



**Begründung:**

In Folge einer erheblichen Zunahme von Spielhallen im Allgemeinen sowie vor allem auch des Anstiegs von Mehrfachkonzessionen nach der Änderung der Spielverordnung (SpielV) im Jahr 2006, traten 2012 der Erste Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄndStV) sowie entsprechende Ausführungsgesetze der Länder (Niedersächsisches Glücksspielgesetz – NGLüSpG) in Kraft. Gleichrangige Ziele des Staatsvertrags und gleichlautend des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes sind u.a. die Entstehung von Spiel- und Wetsucht zu verhindern, das Glücksspielangebot zu begrenzen und überwachen sowie der Jugend- und Spielerschutz (§ 1 GlüStV, § 1 Abs. 3 NGLüSpG). Kernbestandteil der Regelungen zur Beschränkung von Spielhallen stellen dabei das Verbot von Mehrfachkonzessionen sowie die Einführung eines Mindestabstands zwischen Spielhallen dar. Eine Umsetzung musste nach fünf Jahren Übergangsfrist für Bestandsspielhallen zum 01.07.2017 erfolgen. In der Folge wurde die Anzahl der Geldspielgeräte in Spielhallen in Emden um fast 100 reduziert. Nichtsdestotrotz bewegt sich Emden im Hinblick auf das Verhältnis von Einwohnern je Geldspielgerät weiterhin auf einem vergleichsweise hohen Niveau. Aus Gründen der Suchtprävention und –bekämpfung sowie des Jugend- und Spielerschutzes scheint es daher angeraten, die Ausbreitung von Spielhallen durch den Erlass einer Verordnung zur Erhöhung des vorgeschriebenen Mindestabstands weiter zu beschränken.

Die gesetzliche Grundlage dieser Verordnung ergibt sich aus § 10 Abs. 2 NGLüSpG. Darin wurde das Abstandsgebot umgesetzt, wonach der Abstand zwischen zwei Spielhallen mindestens 100 Metern (Luftlinie) betragen muss. Maßgeblich ist dabei die kürzeste Verbindung zwischen den Gebäudekanten (OVG Lüneburg, Beschluss vom 20.06.2018 - 11 ME 136/18). Bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses oder besonderer örtlicher Verhältnisse können Gemeinden für ihr Gebiet oder Teile davon jedoch durch Verordnung einen geringeren Mindestabstand von mindestens 50 Metern oder einen größeren Abstand von bis zu 500 Metern festlegen (§ 10 Abs. 2 S. 3 NGLüSpG). Niedersachsen legt damit unter allen Bundesländern den geringsten Mindestabstand zwischen Spielhallen fest, eröffnet dafür aber als einziges Land die Möglichkeit abweichende Regelungen auf Gemeindeebene zu treffen.

Da weder eine Legaldefinition der Begriffe „öffentliches Bedürfnis“ und „besondere örtliche Verhältnisse“ erfolgt ist, noch anderweitige Anwendungshinweise des Gesetzgebers vorliegen, handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe, die eine Interessenabwägung erfordern, bei der die Grundsätze der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit berücksichtigt werden müssen. Die rechtliche Prüfung erstreckt sich hierbei auch auf den sachlichen, räumlichen und zeitlichen Umfang der Abweichung.

