

## C. Mindestabstände in der Empirie

### I. Prävalenz und Prävention pathologischen und problematischen Glücksspiels

Ein rechtswissenschaftliches Gutachten kann keinen Beitrag zur empirischen Suchtforschung leisten. Es kann die vorhandene Empirie aber zur Kenntnis nehmen, und das muss es auch tun, soweit der Empirie bei der Anwendung der rechtlichen Maßstäbe Bedeutung zukommt. Es gibt zahlreiche Studien zur Frage, ob Suchtprävention- und -bekämpfung durch Mindestabstandsregelungen möglich ist. Darüber hinaus hat die Empirie auch qualitative Regelungen in den Blick genommen. Vorhanden sind auch Untersuchungen dazu, wie pathologisches Glücksspiel entsteht. Dagegen gibt es, soweit ersichtlich, keine Studien spezifisch zu der Frage, ob der Abstand zur nächsten Spielhalle die Möglichkeiten des Spielhallenpersonals beeinflusst, die Spieler zu kontrollieren.

Die Suchtforschung unterscheidet pathologisches und problematisches Glücksspiel<sup>217</sup>. Als Oberbegriff findet „Glücksspielstörung“<sup>218</sup> Verwendung. Das pathologische Glücksspiel stellt die größere Störung dar.<sup>219</sup> Als Faktoren, die eine Glücksspielstörung auslösen können, benennt die For-

---

217 Der Begriff „Glücksspielstörung“ ist der offizielle Fachbegriff für „Spiel- und Wettsucht“, s. *Bühringer/Kotter/Kräplin*, in: Krüper (Hrsg.), *Zertifizierung und Akkreditierung als Instrumente qualitativer Glücksspielregulierung*, 2017, S. 35 (35); ähnlich *Albrecht-Sonnenschein/Wölfing/Grüsser-Sinopoli*, in: Gebhardt/Korte (Hrsg.), *Glücksspiel*, 2. Aufl. 2018, S. 833 (Rn. 4): „Störung durch Glücksspielen“.

218 Freie Übersetzung nach American Psychiatric Association, *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders (DSM-V)*, 5. Aufl. 2013: „Gambling Disorder“; ferner der Begriff der WHO, abrufbar unter [https://www.who.int/health-topics/addictive-behaviours#tab=tab\\_1](https://www.who.int/health-topics/addictive-behaviours#tab=tab_1) (zuletzt abgerufen am 07.09.2021). Den Begriff verwendet auch die Drogenbeauftragte der Bundesregierung, abrufbar unter <https://www.drogenbeauftragte.de/presse/detail/online-gluecksspiel-nahezu-jeder-fuenfte-spielende-zeigt-problematisches-verhalten/> (zuletzt abgerufen am 07.09.2021). Krit. zur Verwendung von „Spielsucht“ *Bühringer*, *NRW Lt.-Stellungn.* 17/2687, S. 1, abrufbar unter <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST17-2687.pdf>. Nach ICD-10 (F63.0) hingegen „pathological gambling“.

219 *Becker*, *Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenpiel*, 2016, S. 64 ff.

schung individuelle, strukturelle und situative Merkmale (sog. Drei-Faktoren-Modell).<sup>220</sup> Konkret geht es um

- die Person, die am Glücksspiel teilnimmt (individuelles Merkmal),
- die Eigenschaften, die ein Glücksspiel und seinen Verlauf kennzeichnen (strukturelles Merkmal) und
- die Umgebung, in der das Glücksspiel stattfindet (situatives Merkmal).

Vorrangig ausschlaggebend für eine Glücksspielstörung, das zeigen mehrere Studien, seien zu ca. 50 % individuelle Merkmale genetischer, soziodemographischer und psychologischer Art.<sup>221</sup> Die Eigenschaften des untersuchten Glücksspiels folgen auf dem zweiten Platz. Die Umgebung, in der das Glücksspiel stattfindet („Setting“), sei schließlich nur in geringem Umfang für Glücksspielstörungen verantwortlich.<sup>222</sup> Mindestabstandsregelungen betreffen das situative Merkmal des „Settings“ eines Glücksspiels.<sup>223</sup>

