedeutet. Nach Überprüfung der Rückmeldungen konnten für die vorliegende Studie 200 Kommunen berücksichtigt werden, wobei in 152 von ihnen Spielhallen angesiedelt sind, in 48 Orten gibt es keine Spielhallen.³⁶ Durch diese 200 Kommunen werden 81 Prozent der Fläche und 84 Prozent der Bevölkerung der befragten 244 Gemeinden abgedeckt. Bezogen auf ganz Baden-Württemberg repräsentiert die vorliegende Stichprobe 31 Prozent der Fläche und 57 Prozent der Bevölkerung.

³⁵ Vgl. Statistisches Bundesamt 2014.

³⁶ Hier und im Folgenden: Standorte der Spielhallen zum Zeitpunkt Dezember 2014.

Abb. 1: Überblick über die Spielhallenstandorte in den untersuchten Gemeinden



Quelle: Eigene Darstellung. Bereitstellung der Standortdaten der Spielhallen durch die jeweiligen Stadtverwaltungen (Stand 2014). Kartenmaterial WebAtlasDE © GeoBasis-DE / BKG 2015 (verändert).

3.2 Methode zur Berechnung des Spielhallenbestandes

Im vorliegenden Beitrag werden die Auswirkungen des LGlüG hinsichtlich Mindestabstand und Mehrfachkonzessionen auf den Spielhallenbestand Baden-Württembergs dargestellt. Dabei erfolgt eine rein quantitative Betrachtung der Situation nach dem 30. Juni 2017, wenn auch die Spielhallen mit einem sog. langen Bestandsschutz eine glücksspielrechtliche Erlaubnis benötigen. Im LGlüG bzw. in den entsprechenden Anwendungshinweisen werden zwar Anhaltspunkte genannt, es fehlen jedoch konkrete Vorgaben, welche Kriterien genau und mit welchem Gewicht in die Entscheidungsfindung über den Fortbestand oder die Schließung einer Spielhalle bei Unterschreiten des Mindestabstandes einfließen. Daher orientiert sich die Berechnung im vorliegenden Beitrag ausschließlich an den Distanzen zwischen den Spielhallen. Dabei zeigte es sich, dass es zu Konkurrenzsituationen der Art kommen kann, dass eine zentral liegende Spielhalle von weiteren Spielhallen umgeben ist, die – für sich betrachtet – der Mindestabstandsvorgabe entsprechen. Man steht nun vor der Entscheidung, entweder die eine zentrale Spielhalle zu schließen und die umliegenden zu erhalten, was einer Maximierung der Anzahl der Spielhallen entspricht. Die zweite Möglichkeit – gleichbedeutend mit einer Minimierung der Spielhallenzahl – besteht in der Erlaubniserteilung für die zentral gelegene Spielhalle verbunden mit der Schließung der umliegenden Spielhallen. Die Ergebnisse werden im folgenden Kapitel 3.3 für beiden Szenarien gezeigt.

Bei der Maximierung der Spielhallenzahl werden in einem ersten Schritt zunächst die Abstände aller Spielhallen untereinander berechnet. Gibt es dabei Abstände von weniger als den für Baden-Württemberg relevanten 500 m, werden diese Distanzen und die zugehörigen Spielhallen weiter untersucht. Es gilt, die Spielhalle zu finden, die die größte Anzahl von Abständen von weniger als 500 m zu anderen Spielhallen hat. Diese Spielhalle entspricht somit am wenigsten der Mindestabstandsregel und ist zu entfernen. Weisen mehrere Spielhallen die gleiche Anzahl unterschrittener Mindestabstände auf, werden die Distanzen jeder dieser Spielhallen addiert und anschließend die Spielhalle mit der kleinsten Summe entfernt. Für den Fall, dass die summierten Distanzen mehrerer Spielhallen gleich sind, ist es unerheblich, welche dieser Spielhallen aus dem Datensatz gelöscht wird. Die obigen Schritte werden wiederholt bis zwischen den verbleibenden Spielhallen ausschließlich Abstände von mindestens 500 m bestehen.

