

Ultra Vires?

Kompetenzprobleme im neuen Spielhallenrecht der Länder

I. Einleitung

Mit der am 01.09.2006 in Kraft getretenen Föderalismusreform I sind zahlreiche Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes auf die Länder übergegangen, darunter auch das „Recht der Spielhallen“, das zuvor als Teil des Rechts der Wirtschaft nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zur konkurrierenden Gesetzgebung gehörte. Seither sind fast sieben Jahre vergangen. In diesem Zeitraum haben die Länder nicht nur den Glücksspielstaatsvertrag von 2007 neu gefasst und bei dieser Gelegenheit im Siebten Abschnitt des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags (§§ 24 bis 26) erstmals Spielhallen als Orte des Glücksspiels ausgewiesen und geregelt¹. Daraufhin sind sie in diesem Rahmen sämtlich auch selbst gesetzgeberisch tätig geworden und haben flächendeckend eigene Spielhallengesetze erlassen bzw. in Landesausführungsgesetzen zum Ersten GlüÄndStV spielhallenrelevante Regelungen beschlossen. Dies war der Hauptgrund, weshalb das Spielhallenrecht (neben dem Versammlungsrecht, dem Strafvollzugsrecht, dem Hochschulrecht, dem Beamtenrecht, dem Gaststättenrecht [Nichtraucherschutz] und dem Recht des Ladenschlusses) exemplarisch in eine umfassend angelegte Untersuchung einbezogen worden ist, die sich mit der Umsetzung der Föderalismusreform I beschäftigt hat. Gegenstand dieses Forschungsprojekts waren die Beobachtung (Monitoring) und Bewertung (Evaluation) der einzelnen Maßnahmen, die Bund und Länder ergriffen haben, um die Ergebnisse der Föderalismusreform I zu verwirklichen². Dabei stellte sich für das Spielhallenrecht heraus, dass nach wie vor große Unsicherheiten im Hinblick auf die konkrete Reichweite der neuen Landekompetenz bestehen (II.). Diese Unklarheiten beziehen sich vor allem auf drei Regelungsbereiche, von denen angenommen wird, dass sie in der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes verblieben sind: die Abstandsgebote in Verbindung mit dem Verbot der Mehrfachkonzessionen (III.), die Verringerung der Gerätezahl in den Spielhallen in Verbindung mit dem Gebot der Einzelaufstellung (IV.) und die Namens- oder Bezeichnungsvorschriften für Spielhallen (V). Die damit zusammenhängenden Probleme sollen im folgenden Beitrag näher untersucht werden.

II. Die Gesetzgebungskompetenz der Länder für das Spielhallenrecht

1. Bevor auf bestimmte Einzelregelungen eingegangen werden kann, muss zunächst die Reichweite der neuen Landekompetenz für das Spielhallenrecht geklärt werden. Die Länder haben anfangs lange gezögert, von ihr Gebrauch zu machen. Denn es bestehen in der Frage, wie weit diese Kompetenz trägt und welche Gegenstände sie umfasst, nach wie vor erhebliche Meinungsverschiedenheiten. Einer Mindermeinung zufolge soll den Ländern im Wege einer extensiven Auslegung des Begriffs „Recht der Spielhallen“ ein möglichst großer Gestaltungsspielraum verschafft und der Bund aus der Regelung des gewerblichen Geldspiels nahezu vollständig verdrängt werden³. Nach herrschender Ansicht ist man sich hingegen weitgehend darüber einig, dass Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG mit der Herausnahme des „Rechts der Spielhallen“ aus dem Katalog der konkurrierenden Gesetz-

gebung des Bundes auf dem Gebiet des „Rechts der Wirtschaft“ unmittelbar an § 33i GewO anknüpft und daher nur die Regelung des Spielhallenbetriebs (einschließlich der hierfür erforderlichen Erlaubnis), allenfalls ergänzt durch die einschlägigen Vorschriften in der SpielV⁴, den Ländern überlässt⁵. Sogar die Länder selbst gehen inzwischen davon aus, dass „die in der Föderalismusreform I übertragene Zuständigkeit für die Spielhallen ... nur die (räumlich radizierte) Spielhallenerlaubnis in § 33i GewO, nicht dagegen das gewerbliche Spielrecht der §§ 33c bis 33g GewO“ umfasst⁶.

2. Das folgt insbesondere aus der Entstehungsgeschichte des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 n.F. GG, der im Hinblick auf die zeitliche Nähe zu den Gesetzgebungsakten der Länder erhöhte Bedeutung zukommt. Aus ihr ergibt sich, dass mit dem Begriff „Recht der Spielhallen“ lediglich auf § 33 i GewO Bezug genommen werden sollte. Der Bund war nur bereit, aus dem Bereich des „Rechts der Wirtschaft“ den Ländern die alleinige Gesetzgebungsbefugnis für solche Einzelregelungen zu überlassen, die vollständig und ausschließlich „lokal radiziert“ sind, d.h. neben ihrem Ortsbezug keine darüber hinausreichenden Wirkungen entfalten.

* Der Autor, emeritierter Inhaber des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht der Leibniz Universität Hannover, ist Geschäftsführender Direktor des Deutschen Instituts für Föderalismusforschung e.V.

¹ Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag (Erster GlüÄndStV) vom 15.12.2011, in Kraft getreten am 01.07.2012.

² Das Forschungsprojekt „Der neue deutsche Bundesstaat. Begleitforschung zur Föderalismusreform I“ wurde von 2008 bis 2012 im Deutschen Institut für Föderalismusforschung e.V. (DIF), Hannover, unter Leitung des Verf. durchgeführt und vom Land Niedersachsen gemeinsam mit der Fritz Thyssen Stiftung, Köln, gefördert. Der Schlussbericht wird demnächst in der Schriftenreihe des DIF „Föderalismus-Studien“ (Nomos Verlag, Baden-Baden 2013) erscheinen.

³ Vgl. insbesondere *Johannes Dietlein*, Die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder für das Spielhallenwesen. Kompetenzziele und materielle Fragen des neuen Art. 74 I Nr. 11 GG, in: *Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht (ZfWG)* 2008, Teil I: S. 12-19; Teil II: S. 77-83.

⁴ Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit – Spielverordnung (SpielV), neu gefasst durch Bekanntmachung vom 27.01.2006 (BGBl. I, 280), in denen – objektbezogen – die Aufstellung solcher Geldspielgeräte in „Spielhallen oder ähnlichen Unternehmen“ (vgl. §§ 1 Abs. 1 Nr. 2, 2 Nr. 2 und 3 Abs. 2 und 3), der Zwang zur Veranstaltung anderer Geldgewinnspiele im Sinne von § 33 d Abs. 1 S. 1 GewO in „Spielhallen oder ähnlichen Unternehmen“ (§ 4 GewO) sowie die Pflicht des Aufstellers dieser Geräte zur Auslage von Informationsmaterial über die Risiken des Spielens in „Spielhallen“ (§ 6 Abs. 4) geregelt sind.

⁵ In diesem Sinne vor allem *Ulrich Schönleiter*, Föderalismusreform und Gewerberecht – Erste Gedanken zur neuen Rechtslage, in: *GewArch* 2006, 371-373 (373); *ders.* (zusammen mit *Ralph Böhme*), Herbstsitzung 2006 des Bund-Länder-Ausschusses „Gewerberecht“, in: *GewArch* 2007, 108-113 (110); *Dittmar Hahn*, Neuregelungen zum gewerblichen Spielrecht, in: *GewArch* 2007, 89-97 (89); *Wolfram Höfling/Stephan Rixen*, Die Landesgesetzgebungskompetenzen im Gewerberecht nach der Föderalismusreform, in: *GewArch* 2008, 1-9 (7 f.); *Rengeling/Szczekalla* in: *Bonner Kommentar* (Stand: September 2007), Art. 74 Abs. 1 Nr. 11, Rn. 154; *Bodo Pieroth* in: *Jarass/Pieroth, GG-Kommentar*, 9. Aufl., Art. 70, Rn. 23; *Rupert Stettner* in: *Dreier* (Hrsg.), *GG-Kommentar*, Bd. II, 2. Aufl., 2007, Art. 74, Rn. 64; *Christoph Degenhart* in: *Sachs, GG-Kommentar*, 4. Aufl., Art. 74, Rn. 47; *ders.*, Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen durch die Föderalismusreform, in: *NVwZ* 2006, 1209-1216 (1213 f.); *Stefan Oeter*, in: *Chr. Starck* (Hrsg.), *Föderalismusreform – Einführung*, 2007, Rn. 63; *Hans-Peter Friedrich*, Recht der Wirtschaft, in: *Holtzschneider/Schön*, Die Reform des Bundesstaates, 2007, S. 239-246 (245 f.); *André Schmitz*, Recht der Wirtschaft und regionale Arbeitsmarktpolitik, ebenda, S. 247-268 (Fn.17: „jedenfalls § 33 i GewO“); *Jörg Ennusch/Christina Brugger*, Gesetzgebungskompetenzen im Spielhallenrecht nach der Föderalismusreform, in: *ZfWG* 2006, S. 292-293 (292: „zumindest § 33 i GewO“).

⁶ Vgl. u.a. die Begründungen zu den Regierungsentwürfen der entsprechenden Glücksspielgesetze in Baden-Württemberg vom 30.10.2007 (Drs. 14/1930, S. 30 f.) und in Niedersachsen vom 04.10.2007 (Drs. 15/4090, S. 63).