Insgesamt sei der Anteil pathologischer Spieler an der Gesamtbevölkerung gering. Etwa 1 % der Bevölkerung zeige zu einem Zeitpunkt im Leben ein pathologisches, weitere etwa 1,1 % ein problematisches Spielverhalten (Lebenszeit-Prävalenz).<sup>224</sup> Die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) referiert:

„In Deutschland gelten je nach Studie zwischen ca. 0,2 % und ca. 1,5 % der erwachsenen Personen als problematisch oder pathologisch Glücksspielende.“<sup>225</sup>

---

220 Insbes. für Mindestabstandsregelungen *Becker*, Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenpiel, 2016, S. 32 ff.; allgemein bereits bei *Bübringer/Kotter/Kräplin*, Beiträge zum Glücksspielwesen 2/2016, S. 22 (23 f.); *Hartmann*, in: ders./Pieroth (Hrsg.), Spielbanken und Spielhallen zwischen Landes-, Bundes- und Unionsrecht, 2013, S. 97 (125 ff.) m.w.N.; *Meyer*, in: ders./Bachmann, Spielsucht, 4. Aufl. 2017, S. 77 ff.

221 *Becker*, Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenpiel, 2016, S. 34 ff.; mit anderem Ansatz, aber ähnlichem Ergebnis *Bübringer/Kotter/Kräplin*, in: Krüper (Hrsg.), Zertifizierung und Akkreditierung als Instrumente qualitativer Glücksspielregulierung, 2017, S. 35 (41 ff.), m.w.N.; *Bübringer/Ennuschat*, ZfWG 2016, S. 400 (402).

222 *Becker*, Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenpiel, 2016, S. 40 f.; ähnlich *Bübringer/Kotter/Kräplin*, in: Krüper (Hrsg.), Zertifizierung und Akkreditierung als Instrumente qualitativer Glücksspielregulierung, 2017, S. 35 (56).

223 *Becker*, Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenpiel, 2016, S. 37 ff.

224 *Becker*, Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenpiel, 2016, S. 41 f.; *Bübringer/Kotter/Kräplin*, in: Krüper (Hrsg.), Zertifizierung und Akkreditierung als Instrumente qualitativer Glücksspielregulierung, 2017, S. 35 (36); ähnliche Zahlen bei *Albrecht-Sonnenschein/Wölfig/Grüsser-Sinopoli*, in: Gebhardt/Korte (Hrsg.), Glücksspiel, 2. Aufl. 2018, S. 833 (Rn. 54).

225 BZgA, Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland, 2020, S. 26.

Ein Großteil der betroffenen Spieler lege die Störung wieder ab, ohne dass eine Behandlung erforderlich sei.<sup>226</sup> Der BZgA-Forschungsbericht „Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland“ hat für das Jahr 2019 folgende Zwölf-Monats-Prävalenzen festgehalten:

„Der aktuelle, prozentuale Anteil für problematisches Glücksspielverhalten beträgt 0,39 % und der für wahrscheinlich pathologisches Glücksspielverhalten 0,34 %. [...] Insgesamt ist die Verbreitung auffälligen, problematischen und pathologischen Glücksspielens auf dem niedrigsten Stand seit 2009.“<sup>227</sup>

Nach Glücksspielformen unterschieden, geht der BZgA-Forschungsbericht davon aus, dass das Casinospiele im Internet, gefolgt vom Automatenspiel in der Spielbank, „das höchste Risiko für die Entwicklung von mindestens problematischem Spielverhalten aufweist“:

„Casinospiele im Internet weisen den größten Anteil an mindestens problematischem Spielenden aus (18,6 %), gefolgt vom Kleinen Spiel in der Spielbank (13,8 %) und den Geldspielautomaten in Spielhallen und Gaststätten (11,7 %).“<sup>228</sup>

Dass das virtuelle Casino- und das stationäre Automatenspiel das höchste Risiko aller genannten Glücksspielangebote aufweisen, insbesondere wegen der hohen Ereignisfrequenz<sup>229</sup>, zeigen auch andere Studien.<sup>230</sup>

---

226 Sog. natürliche Remission, s. *Becker*, Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenspiel, 2016, S. 45.

227 BZgA, Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland, 2020, S. 84, vgl. auch S. 10, 128, 130.

228 BZgA, Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland, 2020, S. 13, vgl. auch S. 84.

229 S. dazu, dass eine erhöhte Ereignisfrequenz einen erhöhten Spieleinsatz bewirkt *Newall u.a.*, in: *Addictive Behaviors* 127 (2022) 107229, S. 1 (6 ff.); s. zu weiteren beeinflussenden Merkmalen der Glücksspielart *Meyer*, in: ders./Bachmann, *Spielsucht*, 4. Aufl. 2017, S. 88 ff.