Das Vorgehen bei der Minimierung entspricht nahezu dem der Maximierung; bei Abständen der Spielhallen untereinander von weniger als 500 m ist lediglich die Spielhalle zu ermitteln, die die geringste Anzahl von Distanzen kleiner als 500 m zu anderen Spielhallen hat. Diese Spielhalle ist zu entfernen. Weisen mehrere Spielhallen die gleiche Anzahl unterschrittener Mindestabstände auf, werden die Distanzen jeder dieser Spielhallen addiert und anschließend die Spielhalle mit der größten Summe entfernt. Die obigen Schritte werden wiederholt bis zwischen den verbleibenden Spielhallen ausschließlich Abstände von mindestens 500 m bestehen.

Die Standortdaten der Spielhallen wurden wie in Kapitel 3.1 erwähnt durch die Stadt- und Gemeindeverwaltungen (Ordnungs-, Gewerbe-, Bürgerämter etc.) zur Verfügung gestellt; die Berechnungen selbst wurden in ArcGIS 10.3 durchgeführt, Quelle des Kartenmaterials ist der WebAtlasDE des Bundesamtes für Kartographie und Geodäsie (BKG) aus dem Jahr 2015.

3.3 Ergebnisse

Tab. 1 gibt einen Überblick über die mögliche Zahl der verbleibenden Spielhallen in den untersuchten Gemeinden bei Variation der Abstandsregelung der Spielhallen untereinander. Insgesamt zeichnet sich eine Tendenz ab, dass in Baden-Württemberg bei Einhaltung eines Mindestabstandes von 500 m sowie durch den Wegfall von Mehrfachkonzessionen weniger als ein Drittel des heutigen Spielhallenbestandes bestehen bleibt.

Tab. 1: Anzahl Spielhallen in Szenarien mit variiertem Mindestabstand

	Maximierung		Minimierung	
	152 Gemein- den in BW	%	152 Gemein- den in BW	%
Konzessionen gesamt	1514	100	1514	100
davon Mehrfachkonzessionen	608	40	608	40
Zwischensumme/Standorte	906	60	906	60
Verbleibende Spielhallenstandorte bei Abstand untereinander ...				
... von 100 m	774	51	753	50
... von 200 m	670	44	620	41
... von 250 m	627	41	572	38
... von 300 m	595	39	538	36
... von 400 m	537	35	473	31
... von 500 m	486	32	413	27

Quelle: Eigene Darstellung. Bereitstellung der Standortdaten der Spielhallen durch die jeweiligen Stadtverwaltungen (Stand 2014).

Grundsätzlich stellen sich bei der Anwendung der Abstandsregelungen mehrere Fragen, über die im vorliegenden Beitrag jedoch keine Aussage getroffen werden kann, da sie im Ermessen der jeweiligen Behörden liegen. Unterschreiten mehrere Spielhallen in einem bestimmten Umkreis die zulässigen Mindestabstände, ist offen, nach welchem Prinzip diejenigen ausgewählt werden, die schließen müssen. Eine Möglichkeit besteht darin, die Spielhallen, die zuerst eine Genehmigung erhalten haben, auch weiterhin bestehen zu lassen. Im Gegensatz zu den Ausführungsgesetzen in anderen Bundesländern ist dies jedoch gesetzlich nicht festgelegt. Ungeklärt ist in diesem Zusammenhang auch, welche Spielhallen zur Vermeidung unbilliger Härten zeitweilig vom Verbot der Mehrfachkonzessionen bzw. dem Abstandsgebot befreit werden können. Vorstellbar ist hierfür wie für die Entscheidung über Schließungen eine Abwägung mehrerer Kriterien; neben getätigten Investitionen, Vertragslaufzeiten oder der Zuverlässigkeit des Spielhallenbetreibers zum Beispiel auch die erfolgreiche Zertifizierung einer Spielhalle. Des Weiteren ist ungewiss, ob und wie Befreiungen möglich sind, sollte der Mindestabstand von mehreren Spielhallen unterschritten werden und für mehr als eine dieser Spielhallen ein entsprechender Antrag auf Befreiung gestellt werden. Eine andere offene Frage ist die nach der Vorgehensweise bei der Neueröffnung von Kinder- und Jugendeinrichtungen in der Nähe bereits bestehender Spielhallen. Ist

eine solche Neueröffnung nicht möglich, müssen betroffene Spielhallen geschlossen werden oder werden Ausnahmegenehmigungen erteilt? Letztlich stellt sich auch die Frage, wie mit Spielhallen zu verfahren ist, die das Abstandsgebot verletzen, jedoch im Zuständigkeitsbereich verschiedener Erlaubnisbehörden, sprich Kommunen – im Extremfall sogar unterschiedlicher Bundesländer, liegen.