Die weitergehenden Wünsche der Länder fielen diesem Kompromiss ebenso zum Opfer, wie spätere Versuche der FDP-Fraktion im Bundestag, die Übertragung des „Rechts der Spielhallen“ auf die Länder wieder rückgängig zu machen⁷. Wer gegenwärtig weiterhin für ein extensives Verständnis des „Rechts der Spielhallen“ etwa in dem Sinne eintritt, dass es auch Materien umfasse, die in den §§ 33c bis h GewO geregelt sind, verfälscht die Entstehungsgeschichte des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 n.F. GG und versucht, einer Länderdeposition, die im Prozess der Föderalismusreform I politisch unterlegen war, mit zweifelhaften juristischen Mitteln nachträglich doch noch zum Durchbruch zu verhelfen. Schließlich spricht auch der mögliche, dem allgemeinen Sprachgebrauch zu entnehmende Sinn des Wortes „Spielhalle“ dafür, dass hiermit nicht zugleich auch das Recht der „Spielgeräte“ selbst (von der Herstellung bis zur Aufstellung) oder gar das gesamte gewerbliche Geldspiel gemeint sein können.

III. Abstandsgebote und Verbote von Mehrfachkonzessionen

1. Aufgrund von § 25 Abs. 1 Erster GlüÄndStV, wonach zwischen Spielhallen ein Mindestabstand einzuhalten ist (Verbot von Mehrfachkonzessionen), der in den Ausführungsbestimmungen der Länder näher geregelt werden soll, haben alle Länder in ihre spielhallenbezogenen Vorschriften solche Abstandsgebote aufgenommen, wobei die Distanzen zwischen 100 Meter (Niedersachsen, Hamburg in Vergnügungsvierteln) und 500 Meter (Baden-Württemberg, Berlin, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland und Thüringen) schwanken⁸. Auf den ersten Blick könnte man meinen, dass diese Abstandsgebote – teilweise mit dem zusätzlichen, wohl aber unnötigen Verbot von Mehrfachkonzessionen an einem Spielhallenstandort versehen – durchaus zu denjenigen Regelungen gehören, die regional oder lokal „radiziert“ sind und daher als Voraussetzungen für die Erteilung einer Spielhallenerlaubnis im Sinne von § 33i GewO von der Gesetzgebungszuständigkeit der Länder erfasst werden⁹. Da es sich dabei stets um Eingriffe in Grundrechte, z.B. in die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) oder in die Eigentumsgarantie (Art. 14 Abs. 1 GG) handelt, bedürfen sie einer Rechtfertigung, die auch für die Frage nach der Gesetzgebungskompetenz von Bedeutung ist. Denn wenn sich herausstellen sollte, dass die Abstandsgebote Zielen dienen, für deren Verwirklichung der Bund und nicht die Länder zuständig sind, würde es an einer Landeskompetenz fehlen, selbst wenn der materielle Gehalt solcher Regelungen unter das Kriterium lokaler „Radizierung“ fällt. Es ist daher notwendig, die jeweiligen Gründe für die Abstandsgebote genauer zu analysieren.

2. Zieht man hierfür die Begründungen zu den einzelnen Gesetzentwürfen der Landesregierungen oder Fraktionen heran, so ergibt sich daraus, dass die Abstandsgebote vorrangig dem Zweck dienen, die Anzahl der Spielhallenstandorte zu verringern („Primärziel“), um dadurch drei „Sekundärziele“ zu erreichen: erstens das pathologische Spielverhalten zu bekämpfen (Spielerschutz), zweitens der Gefährdung Jugendlicher entgegenzuwirken (Jugendschutz) und drittens der Häufung von Spielhallen in Stadtzentren zu begegnen (Innenstadtschutz). Im Vordergrund steht dabei zweifellos die Absicht einer erheblichen Dezimierung von Spielhallen insgesamt. Sie wird in einigen Gesetzesbegründungen nicht nur ausdrücklich erklärt¹⁰, sondern mit den Abstandsregelungen auch realisiert. Nach groben Schätzun-

gen müsste in Hamburg etwa die Hälfte aller Spielhallen schließen. In Berlin würde es Bezirke geben, bei denen das Abstandsgebot dazu führt, dass in ihnen nicht nur keine neuen Spielhallen mehr erlaubt werden könnten, sondern nach Ablauf der Übergangsfristen fast alle Spielhallen geschlossen werden müssten und damit auf Dauer de facto ein Spielhallenausschluss verfügt wird¹¹. Es kann daher nicht bestritten werden, dass bei den Abstandsregelungen zwischen Spielhallen sowie zu Einrichtungen für Kinder und Jugendliche das Ziel einer Dezimierung der Spielstandorte im Vordergrund steht.

a) Was zunächst den Spielerschutz angeht, so ist zwar den Ländern im Zuge der Föderalismusreform I mit der Zuständigkeit für die Spielhallenerlaubnis nach § 33i GewO auch

⁷ Ausführlich dazu *Hans-Peter Schneider*, Das Recht der „Spielhallen“ nach der Föderalismusreform – Zur Auslegung von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, Teil I, in: *GewArch* 2009, 265-275 (266-270).

⁸ Im Einzelnen: *Baden-Württemberg*: 500 Meter (§ 42 Abs. 1 und 3 LGlüG); *Bayern*: 250 Meter (Art. 9 Abs. 3 S. 1 AGGlüStV); *Berlin*: 500 Meter (§ 2 Abs. 1 S. 2 SpielG Bln); *Brandenburg*: 300 Meter (§ 3 Abs. 2 BrbgSpielG [Entwurf]); *Bremen*: 250 Meter (§ 2 Abs. 2 Nr. 4 BremSpielG i.d.F. vom 12.06.2012); *Hamburg*: 500 Meter (§ 2 Abs. 2 S. 2 HmbSpielG), 100 Meter in Vergnügungsvierteln (§ 2 Abs. 2 S. 3 HmbSpielG); *Hessen*: 300 Meter (§ 2 Abs. 2 Hessisches Spielhallengesetz); *Mecklenburg-Vorpommern*: 500 Meter (§ 11 Abs. 4 AGGlüStV M-V); *Niedersachsen*: 100 Meter (§ 10 Abs. 2 S. 1 NGlüSpG), Gemeinden können durch Verordnung sogar einen geringeren Mindestabstand von nur 50 m, aber auch einen größeren Abstand von bis zu 500 Meter vorsehen (§ 10 Abs. 2 S. 3 NGlüSpG); *Nordrhein-Westfalen*: 350 Meter (§ 16 Abs. 3 S. 1, Hs. 2 AG GlüÄndStV); *Rheinland-Pfalz*: 500 Meter (§ 11 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 LGlüG); *Saarland*: 500 Meter (§ 3 Abs. 2 Nr. 2 SSpielG); *Sachsen*: 250 Meter (§ 18a Abs. 4 S. 1 SächsGlüStVAG); *Sachsen-Anhalt*: 200 Meter (§ 2 Abs. 4 Nr. 5 SpielG SA); *Schleswig-Holstein*: 300 Meter (§ 3 Abs. 2 S. 1 SpielG Sch.-H.); *Thüringen*: 500 Meter (§ 3 Abs. 1 S. 1 ThürSpielhallenG).

⁹ Der Umstand, dass die Abstandsgebote innerhalb eines Landes „flächendeckend“ gelten und nicht zwischen den lokalen Besonderheiten differenziert wird, ergibt sich bereits aus der Natur von Landesrecht und steht der Beschränkung des Landesgesetzgebers auf „lokal“ radiierte Regelungen personeller und räumlicher Art nicht entgegen. Weil die Bundeskompetenz aus § 33i GewO den Ländern durch die Föderalismusreform I übertragen wurde, ist damit zwingend auch die Befugnis zu einer flächendeckenden Normierung innerhalb des jeweiligen Landes verbunden. Den Besonderheiten „vor Ort“ tragen die meisten Spielhallengesetze der Länder durch entsprechende Härtefallregelungen Rechnung.

¹⁰ So heißt es etwa in der Beschlussvorlage des Senats vom Berliner Spielhallengesetz vom 04.04.2011 (Drs. 16/4027, S. 1): „Die im Wesentlichen zweifelsfrei in Landeszuständigkeit liegenden Regelungsgegenstände sind jedoch ausreichend, um die Verdrängung des Spielangebots einzudämmen, sowie einen verbesserten Spielerschutz zu erreichen“ (Herv.d.Verf.). Ähnlich auf S. 10: „Um den Anstieg der Zahl der Spielhallen auf engem Raum ... zu begrenzen, wird eine Abstandsregelung eingeführt, nach der grundsätzlich 500 Meter im Verhältnis zu anderen Spielhallen nicht unterschritten werden sollen“. Der Entwurf zum Bremischen Spielhallengesetz der Fraktionen von SPD und Grünen vom 05.04.2011 (Drs. 17/1736, S.6) wird ganz allgemein wie folgt begründet: „Um der Dynamik des gewerblichen Glücksspiels in der Freien Hansestadt Bremen herzustellen, sollen die vorgelegten Regelungen als Gesetz verabschiedet werden“. Die Begründung zum Gesetzentwurf der Hessischen Landesregierung vom 02.01.2012 (Drs. 18/5186, S. 13) lässt in dieser Hinsicht an Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig: „Ziel des Gesetzes ist, den Bestand von Spielhallen zu begrenzen und ihr Erscheinungsbild so zu regeln, dass keine zusätzlichen Spielanreize von ihnen ausgehen“. Auch der Gesetzentwurf der rheinland-pfälzischen Landesregierung vom 24.04.2012 (Drs. 16/1179) zielt darauf ab, „das Angebot an gewerblichen Geldspielautomaten zu begrenzen“ (S. 1) bzw. „eine spielanreizsteigernde Ansammlung von Spielhallen auf engem Raum zu verhindern“ (S. 48). Im Gesetzentwurf der Regierung des Saarlandes vom 15.05. 2012 (Drs. 15/15, S.72) wird zu den Abstandsgeboten gesagt: „Damit wird die Verhinderung der Glücksspielsucht gefördert, die Spielhallendichte begrenzt und einer zentralen Forderung sowohl der Kommunen als auch der Suchtexperten nachgekommen“ (Herv.d.Verf.). Der Gesetzentwurf der Thüringer Landesregierung vom 20.03.2012 (Drs. 5/4211, S.64) begründet das Abstandsgebot wie folgt: „Es besteht somit ein legitimes Interesse des Landes an der Begrenzung der Zahl der Spielhallen und ähnlichen Unternehmen und der Gewährleistung eines Mindestabstands voneinander“. Im Übrigen wird in fast allen Gesetzesbegründungen auf den erheblichen Anstieg der Zahl an Spielhallen seit 2007 abgestellt.

