

## **Mindestabstände für Spielhallen in der Stadt Rotenburg (Wümme)**

### gutachterliche Prüfung

Die Stellungnahme hat die gutachterliche Prüfung der rechtlichen Auswirkungen einer Veränderung der Mindestabstände für Spielhallen zum Gegenstand.

Der Staatsvertrag zum Glücksspielwesen (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. Rechtslage in Niedersachsen und deren Auswirkungen

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 (Luftlinie) betragen muss. Durch diese gesetzlichen Mindestabstände bekommt der Spieler 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. Somit hat die Veränderung der Mindestabstände eine direkte Auswirkung auf das Spielverhalten von Spielsüchtigen.

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

Der Gesetzgeber hat für die beiden unbestimmten Rechtsbegriffe Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses bzw. besondere örtliche Verhältnisse keinerlei Ausführungsbestimmungen erlassen oder Anwendungserläuterungen gegeben. Somit wird für die weitere Prüfung die grammatikalische Auslegung, also nach dem Wortsinn, dieser unbestimmten Rechtsbegriffe herangezogen.

Danach liegt ein öffentliches Bedürfnis dann vor, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass es ein erhebliches Bedürfnis am Vorhandensein von Spielhallen innerhalb eines größeren Abstandes vorliegt.

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.

Grundsätzlich ist für diese unbestimmten Rechtsbegriffe eine Interessenabwägung erforderlich, bei der die rechtstaatlichen Grundsätze der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit berücksichtigt werden müssen. Im vorliegenden Fall muss abgewogen werden zwischen dem

Eingriff in die verfassungsmäßig gesicherte Gewerbefreiheit und dem Schutz der Öffentlichen Sicherheit und Ordnung, hier insbesondere dem Schutz von Leben und Gesundheit durch die Auswirkungen der Spielsucht. Die rechtliche Prüfung erstreckt sich auch auf den sachlichen, räumlichen und zeitlichen Umfang der Abweichung der örtlichen Verhältnisse.

Ein öffentliches Bedürfnis liegt vor, wenn hinreichende Gründe vorliegen, die eine solche Regelung im Interesse der Allgemeinheit angezeigt erscheinen lassen. Dies kann hier unterstellt werden, da die Stadt Rotenburg (Wümme) in der Kernstadt über hohe Anzahl von Spielhallen verfügt.

Zur Auslegung unbestimmten Rechtsbegriffe, sind die Ziele der den landesrechtlichen Regelungen zugrundeliegenden Staatsvertrages zum Glückspielwesen vom 15.12.2011 heranzuziehen. 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.

Die Erhöhung der Mindestabstände von Spielhallen ist aus methodischer Sicht ein geeignetes Mittel zur Beeinflussung des Spielverhaltens und somit geeignet die Entstehung von Spielsucht zu verhindern und die Spielsucht zu bekämpfen.

## 2. 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 Grifffnähe eines Spielangebotes und einem verstärkten Nachfrageverhalten.* (Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e.V. Westenwall 4, 59065 Hamm).

Nach der PAGE-Studie (Uni Greifswald, Institut für Epidemiologie und Sozialmedizin Universität zu Lübeck, Forschungsgruppe S:TEP, Zentrum für Integrative Psychiatrie – ZIP gGmbH) haben 1,4 % der deutschen Bevölkerung ein Problem mit Glücksspiel, das bedeutet umgerechnet auf Rotenburg etwa 304 Menschen. Dazu kommen 0,9% der Bevölkerung, also etwa 196 Personen in der Stadt Rotenburg (Wümme), 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. (Südring 31, 59423 Unna) führt seit Jahren in regelmäßigen Abständen Befragungen bei den Kommunen über die Anzahl der Spielhallen und Geldspielgeräte durch. Danach liegt der bundesweite Durchschnitt bei 428 Einwohnern je Geldspielgerät. In Niedersachsen sind es 412 Einwohner pro Geldspielgerät.

## 3. Situation in der Stadt Rotenburg (Wümme)

Zum Stand 12.03.2019 sind in Rotenburg 91 Geldspielgeräte in Spielhallen und 12 Geldspielgeräte in Gaststätten gemeldet. Bei einer Einwohnerzahl von 21.718 (Stand 31.12.2017) bedeutet dies einen Durchschnitt von 211 Einwohnern je Geldspielgerät.