Wenn die Mindestabstandsregel und das Verbot der Mehrfachkonzessionen tatsächlich und vollständig umgesetzt werden sollten, so verbleiben, je nach der Form der Umsetzung, zwischen minimal 27 Prozent und maximal 33 Prozent der Spielhallen, wie die Berechnungen zeigen.

Von besonderer Bedeutung sind die hier angestellten Berechnungen, wenn bei konkurrierenden Spielhallen gelöst wird, welche Spielhalle übrig bleibt.

4 Ausblick

Die Spielhallen- und Ausführungsgesetze zum Ersten GlüÄndStV variieren stark hinsichtlich der Vorgaben zu den Mindestentfernungen der Spielhallen untereinander. Die Distanzen reichen von 100 bis 500 m, wobei Ausnahmen im Einzelfall zulässig sind. Weitergehend sehen die Gesetze einiger Bundesländer auch eine Abstandsregelung in Bezug auf Einrichtungen für Kinder und Jugendliche vor. Hier unterscheiden sich die Vorschriften ebenfalls deutlich voneinander (vgl. Tab. 2).

Tab. 2: Übersicht der Bestimmungen der Spielhallen- und Ausführungsgesetze hinsichtlich Abstandsregelungen in anderen Bundesländern

	Mindestabstände zwischen Spielhallen	Abstand zu Einrichtungen für Kinder und Jugendliche
Bayern	250 m Luftlinie zu Spielhallen	
Berlin	500 m Luftlinie zu Spielhallen	Nicht in räumlicher Nähe zu Kinder- und Jugendeinrichtungen
Brandenburg	500m Luftlinie zu Spielhallen	
Bremen	250 m Luftlinie zu Spielhallen und Wettvermittlungsstellen	
Hamburg	500 m Luftlinie zu Spielhallen; Ausnahmen für Reeperbahn und Steindamm = 100 m	Nicht in räumlicher Nähe zu Kinder- und Jugendeinrichtungen
Hessen	300 m Luftlinie von Eingangstür zu Eingangstür der Spielhallen	
Mecklenburg-Vorpommern	500 m Luftlinie zu Spielhallen, Spielbanken	500 m Luftlinie zu Schulen oberhalb des Primärbedarfs
Niedersachsen	100 m Luftlinie zu Spielhallen; Gemeinden können den Abstand auf 50 m verringern oder auf maximal 500 m erhöhen	
Nordrhein-Westfalen	350 m Luftlinie zu Spielhallen	350 m Luftlinie zu öffentlichen Schulen sowie Kinder- und Jugendeinrichtungen
Rheinland-Pfalz	500 m Luftlinie zu Spielhallen	500 m Luftlinie zu Einrichtungen, die überwiegend von Minderjährigen besucht werden
Saarland	500 m Luftlinie zu Spielhallen	
Sachsen	250 m Luftlinie zu Spielhallen	250 m Luftlinie zu allgemeinbildenden Schulen
Sachsen-Anhalt	200 m Luftlinie zu Spielhallen	200 m Luftlinie zu Spielhallen und Kinder- und Jugendeinrichtungen
Schleswig-Holstein	300 m Luftlinie zu Spielhallen	300 m Luftlinie zu Kinder- und Jugendeinrichtungen
Thüringen	500 m Luftlinie von Eingangstür zu Eingangstür der Spielhallen; Ausnahmen bis 400 m möglich	Keine räumliche Nähe zu Kinder- und Jugendeinrichtungen, Suchtberatungsstellen und ähnlichen sozialen Einrichtungen

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf den Spielhallen- und Ausführungsgesetzen der Bundesländer.