230 *Banz/Becker*, *ZfWG* 2019, S. 212 (217 f.) m.w.N., *Becker*, Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenspiel, 2016, S. 32 f.; *Maksuit*, Auswirkungen des Föderalismus im Glücksspielrecht, 2015, S. 58 ff.; *Meyer*, *ZfWG* 2014, S. 1 (3); Endbericht des Landes Hessen zur Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages, 2017, S. 40 f. (abrufbar unter [https://innen.hessen.de/sites/innen.hessen.de/files/2021-06/evaluierungsbericht\\_des\\_landes\\_hessen\\_zum\\_gluecksspielstaatsvertrag.pdf](https://innen.hessen.de/sites/innen.hessen.de/files/2021-06/evaluierungsbericht_des_landes_hessen_zum_gluecksspielstaatsvertrag.pdf)); zweifelnd *Bühringer/Kotter/Kräplin*, in: Krüper (Hrsg.), *Zertifizierung und Akkreditierung als Instrumente qualitativer Glücksspielregulierung*, 2017, S. 35 (49 f.), da ein Kausalzusammenhang nicht feststehe.

Die geringen Lebenszeit- und Zwölf-Monats-Prävalenzen belegten den oben dargestellten Befund, dass es nicht allein die Teilnahme am Glücksspiel sei, die eine Glücksspielstörung hervorrufe, sondern es vor allem auf individuelle Faktoren ankomme.<sup>231</sup> Die Zahl der Spieler mit einer Glücksspielstörung sei zwar seit den 1970er Jahren gestiegen,<sup>232</sup> in neuerer Zeit aber – trotz der Zunahme des Glücksspielangebots<sup>233</sup> – konstant geblieben.<sup>234</sup>

Ist bekannt, welche Faktoren die Glücksspielstörung herbeiführen können, lassen sich Mittel zur Prävention bestimmen. Drei Ansatzpunkte werden genannt:

- universelle Prävention,
- selektive Prävention,
- indizierte Prävention.

Während sich die universelle Prävention an die gesamte Bevölkerung richte, gelte die selektive Prävention einzelnen Risikogruppen und die indizierte Prävention Einzelpersonen.<sup>235</sup>

Die üblichen Präventionsbegriffe sollen hier Verwendung finden, obwohl sie die drei anerkannten Faktoren der Störungsentstehung (individuell, strukturell und situativ) jedenfalls nicht ausdrücklich abbilden und ihre begrifflichen Schwächen auch sonst offen zu Tage liegen: Die Präventionsmaßnahmen unterscheiden sich nach der Größe bzw. der Bestimmtheit des Adressatenkreises, doch bilden die Begriffe ihr Unterscheidungskriterium nicht hinreichend ab. Statt zum Beispiel von genereller, individueller und Gruppenprävention zu handeln, greifen die Begriffsbildungen irrelevante Gesichtspunkte auf irreführende Weise heraus. Nimmt man „universelle Prävention“ ernst, behauptet der Begriff implizit die Existenz extraterrestrischen Lebens. Doch selbst Maßnahmen universeller Prävention verfallen glücklicherweise nicht der Hybris, das gesamte Universum

---

231 *Bübringer/Ennuschat*, ZfWG 2016, S. 400 (403).

232 *Meyer*, in: ders./Bachmann, Spielsucht, 4. Aufl. 2017, S. 120.

233 Insbesondere für Spielhallen *Trümper/Heimann*, Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland, 12. Aufl. 2014, S. 12 ff.