¹¹ Aus einem Gutachten des Architektenbüros „ProStadt Gesellschaft für Projektsteuerung im Städtebau mbH“, Berlin, vom September 2011 ergibt sich, dass im Bezirk Berlin-Mitte von 93 Spielhallenstandorten 92, im Bezirk Neukölln von 45 Standorten 44 und im Bezirk Treptow-Köpenick von 15 Standorten 12 weniger als die geforderten 500 m von einer anderen Spielhalle oder von Einrichtungen für Kinder und Jugendliche entfernt liegen.

die Befugnis übertragen worden, sie zu versagen, wenn der Betrieb des Gewerbes „eine übermäßige Ausnutzung des Spieltriebs ... befürchten lässt“ (§ 33i Abs. 2 Nr. 3 GewO). Für die Abstandsregelungen können sich die Länder aber nicht auf diesen Versagungsgrund stützen, weil eine solche Gefährdung stets und allein vom Betrieb derjenigen Spielhalle ausgehen muss, deren Erlaubnis begehrt wird. Benachbarte Spielhallen desselben oder eines anderen Inhabers sind dabei außer Betracht zu lassen¹². Daher mussten für die Abstandsgebote zum Spielerschutz in den verschiedenen Gesetzentwürfen andere Begründungen herhalten, die sich überall fast wortgleich wiederfinden. Am Beispiel Hamburgs lauten sie wie folgt: Die Zulassung von Spielhallen innerhalb kurzer Wegstrecken erhöhe das Angebot von die Spielsucht fördernden Geldgewinnspielgeräten und leiste der übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebs Vorschub. Eine Entfernung von 500 Metern sei geeignet und erforderlich, der Glücksspielsucht in diesem Zusammenhang entgegenzuwirken. Durch das Verlassen der Spielhalle, verbunden mit einem längeren Fußweg, bestehe die Möglichkeit, dass die Spielerin oder der Spieler ... das Spiel abbreche. Die Spielerin oder der Spieler solle sich nach dem Verlassen der Spielhalle so weit von ihrer Atmosphäre gelöst haben, dass ein selbständiger, neuer Entschluss zum Betreten einer weiteren Spielhalle erforderlich sei¹³.

Diese Begründung ist äußerst fragwürdig und bedarf in mehrfacher Hinsicht der Überprüfung. Erklärungsbedürftig ist erstens die Spannbreite der Abstandsregelungen im Spielhallenrecht der Länder. Weshalb soll im Falle Niedersachsens bereits ein Mindestabstand von 100 Metern oder sogar von nur 50 Metern zur nächsten Spielhalle ausreichen, um Spieler nach dem Verlassen der ersten Spielstätte auf andere Gedanken zu bringen, während in anderen Ländern dafür mindestens 500 Meter für notwendig gehalten werden (aa)? Zweitens stellt sich die Frage, was die Annahme rechtfertigt, dass allein durch die jeweilige Distanz zwischen Spielhallen eine Art „Denkpause“ geschaffen wird und sich der Spieler nach dem Verlassen einer Spielstätte so weit aus ihrem „Bannkreis“ gelöst hat, dass ein neuer Entschluss zur Fortsetzung des Spiels anderenorts erforderlich ist. Könnte nicht auch umgekehrt ein Spieler das Spiel zunächst beenden wollen, sich dann aber gerade erst außerhalb der Spielhalle der Verluste bewusst werden, die er erlitten hat, und sie ungeachtet jeder Distanz anderswo wieder wettmachen wollen? Und warum Fußweg und nicht Taxi? (bb)? Drittens schließlich muss geprüft werden, ob bereits die Verringerung der Zahl an Spielstätten als solche eine hinreichende Gewähr dafür bietet, dass auf diese Weise pathologisches Spielverhalten wirksam bekämpft werden kann. Liegt nicht eher die Vermutung nahe, dass Spieler dann auf andere Arten des Glücks- und Gewinnspiels ausweichen und namentlich die Angebote im Internet (online-Spiele) stärker nutzen (cc)? Diesen Fragen soll im Folgenden weiter nachgegangen werden.

aa) Die erheblichen Unterschiede bei der Festsetzung von Mindestabständen zwischen den einzelnen Ländern sind ein untrügliches Indiz dafür, wie (un-)ernst sie es überhaupt mit dem Spielerschutz nehmen. Wenn zur wirksamen Bekämpfung pathologischen Spielverhaltens eine Distanz von 100 oder gar nur 50 Metern zu anderen Spielstätten oder Jugendeinrichtungen ebenso ausreichen soll wie ein Abstand von wenigstens 500 Metern, dann ist entweder ersterer sinnlos oder letzterer nicht minder unnötig. Auch die Tatsache, dass der Erste GlüAndStV in § 25 Abs. 1 keinen konkreten Min-

destabstand vorgibt, deutet darauf hin, dass sich die Länder darüber nicht einigen konnten. Besonders aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang die Antwort der Thüringer Landesregierung auf eine Kleine Anfrage des Abgeordneten Barth (FDP). Eine der Fragen lautete: „Welchen Zielen soll der nach § 3 Abs. 1 ThürSpielhallenG geforderte Mindestabstand von 500 Metern dienen?“ In der Antwort der Landesregierung heißt es unter anderem: „Wie in der Begründung zum Gesetzentwurf der Landesregierung ausgeführt, ist das Ziel der Regelung, eine unnötige Ballung und Konzentration von Einrichtungen nach § 1 ThürSpielhallenG zu vermeiden. Es ist in ausreichendem Maße belegt, dass eine hohe Verfügbarkeit von Glücksspielangeboten mit einer steigenden Zahl pathologischer Glücksspieler korreliert, d.h. es besteht ein direkter Zusammenhang zwischen Verfügbarkeit und Suchtpotential eines Glücksspielangebots“. Zum Beleg wird auf die Studie über Spielsucht von Gerhard Meyer und Meinolf Bachmann verwiesen¹⁴.

Liest man dort im einschlägigen Kapitel nach, so erfährt man zwar, dass die „Verfügbarkeit und ‚Griffnähe‘ von Glücksspielen in Deutschland ständig gewachsen“ sei, „womit sich auch die Auftrittswahrscheinlichkeit pathologischen Spielverhaltens bei entsprechend gefährdeten Personen erhöht“ habe. Da die Autoren dazu aber keine eigenen Recherchen angestellt haben, beziehen sie sich auf Untersuchungsbefunde aus Kanada, Neuseeland, Australien und den USA, die „in der Gesamtbetrachtung“ darauf hindeuteten, „dass eine leichtere Verfügbarkeit eine ausgeprägtere Spielintensität und höhere Prävalenzraten problematischen bzw. pathologischen Spiels begünstigen“¹⁵. Vorsichtiger und zurückhaltender hätte man sich kaum ausdrücken können. Von einem „direkten Zusammenhang zwischen Verfügbarkeit und Suchtpotential“ ist dort überhaupt nicht die Rede. Im Gegenteil: Meyer/Bachmann verschweigen nicht, dass namhafte Psychologen und Mediziner eine lineare Beziehung zwischen einem Anstieg der Verfügbarkeit und einer Erhöhung der Prävalenzrate beim Glücksspiel gerade verneinen und im Hinblick auf zunehmende Spielgelegenheiten von einer „Sättigungsphase“ sprechen¹⁶. Wie sich die von den Ländern vorgesehene Dezimierung der Spielhallenstandorte auf die Prävalenzrate auswirkt, hat überhaupt noch niemand untersucht. Auch hier sind Zweifel angebracht. Denn Meyer/Bachmann berichten sogar von einem „Rückgang der Prävalenzrate bei gleich bleibendem Angebot“¹⁷. Bei derart unterschiedlichen und umstrittenen Befunden ist zwar verständlich, weshalb die Abstandsregelungen in den einzelnen Landesgesetzen um einen Faktor von 1:10 (50 zu 500 Metern) differieren, aber nicht mehr nachvollziehbar, dass auf diese Weise pathologisches Spielverhalten wirksam bekämpft werden kann. Noch weniger leuchtet ein, wie damit massive Eingriffe in Grundrechte von Spielhallenbetreibern und Automatenaufstellern gerechtfertigt werden können. Das Verfügbarkeitsargument, wie es auch in anderen Gesetzes-

¹² BVerwG, GewArch 1985, 64 f.