Aufgrund der Vielfalt an Regelungen überrascht es nicht, dass Prognosen über die Auswirkungen der Mindestabstandsregelungen in den einzelnen Bundesländern sehr heterogen ausfallen.³⁷ Für Niedersachsen ist ein deutlich geringerer Rückgang des Spielhallenbestands zu erwarten als für Baden-Württemberg, da im Vergleich in diesem Bundesland weniger strikte Mindestabstandsregelungen vorgesehen sind. So wird in einer auf dem Kongress der deutschen Automatenwirtschaft 2014 vorgestellten Studie geschätzt, dass 80 Prozent der niedersächsischen Spielhallen bestehen bleiben, während demgegenüber für Baden-Württemberg von lediglich etwa 15 Prozent des heutigen Bestandes ausgegangen wird.³⁸ Die Angaben zu Baden-Württemberg bestätigen sich nur in Einzelfällen in der vorliegenden Untersuchung: So bleiben etwa in Sindelfingen zwei von ursprünglich 16 Konzessionen bestehen (13 Prozent). Ähnlich ist die Situation in Balingen (eine von sieben Konzessionen; 14 Prozent), Konstanz (vier von 27; 15 Prozent), Göppingen (vier von 26; 15 Prozent) oder Böblingen (vier von 25; 16 Prozent). Es gibt aber auch Gemeinden, in denen 100 Prozent des Bestandes bestehen bleiben, da weder Mehrfachkonzessionen vergeben wurden, noch Abstandsregelungen greifen. In der Regel sind dies kleinere Orte mit einem geringen Bestand von bis zu drei Spielhallen (z. B. Holzgerlingen, Schorndorf, Titisee-Neustadt). Im Durchschnitt der betrachteten Gemeinden verbleiben 27 bis 32 Prozent des derzeitigen Spielhallenbestandes, so dass generelle Aussagen, auch über Durchschnittswerte eines Bundeslandes, ohne genauere Berechnungen mit erheblichen Fehlern behaftet sind. Die von der Automatenwirtschaft präsentierten Angaben zu Baden-Württemberg von 15 Prozent der Spielhallen, die bei der Anwendung der Mindestabstandsregel und des Verbots der Mehrfachkonzessionen übrig bleiben sollen, liegen nur bei der Hälfte der hier genauer berechneten 27 bis 32 Prozent.

³⁷ Vgl. Smartcon GmbH 2014, S. 9.

³⁸ Vgl. Smartcon GmbH 2014, S. 9.

Literaturverzeichnis

- Barth, Dietmar (2013): Der deutsche Glücksspielmarkt 2001 – 2010. Teil I: Der deutsche Glücksspielmarkt – Eine Einführung. Hg. v. Forschungsstelle Glücksspiel.
- Bayerischer Landtag (26.03.2012): Antrag der Staatsregierung auf Zustimmung zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag - Erster GlüÄndStV). Drucksache 16/11995. Online verfügbar unter <http://www.bayern.landtag.de/webangebot2/Vorgangsmappe?wp=16&typ=V&drsnr=11995&intranet=>, zuletzt geprüft am 05.08.2014.
- Becker, Tilman; Heinze, Karen (2015): Auswirkungen geplanter Abstandsregelungen und Regelungen zu Konzessionsgrößen auf Spielhallen am Beispiel ausgewählter Kommunen in Baden-Württemberg. In: Hohenheimer Diskussionsbeiträge zur Glücksspielforschung, Diskussionsbeitrag Nr. 3.
- Becker, Tilman; Heinze, Karen (2014): Auswirkungen geplanter Abstandsregelungen und Regelungen zu Konzessionsgrößen auf Spielhallen am Beispiel Stuttgarts. 2. Aufl. In: Hohenheimer Diskussionsbeiträge zur Glücksspielforschung, Diskussionsbeitrag Nr. 2.
- Brandenburg, Christoph; Brunner, Tanja (2010): Die Steuerung von Spielhallenansiedelungen. In: Baurecht, Jg. 41, H. 11, S. 1851–1859.
- Determann, Dietrich; Stühler, Hans-Ulrich (2014): Baunutzungsverordnung. Kommentar unter besonderer Berücksichtigung des deutschen und gemeinschaftlichen Umweltschutzes. Begründet und bis zur 11. Aufl. mitbearbeitet von Hans Carl Fickert und Herbert Fieseler. Stuttgart: Kohlhammer.
- Dietlein, Johannes; Hüsken, Felix B. (2012a): 3. Gewerbeordnung (GewO) - § 33c. In: Birk, Dieter; Dietlein, Johannes: Glücksspielrecht. Glücksspielstaatsvertrag, Paragraph 284 StGB, Paragraphen 33c ff. GewO, SpielVO, RennwLottG, GG, EGV, GATS, EV/SlgLottVO-DDR u.a.; Kommentar. 2. Aufl. München: Beck, Rn. 1–22.