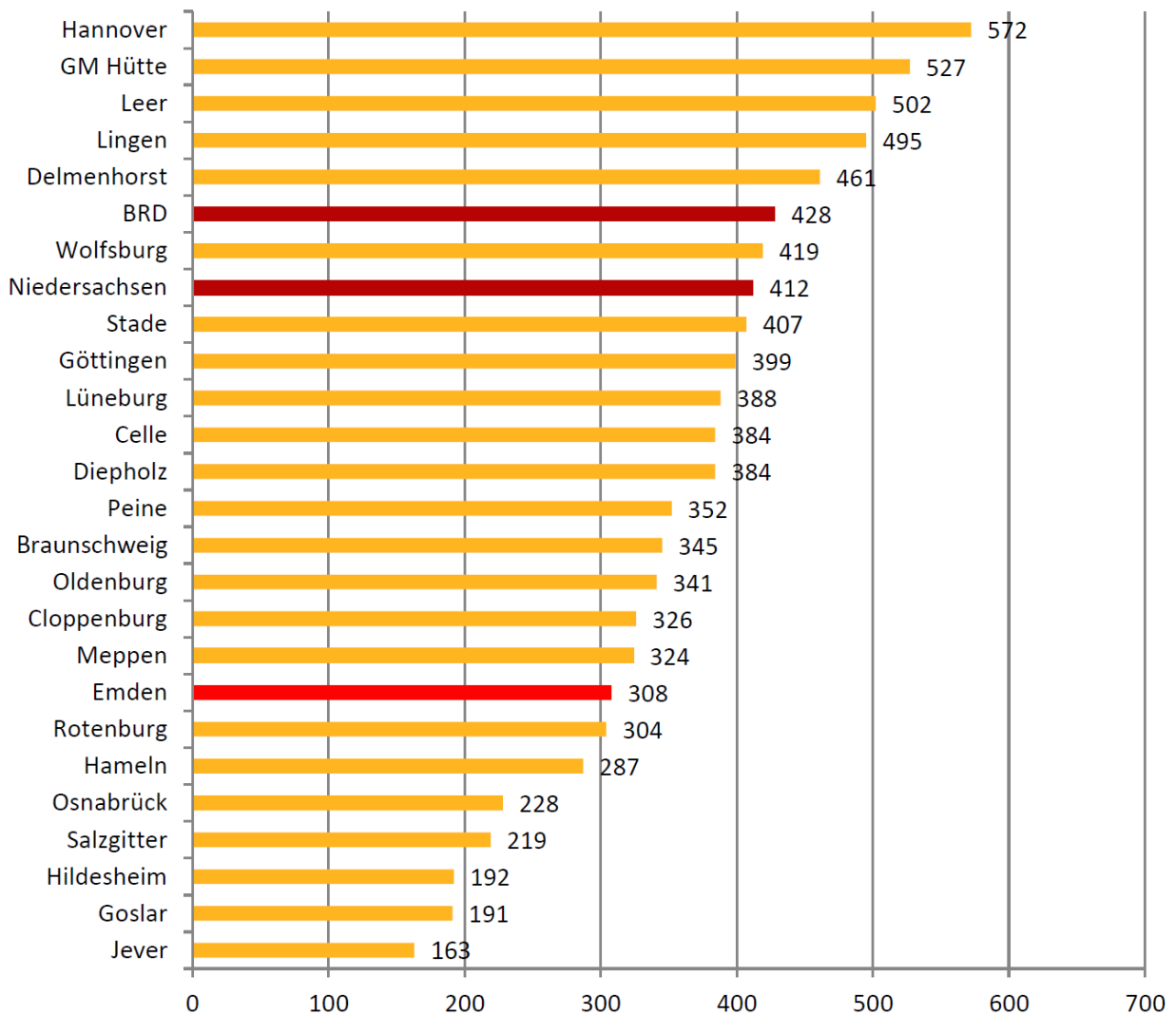
Im vorliegenden Fall kann ein „öffentliches Bedürfnis“ angenommen werden, wenn hinreichende Gründe dafür vorliegen, dass die Regelung im Interesse der Allgemeinheit geboten scheint. Das Vorliegen „besonderer örtlicher Verhältnisse“ kann angenommen werden, wenn die Verhältnisse im örtlichen Bereich sich so von den Verhältnissen anderer örtlicher Bereiche unterscheiden, dass sie eine Abweichung gerechtfertigt erscheinen lassen. Dabei muss Bezug genommen werden auf die Ziele des § 1 Abs. 3 NGLüSpG.

Nach Angaben der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen e.V. (DHS) sind gewerbliche Geldspielautomaten die Glücksspielform, die mit dem höchsten Risiko behaftet ist, eine Glücksspielsucht zu entwickeln (DHS 2019: Pathologisches Spielen, Suchtmedizinische Reihe, Band 6, S. 18). Zudem besteht ein enger Zusammenhang zwischen Suchtmitteln und vorhandenen Suchtproblemen einer Gesellschaft, sodass angenommen werden kann, dass mit steigender Verfügbarkeit des Glücksspielangebots auch ein zunehmender Konsum einhergeht. Eine der wirksamsten Präventionsmaßnahmen besteht daher darin, Maßnahmen zur Begrenzung der Verfügbarkeit von Glücksspielen wie etwa die Beschränkung der Anzahl von Spielstätten zu treffen (ebd., S. 70 ff.).

Wie bereits erwähnt, ist das Angebot an Geldspielgeräten in Spielhallen in Emden trotz erfolgter Reduzierung immer noch vergleichsweise hoch. So kamen zum 01.01.2018 in Emden nur 308