¹³ So der Gemeinsame Bericht des Gesundheitsausschusses und des Ausschusses für Wirtschaft, Innovation und Medien der Hamburger Bürgerschaft vom 16.11.2012 (Drs. 20/5877), S. 26.

¹⁴ Vgl. die Antwort des Thüringer Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Technologie vom 04.07.2012 (Drs. 5/4652), S. 2.

¹⁵ Gerhard Meyer/Meinolf Bachmann, Spielsucht. Ursachen, Therapie und Prävention von glücksspielbezogenem Suchtverhalten, 3. Aufl., Berlin Heidelberg 2011, S. 108 f.

¹⁶ Ebenda, S. 110.

¹⁷ Ebenda, S. 111.

begründungen verwendet wird¹⁸, vermag die Abstandsregelungen daher nicht zu stützen.

bb) Ebenso wenig trägt die Erwägung in den Gesetzesbegründungen, man brauche eine Abstandsregelung, um Spielern nach dem Verlassen einer Spielhalle Gelegenheit zu geben, in diesem „Abkühlungsmoment“ einen neuen Entschluss zu fassen, ob er das Spielen tatsächlich beenden oder unter Inkaufnahme einer längeren Wegstrecke zur nächsten Spielhalle fortsetzen wolle. Diese Hypothese ist in ihrer Allgemeinheit realitätsfern, weil sie nicht auf die konkreten Bedingungen abstellt, unter denen die verschiedenen Spielertypen handeln. Der Unterhaltungs- oder Gelegenheitsspieler wird, wenn er einer Spielhalle den Rücken kehrt, seine Entscheidung, mit dem Spielen aufzuhören, in aller Regel nicht revidieren. Umgekehrt spricht viel dafür, dass ein pathologischer Spieler, der zumeist Verluste anderswo ausgleichen möchte, erstens sehr genau weiß, wo die nächste Spielhalle liegt, und zweitens sich von dem Wunsch, möglichst schnell dorthin zu gelangen, auch durch Mindestabstände nicht abbringen lässt, falls er nicht sofort auf dem Absatz wieder kehrtmacht. Für beide Spielertypen spielen also die Abstandsregelungen keine maßgebliche Rolle.

Lediglich bei problematischen Spielern könnten sie von Bedeutung sein, wenn sie den Moment des Weggangs nutzen würden, um zur Besinnung zu kommen und von einer Fortsetzung des Spielens anderenorts abzulassen. Voraussetzung einer solchen Verknüpfung von Austritt und Spielaufgabe wäre jedoch die höchst unwahrscheinliche Annahme, dass es ausgerechnet die Abstände zwischen Spielhallen sind (und nicht etwa andere Aspekte wie Mangel an Zeit oder Geld, Übermüdung, Hunger oder Durst), welche das Hauptmotiv für den Spielabbruch bilden. Dass ein Spieler, der eine Spielhalle verlässt, weil er vorhat, anderswo weiterzuspielen, sich draußen aber plötzlich der Sach- und Rechtslage bewusst wird und sich sagt: „Mindestens 500 Meter? Das ist mir zu weit“, erscheint zumindest lebensfremd, wenn nicht gar bewusst konstruiert. Die umgekehrte Annahme, nämlich: ein Spieler verlässt die Spielhalle, weil er endgültig aufhören will, aber erst vor der Tür seiner Verluste gewahr wird und sie umgehend kompensieren möchte, ohne sich durch Mindestabstände davon abbringen zu lassen, erscheint genauso plausibel, wenn nicht gar überzeugender. Aus alledem ergibt sich, dass die Abstandsgebote in den neuen Spielhallenregelungen der Länder für das Spielverhalten aller Arten von Spielhallenbesuchern weitgehend irrelevant sind. Man gewinnt fast den Eindruck, dass es sich hierbei nur um vorgeschobene Argumente im Sinne eines angeblichen Spielerschutzes handelt, mit denen sich das Hauptziel der Abstandsregelungen, nämlich die schlichte Dezimierung der Spielhallen insgesamt, besser begründen lässt.

cc) Dafür spricht nicht zuletzt dank entsprechender Erfahrungen im Ausland auch eine weitere Beobachtung: Spielhallen und/oder die in ihnen aufgestellten Geldspielgeräte haben so gut wie keinen Einfluss auf den prozentualen Anteil an problematischen oder pathologischen Spielern im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung. In der *Schweiz* gibt es überhaupt keine Spielhallen; der Betrieb von „Geldspielautomaten“ (wie sie dort heißen) ist seit dem 01.04.2005 nur noch in konzessionierten Spielbanken erlaubt. Außerhalb der Casinos und Kursäle sind nur Automaten mit Geschicklichkeitsspielen zulässig, sofern die kantonale Gesetzgebung dies gestattet. Gleichwohl wird der Anteil an pathologischen Spielern auf 0,5 v.H., und an problematischen Spielern auf weitere 0,8 v.H., insgesamt also auf 1,3 v.H. der Bevölkerung ge-

schätzt¹⁹. Ähnliche Ergebnisse findet man in *Norwegen*, wo Geldgewinnspielgeräte (slot machines) seit dem 01.07.2007 verboten sind. Dort wiesen in der Zeit von 2003 bis 2007 zwischen 50.000 und 70.000 Personen ein problematisches oder pathologisches Spielverhalten auf, was ebenfalls einem Bevölkerungsanteil von 1,3 v.H. entspricht. Nach dem Verbot sei diese Zahl zwar stark zurückgegangen. Gleichwohl hätten entsprechende Studien ergeben, dass viele Spieler in andere Aktivitäten ausgewichen seien, insbesondere in Bezug auf Internet-Angebote aus dem Ausland²⁰.

Dagegen liegen in *Deutschland* die Prävalenzraten beim Glücks- und Gewinnspiel sogar deutlich niedriger, nämlich je nach Studie zwischen 0,29 v.H. und 0,64 v.H. für problematisches und zwischen 0,19 v.H. und 0,56 v.H. für pathologisches Spielverhalten²¹. Daraus folgt, dass es ganz unabhängig von der Attraktivität oder Verfügbarkeit eines Glücksspiels immer einen „Grundstock“ an gefährdeten Spielern gibt, der weder durch staatliche Eingriffe in Spielgelegenheiten, wie sie die Dezimierung der Spielhallen durch Abstandsregelungen darstellen, noch durch sonstige Maßnahmen der Prävention oder Rehabilitation abgebaut oder wesentlich verändert werden kann. Wird der Staat auf einem Gebiet aktiv, weichen die Spieler in ein anderes, weniger reglementiertes Glücksspiel aus. Aus einer EMNID-Studie vom Frühjahr 2011 geht hervor, dass für pathologisches Spielverhalten keinesfalls eine bestimmte Spielart, etwa an Geldspielgeräten, verantwortlich gemacht werden darf. Vielmehr hat eine Befragung von 15.000 Spielern ergeben, dass die Zurückdrängung oder gar das Verbot eines Spielangebots die krankhaften Spieler nicht dazu bringt, mit dem Spielen aufzuhören, sondern sie nur dazu treibt, die Spielformen zu wechseln²². Im Ergebnis lassen sich daher die Regelungen über Mindestabstände in den neuen Spielhallengesetzen der Länder wenn überhaupt, dann nur sehr bedingt mit dem Ziel des Spielerschutzes rechtfertigen. Eine Gesetzgebungszuständigkeit der Länder für die Abstandsgebote im Spielhallenrecht lässt sich daraus jedenfalls nicht herleiten.

b) Im Interesse des Jugendschutzes haben mehrere Länder in ihren Spielhallengesetzen ähnliche Abstandsregelungen zu bestehenden Kinder- und Jugendeinrichtungen vorgesehen²³. Dafür fehlt ihnen ebenfalls die Gesetzgebungskompe-

¹⁸ Vgl. den Antrag der Fraktionen von SPD und Grünen in der Bremischen Bürgerschaft vom 05.04.2011 (Drs. 17/1736), S. 7: „Die Regelungen in § 2 Nummer 1 (sc. Mindestabstand) und Nummer 2 (sc. Mehrfachkonzessionen) begrenzen die Verfügbarkeit des Geld- oder Warengewinnspiels als potentieller stoffungebundener Suchtauslöser“. Ähnlich der Regierungsentwurf der Sächsischen Staatsregierung vom 28.03.2012 (Drs. 5/8722), S. 6, über den Mindestabstand zwischen Spielhallen: „Damit soll die Verfügbarkeit des Automatenspiels als potentieller Suchtauslöser begrenzt werden“.

¹⁹ Bondolfi, G., Jermann, F., Ferrero F, Zullino, D. & Osiek, Ch., Prevalence of pathological gambling in Switzerland after the opening of casinos and the introduction of new preventive legislation, in: Acta Psychiatrica Scandinavica 117 (2008), S. 236-239.

²⁰ Action plan to prevent problem gaming and problem gambling (2009-2011), hrsg. vom Norwegischen Ministerium für Kultur und kirchliche Angelegenheiten, Oslo 2009, S. 3.

²¹ Vgl. das „Praxishandbuch Glücksspiel“, hrsg. von der Landesstelle für Glücksspielsucht in Bayern, Aktualisierte Online-Fassung Juli 2012, S. 157 f.

²² TNS Emnid, Spielen mit und um Geld in Deutschland, I, November 2011. In der Zusammenfassung heißt es: „So gibt es weder den krankhaften Wett-Freak noch den zwanghaften Automaten-Zocker. Vielmehr muss davon ausgegangen werden, dass es in der erwachsenen deutschen Bevölkerung einen verschwindend geringen Prozentsatz (0,23 %) krankhafter Spieler gibt, die gleichzeitig auf alles „zocken“, was ihr krankhaftes Spielbedürfnis befriedigt“.