- Dietlein, Johannes; Hüsken, Felix B. (2012b): 3. Gewerbeordnung (GewO) - § 33f. In: Birk, Dieter; Dietlein, Johannes: Glücksspielrecht. Glücksspielstaatsvertrag, Paragraph 284 StGB, Paragraphen 33c ff. GewO, SpielVO, RennwLottG, GG, EGV, GATS, EV/SlgLottVO-DDR u.a.; Kommentar. 2. Aufl. München: Beck, Rn. 1–8.
- Dietlein, Johannes; Hüsken, Felix B. (2012c): 3. Gewerbeordnung (GewO) - § 33i. In: Birk, Dieter; Dietlein, Johannes: Glücksspielrecht. Glücksspielstaatsvertrag, Paragraph 284 StGB, Paragraphen 33c ff. GewO, SpielVO, RennwLottG, GG, EGV, GATS, EV/SlgLottVO-DDR u.a.; Kommentar. 2. Aufl. München: Beck, Rn. 1–24.
- Dietlein, Johannes; Hüsken, Felix B. (2012d): 4. Spielverordnung (SpielV) - Vorbemerkung. In: Birk, Dieter; Dietlein, Johannes: Glücksspielrecht. Glücksspielstaatsvertrag, Paragraph 284 StGB, Paragraphen 33c ff. GewO, SpielVO, RennwLottG, GG, EGV, GATS, EV/SlgLottVO-DDR u.a.; Kommentar. 2. Aufl. München: Beck, Rn. 1–3.
- Landtag von Baden-Württemberg (2012): Gesetzentwurf der Landesregierung Landesglücksspielgesetz (LGlüG). Drucksache 15/2431. Online verfügbar unter http://www2.landtag-bw.de/WP15/Drucksachen/2000/15_2431_d.pdf, zuletzt geprüft am 08.12.2014.
- Meßerschmidt, Klaus (2014): GewO § 33c. In: Pielow, Johann-Christian: Beck'scher Online-Kommentar Gewerberecht. München: Beck, Rn. 2–23.
- Seiler, Christian (2014): Artikel 74 GG. In: Epping, Volker; Hillgruber, Christian: Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz. München: Beck, Rn. 1–114.
- Smartcon GmbH (2014): Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen von GlüÄndStV/Landespielhallengesetzen auf die Spielhallen-Standorte in Deutschland. Wirkung geplanter Abstandsgebote und Regelungen zu Konzessionsgrößen. Vortrag auf dem Kongress der Deutschen Automatenwirtschaft (Summit 2014). Berlin, 04.06.2014.
- Staatsgerichtshof Baden-Württemberg (2014): Verfassungsbeschwerden gegen Landesglücksspielgesetz und Glücksspielstaatsvertrag teilweise erfolgreich. Pressemitteilung vom 18.06.2014. Online verfügbar unter <http://stgh.baden-wuerttemberg.de/de/presse-und-service/pressemitteilungen/pressemitteilung-18062014/>, zuletzt geprüft am 08.09.2014.

Statistisches Bundesamt (2014): Gemeindeverzeichnis Gebietsstand: 30.06.2014 (2. Quartal). Aktuelle Version online verfügbar unter <https://www.destatis.de/DE/Zahlen-Fakten/LaenderRegionen/Regionales/Gemeindeverzeichnis/Gemeindeverzeichnis.html>.

Stühler, Hans-Ulrich (2013): Die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten nach der BauNVO und deren Steuerung nach § 9 BauGB. In: Baurecht, Jg. 44, H. 5, S. 685-703.

Rechtsquellenverzeichnis

Baunutzungsverordnung (Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke – BauNVO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 1990 (BGBl. I S. 132), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 11. Juni 2013 (BGBl. I S. 1548) geändert worden ist.

Gewerbeordnung (GewO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202), die durch Artikel 10 des Gesetzes vom 11. März 2016 (BGBl. I S. 396) geändert worden ist.

Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag (Erster Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland – Erster GlüÄndStV) in der Fassung vom 15. Dezember 2011.

Landesglücksspielgesetz Baden-Württemberg (LGlüG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. November 2012 (GBl. S. 604), zuletzt geändert am 01. Dezember 2015 (GBl. S. 1033).

Spielverordnung (Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit – SpielV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Januar 2006 (BGBl. I S. 280), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 8. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2003) geändert worden ist.

StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 17.06.2014 – 1 VB 15/13.

Anhang

A1: Übersicht der einbezogenen Gemeinden

Gemeinden mit Spielhallenstandorten			
Aalen	Ettlingen	Malsch	Schwieberdingen
Achern	Fellbach	Mannheim	Sigmaringen
Altensteig	Freiberg am Neckar	Markdorf	Sindelfingen
Backnang	Freudenstadt	Metzingen	Singen (Hohentwiel)
Bad Mergentheim	Friedrichshafen	Mössingen	Sinsheim
Bad Rappenau	Gaggenau	Mühlacker	St. Leon-Rot
Bad Säckingen	Gengenbach	Nagold	Steinheim an der Murr
Bad Saulgau	Gerlingen	Neckarsulm	Stockach
Bad Schönborn	Göppingen	Neuenburg am Rhein	Stuttgart
Bad Urach	Gottmadingen	Nürtingen	Tamm
Bad Waldsee	Graben-Neudorf	Oberderdingen	Teningen
Bad Wurzach	Grenzach-Wyhlen	Oberkirch	Titisee-Neustadt
Baiersbronn	Hechingen	Oberndorf am Neckar	Trossingen
Balingen	Heidelberg	Offenburg	Tübingen
Biberach an der Riß	Heidenheim an der Brenz	Oftersheim	Tuttlingen
Bietigheim-Bissingen	Heilbronn	Öhringen	Ulm
Birkenfeld	Herbolzheim	Ostfildern	Vaihingen an der Enz
Blaustein	Herbrechtingen	Östringen	Villingen-Schwenningen
Böblingen	Herrenberg	Pfinztal	Waghäusel
Bopfingen	Hockenheim	Pforzheim	Waiblingen
Brackenheim	Holzgerlingen	Pfullendorf	Waldbronn
Breisach am Rhein	Horb am Neckar	Pfullingen	Waldkirch
Bretten	Isny im Allgäu	Plochingen	Walldorf
Bruchsal	Karlsruhe	Rastatt	Walldürn
Burladingen	Kehl	Ravensburg	Wangen im Allgäu
Calw	Konstanz	Remchingen	Weil am Rhein
Crailsheim	Korntal-Münchingen	Renningen	Weil der Stadt
Denzlingen	Kornwestheim	Reutlingen	Weingarten (Baden)
Ditzingen	Ladenburg	Rheinfelden (Baden)	Weingarten
Dossenheim	Lahr/Schwarzwald	Rielasingen-Worblingen	Weinsberg
Eberbach	Laichingen	Rottweil	Weinstadt
Ebersbach an der Fils	Langenau	Rutesheim	Wendlingen am Neckar
Eggenstein-Leopoldshafen	Lauda-Königshofen	Sachsenheim	Wertheim
Ehingen (Donau)	Laupheim	Schopfheim	Wiesloch
Ellwangen (Jagst)	Leimen	Schorndorf	Winnenden
Engen	Leinfelden-Echterdingen	Schramberg	
Eningen unter Achalm	Leonberg	Schwäbisch Gmünd	
Eppingen	Leutkirch im Allgäu	Schwäbisch Hall	
Esslingen am Neckar	Lörrach	Schwetzingen	

Gemeinden ohne Spielhallenstandorte			
Asperg	Schwaigern		
Bad Dürrheim	Straubenhardt		
Besigheim	Stutensee		
Blaubeuren	Sulz am Neckar		
Bretzfeld	Ubstadt-Weiher		
Brühl	Uhingen		
Denkendorf	Welzheim		
Edingen-Neckarhausen			
Eppelheim			
Ettenheim			
Filderstadt			
Friesenheim			
Gärtringen			
Gernsbach			
Gundelfingen			
Haigerloch			
Heddesheim			
Hemsbach			
Karlsbad			
Kernen im Remstal			
Ketsch			
Korb			
Kraichtal			
Lauffen am Neckar			
Leingarten			
Leutenbach			
Linkenheim-Hochstetten			
Meckenbeuren			
Meßstetten			
Möglingen			
Neckargemünd			
Neuhausen auf den Fildern			
Nußloch			
Obersulm			
Philippsburg			
Remshalden			
Rheinau			
Rheinstetten			
Rudersberg			
Salem			
Sandhausen			