Im Weiteren ist zu prüfen, ob der Tatbestand der *besonderen örtliche Verhältnisse* für die Erhöhung der Mindestabstände herangezogen werden kann. Besondere örtliche Verhältnisse liegen dann vor, wenn sich der örtliche Bereich von den Verhältnissen anderer Bereiche unterscheidet. Das Angebot an Geldspielgeräten in Bezug zu den Einwohnerzahlen in Rotenburg (211) ist somit im Vergleich zum bundesweiten Durchschnitt (428) und zum Nieder-

sachsen Durchschnitt (412) deutlich höher. Die Angebotsdichte von Spielgeräten ist in Rotenburg fast doppelt so hoch wie in den Vergleichsbereichen.

Der Gesetzgeber in Niedersachsen hat bei einer derzeitigen Spielgerätedichte von 412 EW pro Glückspielgerät einen allgemeinen Mindestabstand von 100 m festgelegt. Die Spielgerätedichte im Gebiet der Stadt Rotenburg (Wümme) mit 211 EW pro Glückspielgerät ist doppelt so hoch wie der Wert in Niedersachsen. Es ist festzustellen, dass die örtlichen Gegebenheiten der Spielgerätedichte deutlich von der Vergleichsfläche Niedersachsen abweicht. Der Tatbestand der „besonderen örtlichen Verhältnisse“ ist daher erfüllt und kann somit zur Begründung einer Erhöhung der Mindestabstände von Glücksspielgeräten herangezogen werden.

#### 4. Bemessung des neuen Mindestabstandes.

In der Stadt Rotenburg (Wümme) befinden sich im Kernstadtbereich 7 Spielhallen in denen insgesamt 91 Spielhallengeräte betrieben werden. Dies entspricht einer durchschnittlichen Anzahl von 13 Spielhallengeräte pro Spielhalle. Zur Verringerung der Spielhallendichte wird der Niedersachsen-Wert von 412 EW/Spielhallengerät angestrebt.

Dem beiliegenden Lageplan 1 (Anlage 3) kann die derzeitige Lage der 7 Spielhallen (A-G) im Kernstadtbereich entnommen werden. Die 7 Spielhallen halten den zur Zeit gültigen Mindestabstand von 100m ein und führen zu einer Spielhallengerätedichte von 211 EW pro Spielhallengerät.

Im Lageplan 2 (Anlage 3) sind die Standorte der 7 Spielhallen mit 450m Kreisen zentriert. Wenn diese 450m Mindestabstände angewendet werden, ist an den Überlappungsflächen der Kreise zu erkennen, welche Spielhallen bei einer Neukonzessionierung Bestand hätten und welche wegfallen würden

Spielhallen mit Bestand:

- Variante 1: A, D, E und G
- Variante 2: A, D, F und G
- Variante 3: C, E und G
- Variante 4: C, F und G
- Variante 5: B, D, E und G
- Variante 6: B, D, F und G

Welche Variante eintritt hängt von der Reihenfolge der Neukonzessionierung durch den Landkreis Rotenburg (Wümme) ab. Im Ergebnis ist jedoch festzuhalten, dass je nach Variante 3 oder 4 Spielhallen auf Dauer bestand haben. Bei einer durchschnittlichen Belegung von 13 Glücksspielgeräten pro Spielhalle, verblieben in der günstigsten Variante 39 Spielgeräte = 490 EW pro Spielhallengerät und in der ungünstigsten 52 Spielgeräte = 368 EW pro Spielhallengerät in den Spielhallen der Kernstadt.

Verglichen mit dem Durchschnitt des Landes Niedersachsen von 412 EW pro Spielhallengerät ist der durchschnittliche Spielhallengerätedichte in Rotenburg dann fast identisch.

#### 5. Zusammenfassung

Unter Berücksichtigung des Willens des Bundesgesetzgebers mit Inkrafttreten des Glückspielstaatsvertrages, der derzeitigen niedersächsischen Rechtslage mit dem Vollzug des Glückspielgesetzes und der wissenschaftlichen Erkenntnis zum Entstehen von Spielsucht, wurde ein neuer Mindestabstand für Spielhallen von 450m für Kernstadt Rotenburg ermittelt. Die Beschränkung in der Fläche auf die Kernstadt und die Ermittlung des neuen Wertes für den Mindestabstand durch den Vergleich der Örtlichen Besonderheiten, ist verhältnismäßig und angemessen.



Rütter