234 *Banz/Becker*, ZfWG 2019, S. 212 (215); *Bübringer/Kotter/Kräplin*, Beiträge zum Glücksspielwesen 2/2016, S. 22 (22 f.); *Meyer/Kalke/Hayer*, Sucht 64 (5–6), 2018, S. 283 (284), identisch: *dies*, Beiträge zum Glücksspielwesen 3/2020, S. 10 ff.; Endbericht des Landes Hessen zur Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages, 2017, S. 35 ff., abrufbar unter [https://innen.hessen.de/sites/innen.hessen.de/files/2021-06/evaluierungsbericht\\_des\\_landes\\_hessen\\_zum\\_gluecksspielstaatsvertrag.pdf](https://innen.hessen.de/sites/innen.hessen.de/files/2021-06/evaluierungsbericht_des_landes_hessen_zum_gluecksspielstaatsvertrag.pdf).

235 *Becker*, Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenenspiel, 2016, S. 46.

zu adressieren. Auch die selektive Prävention muss indiziert sein, auch die indizierte Prävention gilt einer Einzelperson, die vorab selektiert wurde. Die Mindestabstandsgebote werden zu den selektiven Präventionsmaßnahmen gezählt<sup>236</sup>, obwohl sie nicht nur einen Teil, sondern alle Spieler betreffen. Insbesondere wirken sie nicht gezielt auf die Risikogruppe problematischer oder pathologischer Spieler ein.

Auf anderer Ebene werden primäre, sekundäre und tertiäre Prävention unterschieden: Primäre Präventionsmaßnahmen dienen der Verhinderung negativer Ereignisse. Sekundäre Präventionsmaßnahmen greifen ein, nachdem negative Ereignisse eingetreten sind, und sollen diese korrigieren, abwenden oder weitere schädigende Folgen vermeiden. Tertiäre Präventionsmaßnahmen greifen ein, wenn eine Störung bereits chronisch besteht, und dienen dazu, Spätfolgen abzuwenden.<sup>237</sup> Nach dieser Kategorisierung zählen Mindestabstände zur primären Prävention, da sie alle Spieler erfassen, auch solche ohne Auffälligkeiten.<sup>238</sup>

## II. Verfügbarkeitsbeschränkung

Die Verfügbarkeit, die Mindestabstandsregelungen in fast allen Ländern beschränken sollen,<sup>239</sup> meint – so eine nicht unumstrittene Definition –<sup>240</sup> die

„Einfachheit, mit der ein Spieler den Zugang zum Glücksspiel erreicht“<sup>241</sup>.

Auf dieser Grundlage lassen sich soziale, physische (d.h. räumliche und zeitliche) sowie kognitive Verfügbarkeit unterscheiden.<sup>242</sup> Mindestabstandsregelungen beschränkten die physische Verfügbarkeit.<sup>243</sup>

In welchem Verhältnis Verfügbarkeit und Glücksspielstörung stehen, ist in der Suchtforschung ausgesprochen umstritten. Das liegt vor allem daran, dass unterschiedliche Untersuchungen zu unterschiedlichen Ergebnis-

---

236 *Becker*, Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenspiel, 2016, S. 46.

237 *Bachmann*, in: Meyer/Bachmann, Spielsucht, 4. Aufl. 2017, S. 392 f.

238 *Bachmann*, in: Meyer/Bachmann, Spielsucht, 4. Aufl. 2017, S. 401.

239 S. dazu bereits bei Fn. 190.

240 *S. Adams/Fiedler*, in: Gebhardt/Korte (Hrsg.), Glücksspiel, 2. Aufl. 2018, S. 145 (Rn. 5).

241 Wissenschaftliches Forum Glücksspiel, ZfWG 2010, S. 305 (309).

242 *Becker*, Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenspiel, 2016, S. 60 ff.