²³ *Baden-Württemberg*: 500 Meter (§ 42 Abs. 3 LGlüG); *Berlin*: ohne Meterangabe „nicht in räumlicher Nähe“ (§ 2 Abs. 1 S. 4 SpielhG Bln); *Hamburg*: ohne Meterangabe „nicht in räumlicher Nähe“ (§ 2 Abs. 2 S. 4 HmbSpielG); *Mecklenburg-Vorpommern*: 500 Meter zu Schulen oberhalb des Primarbereichs (§ 11 Abs. 4 AG-GlStV M-V); *Nordrhein-Westfalen*: 350 Meter zu öffentlichen Schulen und Kinder- oder Jugendhilfeeinrichtungen (§ 16 Abs. 3 S. 2 AG GlüÄndStV); *Rheinland-*

tenz. Zwar ist mit dem „Recht der Spielhallen“ im Sinne von § 33i GewO auch die Befugnis auf sie übergegangen, eine Spielhallenerlaubnis wegen Gefährdung der Jugend zu versagen (§ 33i Abs. 2 Nr. 3 GewO). Ähnlich wie beim Versagungsgrund der übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebs muss auch hier das Betreiben der zu erlaubenden Spielhalle die einzige Gefahrenquelle sein²⁴. Da nach § 6 JuSchG Kindern und Jugendlichen schon die Anwesenheit in Spielhallen, erst recht aber die Teilnahme an Spielen mit Gewinnmöglichkeit in der Öffentlichkeit nicht gestattet werden darf, stellt sich die Frage, ob insoweit überhaupt noch ein zusätzliches Schutzbedürfnis besteht, dem nur durch eine Abstandsregelung entsprochen werden kann.

Daher findet sich – anders als bei den Abstandsgeboten (§ 25 Abs. 1) – auch keine entsprechende Vorgabe im Ersten GlüÄndStV. In der Begründung zu § 42 Abs. 3 des Regierungsentwurfs eines Landesglücksspielgesetzes von Baden-Württemberg, der für Spielhallen zu Kinder- und Jugendeinrichtungen einen Abstand von 500 Meter vorsieht, wird beispielsweise lediglich lapidar festgestellt, der Schutzzweck der Norm bestehe darin, „Jugendliche vor den Gefahren der Spielsucht zu schützen“²⁵. Wie sich pathologisches Spielverhalten ohne eigene Spielerfahrungen lediglich durch die Nähe einer Spielhalle entwickeln soll, bleibt das Geheimnis der Entwurfsverfasser. Im Berliner Entwurf heißt es dazu: „Gerade Spielhallen üben einen ‚Reiz des Verbotenen‘ aus, der insbesondere auf Kinder und Jugendliche anziehend wirkt; die Regelung dient daher der Vorbeugung von Spielsucht im möglichst frühen Stadium“²⁶. Müsste nach diesen Maßstäben das Gleiche nicht auch für Sex-Shops, Tabakläden oder sogar für Getränkemärkte gelten, um Kinder und Jugendliche vor einer Entartung des Sexualtriebs oder vor Rauch- und Trinksucht zu bewahren? Die Beispiele zeigen, dass derartige Perhorreszierungen der blühenden Phantasie mancher „Gutmenschen“ entspringen, aber wenig mit der konkreten Lebenswelt zu tun haben, in der Kinder und Jugendliche heutzutage aufwachsen. Sie vor krankhaftem Spielverhalten zu schützen, ist weniger eine Frage von Gebäudeabständen als vielmehr eine Aufgabe elterlicher und schulischer Erziehung.

Hinzu kommt, dass der allgemeine Jugendschutz als Teil der öffentlichen Fürsorge nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG in die konkurrierende Zuständigkeit des Bundes fällt und dieser mit dem Jugendschutzgesetz, das in § 6 auch ein Verbot der Anwesenheit Jugendlicher in Spielhallen und ihrer Teilnahme an Spielen in der Öffentlichkeit enthält, davon Gebrauch gemacht hat. Darüber hinaus gehören Spielhallen im bauplanungsrechtlichen Sinn zu den Vergnügungsstätten, deren Zulässigkeit in der Baunutzungsverordnung näher geregelt ist. Sollte sich also tatsächlich erweisen, dass ein wirksamer Jugendschutz vor den Gefahren des Spieltriebs nur durch entsprechende Abstandsregelungen zwischen Spielhallen und Kinder- oder Jugendeinrichtungen zu erreichen ist, wäre auch dafür kraft Sachzusammenhangs (mit Sperrwirkung) allein der Bund zuständig. Den Ländern ist mit der Kompetenzweisung für Gegenstände des § 33i GewO jedenfalls nicht zugleich auch die Befugnis übertragen worden, mit Hilfe von Abstandsgeboten zu Spielhallen Kinder- und Jugendschutz zu betreiben. Soweit sie dies versuchen, überschreiten sie die ihnen vom Grundgesetz vorgegebenen Zuständigkeitschranken und handeln „ultra vires“.

c) Lässt sich danach eine Landeskompetenz für die Abstandsgebote nachvollziehbar weder mit dem Ziel des Spielerschutzes noch mit Aspekten des Jugendschutzes begrün-

den, stellt sich weiter die Frage, ob sie in baurechtlicher Hinsicht dem Innenstadtschutz dienen könnten. Abstandsregelungen sind keineswegs schon ihrer Natur nach bodenrechtlicher Art und demgemäß dem Bauplanungsrecht zuzuordnen, für das der Bund gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG über eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit verfügt. Sie finden sich vielmehr auch in Landesgesetzen, z.B. in den Landesbauordnungen über Grenzabstände zum Nachbarnschutz, oder in Vorschriften, die dem Immissionsschutz, Gewässerschutz oder Pflanzenschutz dienen. Neuerdings verlangt § 32 Abs. 1 Nr. 3 c, aa EEG für Photovoltaikanlagen, für die eine Einspeisungsvergütung beansprucht wird, einen Mindestabstand von 110 Metern zu Autobahnen und Schienenwegen. Auch Windkraftanlagen müssen bestimmte Abstände zu Wohngebieten einhalten. Für die Zuordnung solcher Abstandsvorschriften zu einem bestimmten Rechtsgebiet und die Ermittlung der entsprechenden Regelungskompetenz kommt es daher stets auf die Ziele an, die mit ihnen erreicht werden sollen. Diese wiederum ergeben sich vorliegend wie beim Spieler- und Jugendschutz in erster Linie aus den Begründungen zu den neuen Landesspielhallenregelungen.

Fast alle Länder weisen in ihren Geszentwürfen sowohl auf den starken Anstieg der Spielhallenstandorte in den vergangenen Jahren als auch auf deren zunehmende Ballung in den Stadtzentren hin und leiten daraus die Notwendigkeit staatlichen Eingreifens ab²⁷. Das Ziel, mit den Abstandsgeboten eine übermäßige Häufung von Spielhallen in bestimmten Vierteln zu vermeiden, wird meist gleichrangig neben dem Spielerschutz genannt²⁸. Manche Länder werden noch konkreter und machen einen Imageverfall ganzer Stadtteile geltend. So heißt es etwa im Senatsentwurf des Berliner Spielhallengesetzes: „Als ein weiteres Problem des expandierenden Angebots an 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)“²⁹. Ähnlich formuliert der hessische Regierungsentwurf: „Parallel zu dieser Entwicklung beobachten insbesondere die hessischen Kommunen, sowohl größere Städte als auch ländliche Gemeinden, dass die Spielhallen auf das Wohnumfeld bzw. auf das Stadt- und Ortsbild insgesamt einen negativen Einfluss haben. Diesem ‚Trading-Down-Effekt‘ muss begegnet werden“³⁰. In der allgemeinen Begründung fährt der Entwurf fort: „In den letzten Jahren hat die Zahl der Spielhallen in einer Weise zugenommen, die teilweise besorgniserregende Ausmaße an-

Platz: 500 Meter zu Einrichtungen, die überwiegend von Minderjährigen besucht werden (§ 11 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 LGlüG); *Sachsen:* 250 Meter zu allgemeinbildenden Schulen (§ 18a Abs. 4 S. 1 SächsGlüStVAG); *Sachsen-Anhalt:* 200 Meter zu Kinder- und Jugendeinrichtungen (§ 2 Abs. 4 Nr. 7 SpielhG LSA); *Schleswig-Holstein:* 300 Meter zu Kinder- und Jugendeinrichtungen (§ 3 Abs. 2 S. 2 Spielhallengesetz); *Thüringen:* ohne Meterangabe „nicht in räumlicher Nähe von Kinder- und Jugendeinrichtungen, Suchtberatungsstellen oder vergleichbaren sozialen Einrichtungen (§ 3 Abs. 2 ThürSpielhallenG).

²⁴ Vgl. oben Anm. 12.

²⁵ Drs. 15/2431, S. 105 f.

²⁶ Drs. 16/4027, S. 12.

²⁷ *Baden-Württemberg:* Drs. 15/2431, S. 105; *Bayern:* Drs. 16/12192, S. 1; *Berlin:* Drs. 16/1427, S. 1, 10; *Bremen:* Drs. 17/1736, S. 1; *Hamburg:* Drs. 20/5877, S. 24; *Hessen:* Drs. 18/5186, S. 1, 13; *Nordrhein-Westfalen:* Drs. 16/17, S. 43; *Rheinland-Pfalz:* Drs. 16/1179, S. 48; *Saarland:* Drs. 15/15, S. 51; *Sachsen-Anhalt:* Drs. 6/914, S. 3, 49; *Thüringen:* Drs. 5/4211, S. 64.