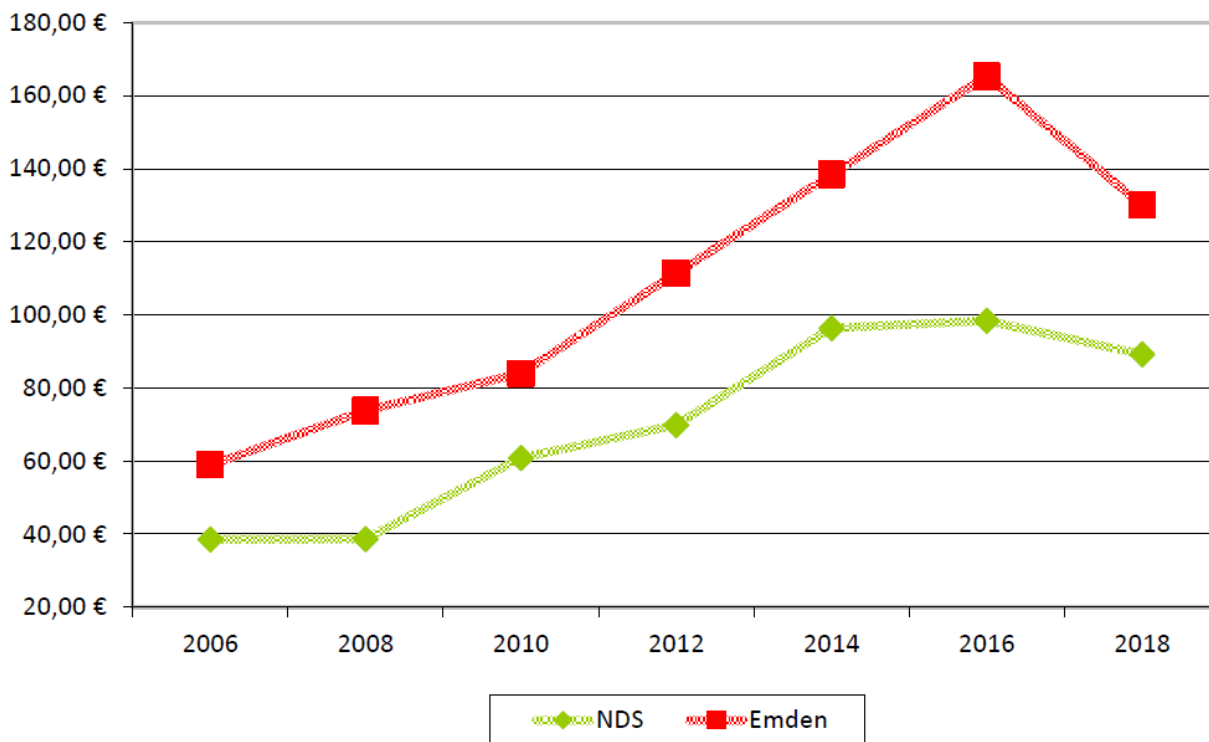
Einwohner (EW) auf ein Geldspielgerät (GSG) in Spielhallen und damit deutlich weniger als im niedersächsischen (412 EW/GSG) oder bundesdeutschen Durchschnitt (428 EW/GSG) (siehe Abb. 1). Auch die Entwicklung der jährlichen Ausgaben an Geldspielgeräten je Einwohner liegt deutlich über dem niedersächsischen Durchschnitt (siehe Abb. 2).

**Abb. 1 Einwohner pro Geldspielgerät in Spielhallen (Stand 01.01.2018)**



(Quelle: Trümper/Heimann (2018): Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland; Abbildung zur Verfügung gestellt von der Niedersächsischen Landesstelle für Suchtfragen)

**Abb. 2 Entwicklung der jährlichen Ausgaben an Geldspielgeräten in Emden und Niedersachsen**



(Quelle: Trümper/Heimann (2018): Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland; Abbildung zur Verfügung gestellt von der Niedersächsischen Landesstelle für Suchtfragen)

Aufgrund des hohen Suchtpotenzials des Automatenspiels auf der einen Seite sowie der weiterhin hohen Anzahl von Geldspielgeräten in Emden auf der anderen Seite scheint eine weitergehende Beschränkung der Anzahl der Spielhallen durch Erhöhung des Mindestabstands im Interesse der Allgemeinheit angeraten, um das Entstehen von Glückspielsucht wirksam zu verhindern.

Eine Erhöhung des Mindestabstands ist dabei vor allem in der Emdener Innenstadt von großer Bedeutung, da sich bereits sechs der bestehenden vierzehn Spielhallenstandorte innerhalb des Wallrings befinden. Eine größere Entfernung zwischen den Spielhallen führt dazu, dass der Spieler nicht sofort wieder die Gelegenheit zum Spiel erhält, seine Gedanken neu ordnen kann und dadurch im besten Fall Abstand vom unkontrollierten Spielverhalten nimmt. Gerade in den Bereichen, in denen ein hoher Anteil an Fußgängern verkehrt, ergibt sich durch ein beschränktes Angebot zudem seltener die Gelegenheit des spontanen Besuchs einer Spielhalle.

Aufgrund der Analyse der bestehenden Situation und Abwägung der Verhältnismäßigkeit wird ein Mindestabstand von 200 Metern zwischen Spielhallen in Emden als angemessen erachtet. Diese Verdopplung des gesetzlichen Mindestabstands führt einerseits zu einer wirksamen Beschränkung der möglichen Spielhallenstandorte vor allem im Innenstadtbereich. Andererseits ermöglicht der gewählte Mindestabstand weiterhin durchaus Spielraum für die Ansiedlung von Spielhallen im Stadtgebiet, sodass der Eingriff, auch in Abwägung der grundgesetzlich garantierten Berufsfreiheit (Art. 12 GG), als angemessen erachtet wird.

### **Auswirkungen auf den Demografieprozess:**

Keine.

**Anlagen:**

Verordnung der Stadt Emden über den Mindestabstand von Spielhallen in der Stadt Emden  
(Mindestabstandsverordnung Spielhallen)