243 *Becker*, Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenspiel, 2016, S. VII.

sen kommen. Die empirischen Studien lassen sich außerdem nur schwer vergleichen.<sup>244</sup> Das liegt daran, dass die Studien jeweils verschiedene Faktoren einbeziehen bzw. ausschließen. Alle Studien beziehen sich auf das Ausland; zu den Verhältnissen in Deutschland gibt es keine Empirie.<sup>245</sup>

Metastudien bewerten die unterschiedlichen empirischen Studien ihrerseits unterschiedlich. Nicht immer sind dabei die gleichen Studien Gegenstand des Überblicks, teilweise beziehen sich die Auswertungen auch auf unterschiedliche Quellen.<sup>246</sup> Selbst dort, wo die Bezugspunkte übereinstimmen, ziehen unterschiedliche Auswertungen unterschiedliche Schlüsse. Unumstritten – auch wenn wiederum Studien für Deutschland fehlen – ist nur, dass die kurze Entfernung einer Spielstätte zu dem Wohnort einen Faktor darstellt, der pathologisches Spiel begünstigt.<sup>247</sup>

Versucht man, die unübersichtliche Lage zu vereinfachen, lassen sich mit Blick auf das Verhältnis der Verfügbarkeit des Glücksspiels zur Prävalenz der Glücksspielstörungen<sup>248</sup> im Wesentlichen fünf Ansichten unterscheiden:<sup>249</sup>

- 
- 244 S. dazu *Becker*, Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenenspiel, 2016, S. 75 ff.
- 245 *Becker*, Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenenspiel, 2016, S. 79 ff.; *Meyer/Kalke/Hayer*, Sucht 64 (5–6), 2018, S. 283 (285).
- 246 *Adams/Fiedler*, in: Gebhardt/Korte (Hrsg.), Glücksspiel, 2. Aufl. 2018, S. 145 (Rn. 5 ff.) untersuchen Studien aus Australien und Kanada; *Becker*, Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenenspiel, 2016, S. 79 ff. untersucht Studien aus Australien, Neuseeland, Kanada, den USA, Norwegen und der Schweiz; *Bühlinger/Kotter/Kräplin*, Beiträge zum Glücksspielwesen 2/2016, S. 22 (24) untersuchen Studien aus Kanada und der Schweiz; *Kalke/Hayer*, Jugend- und Spielerschutz, 2018, S. 28 ff. untersuchen Studien aus Australien, Norwegen, Finnland und den USA; ebenso *Meyer/Kalke/Hayer*, 64 (5–6), 2018, S. 283 (287 ff.).
- 247 S. nur *Adams/Fiedler*, in: Gebhardt/Korte (Hrsg.), Glücksspiel, 2. Aufl. 2018, S. 145 (Rn. 13); *Becker*, Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenenspiel, 2016, S. 123.
- 248 Prävalenz meint im medizinischen Zusammenhang die „Rate der zu einem bestimmten Zeitpunkt oder in einem bestimmten Zeitabschnitt an einer bestimmten Krankheit Erkrankten (im Vergleich zur Zahl der Untersuchten)“, s. dazu den Online-Eintrag im Duden, abrufbar unter: <https://www.duden.de/rechtsschreibung/Praevalenz> (zuletzt abgerufen am 07.09.2021); in der Druckfassung der Werke Duden, Das große Wörterbuch der deutschen Sprache, Bd. 7: Pekt – Schi, Stichw. „Prävalenz“, 3. Aufl. 1999 und Duden, Die deutsche Rechtschreibung, 27. Aufl. 2017, nicht enthalten.
- 249 Darstellung und Begriff nach *Becker*, Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenenspiel, 2016, S. 57 f.; ähnlich *Meyer*, in: ders./Bachmann, Spielsucht, 4. Aufl. 2017, S. 122 ff.