²⁸ *Bayern:* Drs. 16/12192, S. 13; *Hessen:* Drs. 18/5186, S. 13; *Saarland:* Drs. 15/15, S. 51: „Mit der Zunahme der Spielhallen und Spielgelegenheiten rücken Fragen eines effektiven Spielerschutzes ebenso in den Fokus wie stadtplanerische Überlegungen zur Attraktivität der Kommunen für Bewohner und Wirtschaftsiedlungen gleichermaßen“.

²⁹ Drs. 16/1427, S. 1.

³⁰ Drs. 18/5186, S. 1.

genommen hat. Einzelhandelsbetriebe drohen zunehmend verdrängt und dadurch auch gewachsene städtebauliche Strukturen zerstört zu werden. Aus diesen und insbesondere auch aus Gründen des Spieler- und Jugendschutzes sowie der Suchtprävention ist ein neuer ordnungsrechtlicher Rahmen für die Errichtung und den Betrieb von Spielhallen erforderlich, der nicht gewollte Auswüchse verhindert und helfen kann, den Wirtschaftszweig wieder in geordnete und maßvolle Bahnen zu führen³¹. Im Regierungsentwurf von Sachsen-Anhalt schließlich wird das stadtplanerische Ziel mit erfrischender Klarheit und Offenheit ausgesprochen: „Das Abstandsgebot der Nr. 5 dient dazu, Ansammlungen von Spielhallen in bestimmten Gebieten, z.B. Vergnügungsvierteln, aufzulockern und negative Auswirkungen von Spielhallenhäufungen auf das Wohnumfeld und das Stadtbild zu reduzieren“³².

Unter diesen Umständen bewegt sich der Landesgesetzgeber – ähnlich wie schon beim Spieler- und Jugendschutz – mit den Abstandsgeboten außerhalb seiner Gesetzgebungszuständigkeit. Denn das Ziel, die Entwicklung von Städten und Gemeinden im Hinblick auf die Nutzung von Grund und Boden zu steuern, ist bauplanungsrechtlicher Natur und berührt damit die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das Bodenrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG), von der der Bund mit Sperrwirkung gegenüber den Ländern in Gestalt des Baugesetzbuches³³ und der Baunutzungsverordnung³⁴ abschließend Gebrauch gemacht hat³⁵. Spielhallen gehören zu den Vergnügungsstätten im Sinne von §§ 4a Abs. 3 Nr. 2, 5 Abs. 3, 6 Abs. 2 Nr. 8, Abs. 2, 7 Abs. 2 Nr. 2 und 8 Abs. 3 Nr. 8 BauNVO. Sie bilden eine selbständige Untergruppe, weil sie städtebaulich andere Probleme verursachen können als beispielweise ein Kino oder ein Variete³⁶. Von jeher haben die Gemeinden daher versucht, die Ansiedlung neuer oder den Ausbau bestehender Spielhallen mit Hilfe des Bauplanungsrechts zu steuern. Dabei haben sie sich verschiedener Instrumente bedient, die ihnen die BauNVO zur Verfügung stellt. Dazu gehören 1. der generelle Spielhallenausschluss für bestimmte Baugebiete nach § 1 Abs. 9 BauNVO, 2. der bedingte Ausschluss unter Wahrung der Zweckbestimmung des Baugebiets (§ 1 Abs. 5 BauNVO), 3. die Ablehnung der „Gebietstypik“ von Spielhallen, namentlich bei besonderen Wohngebieten (§ 4a Abs. 3 Nr. 2 BauNVO) oder Kerngebieten (§ 7 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO), und 4. die Nichtzulassung von Spielhallen im Einzelfall, wenn sie nach Anzahl, Lage, Umfang oder Zweckbestimmung der Eigenart des Baugebiets widersprechen (§ 15 BauNVO)³⁷. Gleichwohl wird immer wieder geltend gemacht, dass – neben dem Gewerberecht, der Spielverordnung und den einschlägigen Jugendschutzbestimmungen – auch das Bauplanungsrecht „den Kommunen nicht hinreichend effektive Handhabe“ biete, „die Ansiedlung von Spielhallen nach ihren städteplanerischen Zielen zu steuern“³⁸.

Zweifel an dieser Behauptung sind angebracht. Denn die höchstrichterliche Rechtsprechung ist den Kommunen bei ihrem Bemühen, die Ausbreitung der Spielhallen einzudämmen, weitgehend gefolgt. Allerdings müssen für einen generellen Spielhallenausschluss in bestimmten Baugebieten nach § 1 Abs. 9 BauNVO „besondere städtebauliche Gründe“ vorliegen, welche dies rechtfertigen. Die Gemeinde darf nicht mit den Mitteln der Bauleitplanung ihre eigene, von der Wertung des Bundesgesetzgebers abweichende „Spielhallenpolitik“ betreiben, indem sie diese Einrichtungen unabhängig von Erwägungen der Ordnung der Bodennutzungen allgemein für ihr Gemeindegebiet ausschließt³⁹. Ande-

rerseits kann der Ausschluss bestimmter Nutzungen (z.B. durch Spielhallen) nach § 1 Abs. 5 BauNVO im Bebauungsplan „wirksam sein, obwohl er nicht allein aus städtebaulichen Gründen erfolgt, wenn allein die angegebenen städtebaulichen Gründe eine tragfähige Grundlage für die Festsetzung darstellen“⁴⁰. So entspricht es „einer legitimen städtebaulichen Zielsetzung, wenn Spielhallen in einem Bebauungsplan mit der Begründung ausgeschlossen werden, sie seien geeignet, den bisherigen Charakter eines Stadtteilkerns mit seinem gehobenen und zentralen Versorgungsgebiet negativ zu beeinflussen“⁴¹. Die Verhinderung eines solchen „trading-down“-Effekts stellt nach ständiger Rechtsprechung des BVerwG einen besonderen städtebaulichen Grund im Sinne des § 1 Abs. 9 BauNVO dar, der den Ausschluss von Spielhallen rechtfertigen kann⁴². Nicht zuletzt bietet auch § 15 Abs. 1 S. 1 BauNVO den Gemeinden im Einzelfall die Möglichkeit, eine gehäufte Ansiedlung von Spielhallen in Kerngebieten, also in den Innenstädten, zu verhindern⁴³.

Geht man von den erwähnten städtebaulichen Zielen der Abstandsgeboten in den Entwürfen der landesspezifischen Spielhallenregelungen aus, dann ist nicht zu bestreiten, dass sie bauplanerischer Natur sind und damit außerhalb der Landeskompetenz für das Spielhallenrecht liegen. Ob und inwieweit das Bauplanungsrecht des Bundes adäquate Steuerungsmöglichkeiten für die Zulassung von Spielhallen bietet, kann hier offen bleiben. Denn selbst wenn dies nicht der Fall sein sollte, wäre es Sache des Bundes, etwaige Gesetzeslücken zu schließen. Die Länder können und dürfen dem Bund diese Aufgabe nicht dadurch abnehmen, dass sie statt seiner handeln und ihre Spielhallengesetze mit Abstandsgeboten befrachten, die aus besonderen städtebaulichen Gründen durchaus sinnvoll und zweckmäßig erscheinen mögen. Das einzig richtige und erfolversprechende Vorgehen, um diese Ziele zu erreichen, wäre der Weg über eine Gesetzesinitiative im Bundesrat, den die Länder jedoch – aus welchen Gründen auch immer – bisher nicht konsequent beschritten haben⁴⁴. Hingegen liegt seit dem 14.11.2012 ein

³¹ Ebenda, S. 13.

³² *Sachsen-Anhalt*: Drs. 6/914, S. 63.

³³ Baugesetzbuch (BauGB) i.d.F. der Bekanntmachung vom 23.09.2004 (BGBl. I, 2414), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 22.07.2011 (BGBl. I, 1509).

³⁴ Baunutzungsverordnung (BauNVO) i.d.F. der Bekanntmachung vom 23.01.1990 (BGBl. I, 132), geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 22.04.1993 (BGBl. I, 466).

³⁵ Grundlegend: BVerfGE 3, 407 (424): „Die städtebauliche Planung bestimmt also insoweit die rechtliche Qualität des Bodens. Das Recht, das diese Planung vorsieht und ordnet, gehört daher zum Bodenrecht i.S. des Art. 74 Nr. 18 GG“. Seither ständ.Rspr.

³⁶ BVerwG, Beschluss vom 14.08.1989 (4 B 152/89).

³⁷ Ausführlich dazu *Annette Guckelberger*, Die verschiedenen, insbesondere baurechtlichen Instrumente zur Steuerung des Spielhallenangebots, Teil I, in: *GewArch* 2011, 177 ff.; Teil II, in: *GewArch* 2011, 231 ff. Vgl. aus früherer Zeit auch: *Erwin Wank*, Die Spielhalle in der Baunutzungsverordnung 1990. Darstellung und Kommentierung des neuen Zulässigkeitsrechts der Vergnügungsstätten. Zugleich eine Analyse der Spielhallenproblematik, Diss.jur. Augsburg 1992; *Erwin Wank*, Die Steuerungskraft des Bauplanungsrechts am Beispiel der Spielhallenansiedlung, Köln 1994; *Stephan Schumacher*, Eindämmung des Spielhallengewerbes. Die isolierte und synergetische Wirkung rechtlicher Steuerungsinstrumente am Beispiel der Spielhallen, Frankfurt a.M. 1997.

³⁸ So statt anderer der Regierungsentwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Glücksspielwesens im Saarland vom 15.05.2012 (Drs. 15/15), S. 51.

³⁹ BVerwG, *GewArch* 1988, 33 f.

⁴⁰ BVerwG, *GewArch* 1992, 197 f. (Leitsatz 1).

⁴¹ BVerwGE 77, 308; Beschluss vom 05.01.1995 (4 B 270/94).

⁴² BVerwG, *ZfBR* 2008, 799 f. (m.w.N.).

⁴³ BVerwG, *ZfBR* 1991, 274 f.

⁴⁴ Lediglich *Berlin* hat bisher den Entwurf einer Verordnung zur Änderung der BauNVO in den Bundesrat eingebracht, wonach Spiel- und Automatenhallen sowie Spielcasinos künftig losgelöst vom Begriff der „Vergnügungsstätte“ als eigene Nutzungsart zu regeln sind (vgl. BR-Drs. 80/11).

Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Baugesetzbuchs vor, der unter anderem mit einem neuen § 9 Abs. 2b unter Nr. 2 die Möglichkeit schafft, in einem Bebauungsplan für im Zusammenhang bebaute Ortsteile (Innenstädte) die Ansiedlung von Vergnügungsstätten nicht oder nur ausnahmsweise zuzulassen, um „eine Beeinträchtigung der sich aus der vorhandenen Nutzung ergebenden städtebaulichen Funktion des Gebiets, insbesondere durch eine städtebaulich nachteilige Häufung von Vergnügungsstätten zu verhindern“. In der Begründung wird ausdrücklich auf die „vermehrte Anzahl von Spielhallen“ und den „trading-down“-Effekt verwiesen⁴⁵.

IV. Aufstellungsgebote und Verringerung der Gerätezahl

Zur Eindämmung des Geldspiels und zur Suchtprävention haben die Länder Berlin und Hamburg in ihre Spielhallengesetze auch Regelungen aufgenommen, die Vorschriften der SpielV abändern. So lässt § 3 Abs. 2 S. 1 SpielV die Aufstellung von höchstens zwölf Geld- oder Warenspielgeräten pro Spielhalle zu. Nach § 4 Abs. 2 SpielhG Bln und § 4 Abs. 3 HmbSpielhG wird die Anzahl indes auf maximal acht Geräte begrenzt. Der Berliner Entwurf begründet diese Abweichung wie folgt: „Absatz 2 nimmt den Regelungsinhalt des § 3 Abs. 2 der Spielverordnung auf, der einen ganz wesentlichen Bereich der örtlichen Verhältnisse eines Spielhallenbetriebes betrifft, nämlich die zulässige Höchstzahl der anzubietenden Gewinnspielgeräte. Absatz 2 Satz 1 verschärft § 3 Absatz 2 Satz 2 der Spielverordnung dahingehend, dass nur noch acht statt zwölf Geräte zugelassen sind. Dies dient der Suchtprävention und reduziert innerhalb der Spielhalle die Anreize zu übermäßigem Spielen“⁴⁶. In Hamburg beschränkt man sich sogar nur auf die wörtliche Übernahme des letzten Satzes aus dem Berliner Entwurf⁴⁷. Darüber hinaus enthalten § 4 Abs. 2 S. 3 SpielhG Bln und § 4 Abs. 3 S. 2 HmbSpielhG ein Gebot der Einzelaufstellung von Spielgeräten, während § 3 Abs. 2 S. 2 SpielV auch die Aufstellung „in einer Gruppe mit jeweils höchstens zwei Geräten“ zulässt. Offenbar sind beide Länder der Ansicht, dass diese von der SpielV abweichenden Regelungen durch die ihnen übertragene Gesetzgebungszuständigkeit für das Spielhallenrecht aus § 33i GewO gedeckt sind, weil Abs. 2 Nr. 3 dieser (die Spielhallenerlaubnis regelnden) Vorschrift den Versagungsgrund der durch den Betrieb zu befürchtenden „übermäßige(n) Ausnutzung des Spieltriebs“ enthält.

Damit geraten beide Länder jedoch bereits in Widerspruch zu § 33f Abs. 1 Nr. 1 GewO, wonach der Bund ermächtigt ist, durch Rechtsverordnung „zur Eindämmung der Betätigung des Spieltriebs, zum Schutze der Allgemeinheit und der Spieler sowie im Interesse des Jugendschutzes“ Vorschriften zu erlassen, welche „... die Zahl der jeweils in einem Betrieb aufgestellten Spielgeräte oder veranstalteten anderen Spiele begrenzen“. Dies geschieht durch § 3 Abs. 2 S. 1, 2. Halbs. SpielV, der sich im Abschnitt über die „Aufstellung von Spielgeräten“ befindet. Er gehört damit zu den Ausführungsvorschriften des § 33c GewO, der die Aufstellungserlaubnis regelt, nicht aber zum Normbereich des § 33i GewO, welcher allein die Spielhallenerlaubnis zum Gegenstand hat⁴⁸. Dieser systematische Befund wird durch die Entstehungsgeschichte bestätigt. Nachdem die Länder zunächst gefordert hatten, das gesamte Gewerbe-recht oder große Teile desselben auf sie zu übertragen, und der Bund nicht bereit war, diesem Verlangen zu entsprechen, konzentrierten sich die Beratungen in der Föderalis-

muskommission auf einzelne Teilbereiche der Gewerbeordnung, für die der Sprechzettel der Vorsitzenden für die erweiterte Obleuterunde vom 10.11.2004 „Konsens“ vermerkte. Die Einigung zwischen der Bundesregierung und den Ländern war im Wege eines Kompromisses zustande gekommen, wobei die Länderseite auf die Zuständigkeit für „Gewinnspiele und Geldspielgeräte“ (§ 33c bis h GewO) verzichtete und sich stattdessen mit der alleinigen Kompetenz für das „Recht der Spielhallen“ im Sinne von § 33i GewO zufrieden gegeben hatte. Denn der sachliche Einwand des Bundes, dass es sich bei den Gegenständen der §§ 33c bis h GewO nicht um Materien mit *ausschließlich* örtlichem Regelungsbezug handele und die Automatenwirtschaft von der Herstellung bis zur Aufstellung von Spielgeräten nicht einem von Land zu Land differierenden Normenregime unterworfen werden könne, war kaum zu entkräften⁴⁹.

Daher hält die Bundesregierung nach wie vor an ihrer Auffassung fest, dass der Bund für Regelungen der zulässigen Gerätezahl weiterhin zuständig ist. Die Entscheidung darüber, wo und in welchem Umfang Geldspielgeräte aufgestellt werden dürfen, hänge maßgeblich von der Ausgestaltung dieser Geräte ab, insbesondere wie diese technisch konfiguriert seien und welches Gefährdungspotential dementsprechend von ihnen ausgehe. Dies werde in der SpielV auf Grundlage der §§ 33c, d und e GewO bundesweit festgelegt. So könnten bei strengen Voraussetzungen und entsprechend geringem Gefährdungspotential hinsichtlich eines pathologischen Spielverhaltens mehr Geräte und unterschiedliche Aufstellorte vertretbar erscheinen als bei Geräten mit höherem Gefährdungspotential⁵⁰. Daher haben fast alle Länder auf eine Regelung der Gerätezahl verzichtet. Folgt man dieser zwar nicht unbestrittenen, aber doch ganz überwiegend vertretenen Ansicht, dann gehört das Geräteaufstellungsrecht im Sinne von § 33c GewO und mit ihm die Bestimmung der höchstzulässigen Gerätezahl pro Spielhalle nicht zu den Materien, die nach Art. 125 a Abs. 1 S. 2 GG durch Landesrecht ersetzt werden können. Die Regelungen in § 4 Abs. 2 SpielhG Bln und in § 4 Abs. 3 HmbSpielhG überschreiten somit die Grenzen der Landeskompetenz für das Spielhallenrecht und sind verfassungswidrig⁵¹.

V. Namens- und Bezeichnungsvorschriften

Ein weiteres Kompetenzproblem werfen die neuen Namens- und Bezeichnungsvorschriften in sechs landesspezi-

⁴⁵ BT-Drs. 17/11468, S. 4, 13 f., 18. Zugleich wird darauf hingewiesen, dass „im Rahmen der ‚Berliner Gespräche zum Städtebaurecht‘ festgestellt worden sei, „dass das Steuerungsinstrumentarium der Baunutzungsverordnung sich insoweit grundsätzlich als ausreichend erweist. ... Zur Unterstützung der gemeindlichen Planungshoheit soll hier insbesondere klarstellend eine gezielte Regelung für die städtebaulichen Aspekte dieser im Übrigen gesellschaftlichen Problematik eingefügt werden“.

⁴⁶ Drs. 16/4027, S. 14.

⁴⁷ Gemeinsamer Bericht, a.a.O. (Anm. 13), Drs. 20/5877, S. 28.

⁴⁸ So auch VGH Mannheim ZfWG 2010, 24-45 (Rn. 44): „In §§ 33c ff GewO und der auf Grundlage des 33f GewO erlassenen Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (Spielverordnung – SpielV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27.01.2006 (BGBl. I, 280) sind die Voraussetzungen für das Aufstellen, die Zulassung und den Betrieb von Spielgeräten abschließend normiert“.

⁴⁹ Ausführlich dazu *Schneider*, a.a.O. (Anm. 7), S. 266 ff. (269).