1. Stetigkeitsthese: Verfügbarkeit und Glücksspielstörung stehen in (positiv) kausaler Beziehung. Steigt die Verfügbarkeit, steigt die Prävalenz pathologischen bzw. problematischen Spielverhaltens entsprechend.
2. Sättigungsthese: Verfügbarkeit und Glücksspielstörung stehen in (positiv) kausaler Beziehung. Steigt die Verfügbarkeit, steigt die Prävalenz pathologischen bzw. problematischen Spielverhaltens nur bis zu einem bestimmten Grenzwert.<sup>250</sup>
3. Adaptionsthese: Verfügbarkeit und Glücksspielstörung stehen nur kurzfristig in (positiv) kausaler Beziehung. Steigt die Verfügbarkeit, steigt die Prävalenz pathologischen bzw. problematischen Spielverhaltens nur vorübergehend. Danach sinkt sie auf das ursprüngliche Niveau ab oder fällt sogar darunter.<sup>251</sup>
4. Marktthese: Verfügbarkeit ist das Ergebnis von Angebot und Nachfrage. Je mehr Nachfrage besteht, desto höher ist das Angebot. Nicht die Verfügbarkeit ist also entscheidend für eine gesteigerte Prävalenz, sondern die Nachfrage.<sup>252</sup> Diese Kombination führt vor allem in sozial benachteiligten Gebieten zu einer hohen Verfügbarkeit und einer damit einhergehenden hohen Prävalenz pathologischen bzw. problematischen Spielverhaltens.<sup>253</sup>
5. Unabhängigkeitsthese: Verfügbarkeit und Glücksspielstörung stehen in keiner kausalen Beziehung; beide Befunde bestehen unabhängig voneinander.<sup>254</sup>

Zusammenfassend lassen sich die fünf Thesen zwei „Lagern“ zuordnen:

1. Dependenz: Ein kausaler Zusammenhang zwischen Verfügbarkeit und Sucht besteht und lässt sich nachweisen.
2. Independenz: Ein kausaler Zusammenhang zwischen Verfügbarkeit und Sucht besteht nicht, jedenfalls lässt er sich nicht nachweisen.

Stellvertretend für die Ansicht der Independenz stehen die Untersuchungen *Bühringers*. Er kommt unter Berücksichtigung verschiedener Studien

---

250 Dafür *Adams/Fiedler*, in: Gebhardt/Korte (Hrsg.), Glücksspiel, 2. Aufl. 2018, S. 145 (Rn. 9 f.); *Meyer/Kalke/Hayer*, Sucht 64 (2018), S. 283 (284); *Peren/Clement*, Der deutsche Glücks- und Gewinnspielmarkt, 2016, S. 114 m.w.N.

251 Dafür wohl *Meyer/Kalke/Hayer*, Sucht 64 (2018), S. 283 (285).

252 *Becker*, Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenpiel, 2016, S. 52 f., 59.

253 *Becker*, Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenpiel, 2016, S. 93 ff., 123 ff.

254 *Kalke/Buth*, in: Gebhardt/Korte (Hrsg.), Glücksspiel, 2. Aufl. 2018, S. 919 (Rn. 31) in Tabelle 2 unter „Reduzierung Spielangebot“ sind „keine Ergebnisse bekannt“ zum Zusammenhang von Verfügbarkeit und Glücksspielstörung; zurückhaltender *Bühringer/Kotter/Kräplin*, Beiträge zum Glücksspielwesen 2/2016, S. 22 (24).

zu dem Ergebnis, dass ein Mindestabstand zwischen Spielhallen keinen Beitrag zum Schutz der Spieler leiste. Beleg dafür sei, dass die Anzahl der Personen mit einer Glücksspielstörung auch dann konstant geblieben sei,<sup>255</sup> als sich die Zahl der Spielhallen, Spielbanken und Wettannahmestellen erhöht habe und das Internet als Glücksspielort hinzugekommen sei.<sup>256</sup> Die Forschung zeige, dass eine Glücksspielstörung durch verschiedene „Vulnerabilitätsfaktoren“ gefördert werde, darunter Traumata, erhöhte Risikobereitschaft, Spielverhalten der Eltern etc. Die Verfügbarkeit von Glücksspiel sei naturgemäß eine notwendige (ohne Glücksspiel keine Glücksspielstörung), aber keine hinreichende Bedingung für problematisches oder pathologisches Spiel.<sup>257</sup> Sinnvoll seien deshalb Mittel zur Früherkennung der Suchtmerkmale bis hin zu Spielersperren<sup>258</sup> sowie, wo in Einzelfällen notwendig, Einschränkungen durch die Gemeinden.<sup>259</sup>