⁵⁰ Bericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie zur Evaluierung der Fünften Novelle der SpielV, insbesondere im Hinblick auf die Problematik des pathologischen Glücksspiels vom 08.12.2010 (BR-Drs. 881/10), S. 66. Ähnlich auch das Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg im Einvernehmen mit dem dortigen Finanz-, Innen- und Arbeitsministerium vom 30.07.2007 (Drs. 14/1617), S. 3.

⁵¹ Endgültige Klarheit wird freilich erst die Entscheidung des BVerfG über eine Verfassungsbeschwerde bringen, die zwei Unternehmen aus der Spielhallenbranche im Mai 2012 gegen § 4 Abs. 2 SpielhG Bln erhoben haben (Az. 2 BvR 1220/12).

fischen Spielhallenregelungen auf. Danach ist in Brandenburg (§ 4 Abs. 1 BrbgSpielhG-Entwurf), Hamburg (§ 4 Abs. 2 HmbSpielhG), Hessen (§ 2 Abs. 6 HessSpielhG), Nordrhein-Westfalen (§ 16 Abs. 5 AG GlüÄndStV), Sachsen-Anhalt (§ 5 Abs. 1 SpielhG LSA) und Thüringen (§ 3 Abs. 8 ThürSpielhallenG) als Bezeichnung des Unternehmens nur noch das Wort „Spielhalle“ zulässig. Dadurch werde klargestellt, dass nicht mit Begriffen wie „Spielbank“ oder „Casino“ geworben werden dürfe, um Anreiz fördernde Namen und Verwechslungen mit den Spielbanken zu vermeiden. Das gelte beispielsweise auch für am Gebäude angebrachte Hinweisschilder oder Schriftzüge. Die Regelung diene der Transparenz und einer echten Abgrenzung zwischen dem gewerblichen und dem Spielbankenspiel⁵².

Abgesehen davon, dass mit dieser Fixierung auf den Einheitsbegriff Spielhalle (der schon deshalb irreführend ist, weil es sich bei den meisten dafür bestimmten Räumlichkeiten keineswegs um „Hallen“ handelt) eine gewisse Verarmung eines ganzen Spektrums zum Teil recht phantasievoller und völlig harmloser Namensgebungen verbunden ist, die mitnichten werbenden Charakter haben und auch nicht mit Spielkasinos zu verwechseln sind (z.B. Spiel-Inn, Spielstation, Spielstube, Spielkiste, Spielothek), werden durch eine solche Zwangsetikettierung vor allem diejenigen Unternehmen getroffen, deren im Handelsregister eingetragener Firmenname samt zugehörigem Logo nicht mehr verwendet werden darf. Darunter fallen namentlich folgende fünf überregionalen Spielhallenbetreiber: Casino Burgenland GmbH, Casino Merkur Spielothek GmbH, Casino Royal GmbH, Löwen Play GmbH und Spiel-In Casino GmbH. Sie alle werden verpflichtet, in den sechs Ländern, die ihnen den Einheitsnamen „Spielhalle“ vorschreiben, auf die Verwendung ihrer Firmenbezeichnungen zu verzichten, womit sie ihre Unterscheidbarkeit verlieren. Das Vorgehen erinnert stark an das sog. plain packaging von Tabakwaren, die zum Beispiel in Australien seit letztem Jahr nur noch in einfarbigen Schachteln ohne Hinweise auf Marken oder Hersteller gehandelt werden dürfen.

Es ist hier nicht der Ort, den Problemen weiter nachzugehen, die sich dabei mit Blick auf die Grundrechte (Meinungsfreiheit, Berufsfreiheit, Eigentumsgarantie) stellen⁵³. Offen bleiben kann auch die Frage, ob die der Namensregulierung zugrunde gelegten Annahmen der Landesgesetzgeber überhaupt zutreffen. Dass ein Einheitsname nicht zu mehr, sondern zu weniger Transparenz führt, liegt auf der Hand. Zweifelhaft ist auch, ob alle anderen Bezeichnungen (außer dem Wort „Spielhalle“) Anreiz fördernden Charakter haben und zu Verwechslungen mit den Spielbanken führen können. Zum letzten Punkt hat das Landgericht Frankfurt a.M. in einem wegweisenden Urteil von 2007 immerhin festgestellt, dass die Begriffe „Casino“ oder „Kasino“ im Bereich des Glücksspiels nicht allgemein mit einer staatlich konzessionierten Spielbank gleichgesetzt würden. Vielmehr fielen nach der Verkehrsauffassung auch bloße Spielhallen bzw. Spielstätten darunter, in denen nicht das klassische Glücksspiel einer Spielbank angeboten werde. Die Bewerbung einer Spielhalle bzw. Spielstätte mit dem Begriff „Casino“ oder „Kasino“ sei daher nicht irreführend im Sinne von § 5 UWG, wenn die Bewerbung in räumlicher Nähe zur Spielhalle bzw. Spielstätte erfolge⁵⁴.

Selbst wenn man jedoch annähme, dass die beiden von den Gesetzgebern genannten Gründe: Anreizförderung und Verwechslungsgefahr, bei allen übrigen Namen zuträfen und die Beschränkung auf die Bezeichnung „Spielhalle“ (als

Gattungsbegriff) rechtfertigten, wären für solche Namensvorschriften von Unternehmen nicht die Länder, sondern allein der Bund zuständig. Denn sie betreffen zum einen das Namensrecht (§ 12 BGB), zum anderen das Handelsrecht mit den Grundsätzen der Firmenwahrheit und Firmenklarheit (§ 17 ff. HGB), das Wettbewerbsrecht (UWG) und das Markenrecht (MarkenG). Für alle diese Materien verfügt der Bund nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 und 11 GG über konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeiten, von denen er mit den genannten Gesetzen auch abschließend Gebrauch gemacht hat, weil sie zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich sind (Art. 72 Abs. 2 GG). Nach der jetzigen Rechtslage mit unterschiedlichen Regelungen zur Bezeichnung von Spielhallen in den Ländern müssten bundesweit tätige Unternehmen unter völlig verschiedenen Firmennamen auftreten und dürften diese dort, wo nur der Name „Spielhalle“ erlaubt ist, noch nicht einmal zu Werbezwecken verwenden. Damit wäre für diese Branche die Einheit des deutschen Wirtschaftsgebiets praktisch beseitigt. Somit fehlt den Ländern Brandenburg, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Thüringen für die Vorschriften über die Zwangsbezeichnung „Spielhalle“ die Gesetzgebungskompetenz. Warum es beim Interesse der Länder an einer Vermeidung von Verwechslungen mit Spielbanken in Wahrheit geht, verdeutlicht ein entlarvender Satz über die Kosten der Neuregelung des Spielhallenrechts im Gesetzentwurf der Landesregierung von Mecklenburg-Vorpommern. Dort heißt es: „Deren Höhe kann derzeit nicht bestimmt werden. Außerdem könnten auf lange Sicht die deutlich erhöhten Anforderungen an Spielhallen, Gaststätten und Wettannahmestellen der Buchmacher, soweit sie Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit bereithalten, mit einer wirtschaftlichen Stärkung der Spielbanken verbunden sein“⁵⁵. *Honi soit qui mal y pense!*

VI. Zusammenfassung

Durch die Föderalismusreform I ist den Ländern die Gesetzgebungskompetenz für das „Recht der Spielhallen“ nur im Rahmen des § 33i GewO übertragen worden. Es umfasst den Spieler- und Jugendschutz nur insoweit, als Gefahren von der einzelnen Spielhalle selbst ausgehen. Eine Landeszuständigkeit für Abstandsgebote zwischen Spielhallen oder zu Kinder- und Jugendeinrichtungen lässt sich darauf ebenso wenig stützen wie auf städtebauliche Ziele. Darüber hinaus fehlt den Ländern auch die Regelungskompetenz für die Verringerung der Gerätezahl in den Spielhallen und die Beschränkung der Unternehmensbezeichnung auf den Firmennamen „Spielhalle“. In all diesen Fällen haben die Länder „ultra vires“ gehandelt.

⁵² So der Gesetzentwurf der Landesregierung von *Brandenburg* (Drs. 5/5076), Begründung, S. 10 f. Ähnlich auch die Begründungen für *Hamburg* im Gemeinsamen Bericht, a.a.O. (Anm. 13), S. 28; für *Hessen* im Entwurf der Landesregierung (Drs. 18/5186), S. 14; für *Nordrhein-Westfalen* im Entwurf der Landesregierung (Drs. 16/17), S. 44 („Casino“ als Synonym für eine Spielbank gebräuchlich; Verwendung verzerrt die Art des in Spielhallen angebotenen Glücksspiels); für *Sachsen-Anhalt* im Entwurf der Landesregierung (Drs. 6/914), S. 65; für *Thüringen* im Entwurf der Landesregierung (Drs. 5/4211), S. 67.

⁵³ Vgl. dazu *Peter K. Henning/Leonid Shmatenko*, Plain Packaging on its Way to Europe: Competence Issues and Compatibility with European Fundamental Rights (URL: <http://ssrn.com/abstract=2171205>).

⁵⁴ LG Frankfurt, ZfWG 2008, 74-75.

⁵⁵ Drs. 6/839, S. 3. Vgl. dazu auch *Jutta Kramer*, Spielbanken gegen Spielhallen. Zum sog. Regelungsgefälle zwischen staatlich konzessioniertem Glücksspiel und gewerblichem Geldgewinnspiel, in: WRP 2011, 180-188.