Auf derselben Linie liegt der Vorschlag *Beckers*, Spielhallen in der Innenstadt nicht mehr zuzulassen, sondern in Gewerbegebieten zu konzentrieren.<sup>260</sup> Der Zusammenhang zwischen Verfügbarkeit und Glücksspielstörung sei bloß ein indirekter: Mit erhöhter Verfügbarkeit gehe erhöhter Konsum einher, aber nur bis zu einer Sättigungsgrenze.<sup>261</sup> Der erhöhte Konsum wiederum führe zu problematischem Spielverhalten, aber nur im Sinn der Adaptionsthese.<sup>262</sup> Für pathologische Spieler hingegen sei die Verfügbarkeit ohnehin gleichgültig: Sie spielten unabhängig von der Verfügbarkeit, sodass für sie die Unabhängigkeitsthese gelte.<sup>263</sup> Zu berücksichtigen sei in diesem Zusammenhang ebenfalls, dass eine Krankheit wie die Spielstörung nicht dadurch verschwinde, dass des Spiels Verfügbarkeit abnehme.<sup>264</sup>

---

255 Dies stützen die Zahlen bei *Banz*, Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland, 2019, S. 166.

256 *Bühringer*, NRW Lt. Stellungn. 17/3632, S. 2 f.

257 Ausdrücklich *Adams/Fiedler*, in: Gebhardt/Korte (Hrsg.), Glücksspiel, 2. Aufl. 2018, S. 145 (Rn. 5).

258 *Bühringer*, NRW Lt. Stellungn. 17/3632, S. 7.

259 *Bühringer*, Stellungnahme zum GlüNeuRSStV, 2020, S. 4, abrufbar unter <https://www.gluecksspielwesen.de/wp-content/uploads/2020/02/TU-Dresden.pdf>; ebenso *Bühringer*, NRW Lt. Stellungn. 17/3632, S. 5.

260 *Becker*, Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenenspiel, 2016, S. 155 ff.

261 *Becker*, Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenenspiel, 2016, S. 51 f.

262 *Becker*, Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenenspiel, 2016, S. 51 f.

263 *Becker*, Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenenspiel, 2016, S. VIII.

264 *Hartmann*, in: ders./Pieroth (Hrsg.), Spielbanken und Spielhallen zwischen Landes-, Bundes- und Unionsrecht, 2013, S. 97 (127 f.); ähnlich kritisch *Kläner*, ZfWG 2018, S. 378 (381).

Die Ansicht der Dependenz geht vor allem auf *Meyer* und *Hayer* zurück.<sup>265</sup> Sie weisen darauf hin, dass der Zusammenhang zwischen Verfügbarkeit und Glücksspielstörung (mindestens) nachvollziehbar sei.<sup>266</sup> In Verbindung mit Spielersperren sei die Verfügbarkeitsreduktion das wirksamste Mittel zur Glücksspielstörungsprävention.<sup>267</sup> Auch in diesem „Lager“ weisen Autoren allerdings – in Übereinstimmung mit den vorher Genannten – darauf hin, dass mit der Erhöhung der Verfügbarkeit keine Erhöhung der Suchtprävalenz einhergehe.<sup>268</sup>

Zusammenfassend kann daher nicht mehr festgehalten werden, als dass der Zusammenhang zwischen Verfügbarkeit und pathologischem bzw. problematischem Spielverhalten uneindeutig ist.<sup>269</sup>

### III. „Abkühlungsgewährleistung“

Anders sieht die Studienlage mit Blick auf die Frage nach der „Abkühlung“<sup>270</sup> des Spielers im Anschluss an den Besuch einer Spielhalle aus. Hierzu besteht – soweit ersichtlich – nicht eine empirische Untersuchung. Daher konnten weder der Berliner Gesetzgeber noch die Berliner Senatsverwaltung weder zu dem Zeitpunkt, in dem der Gesetzgeber die Mindestabstandsregelung erließ, noch nachträglich einen wissenschaftlichen Nachweis über einen „Abkühlungseffekt“ vorlegen.<sup>271</sup> Seine Annahme, dass der Abstand zwischen Spielhallen eine Abkühlung bewirke, belegt der Berliner Gesetzgeber denn auch bloß mit einem Aufsatz von *Orlob* (GewArch 1983, S. 126 ff.), der die damals aktuelle Rechtsprechung zusammenfasst<sup>272</sup> und maßgeblich einen Beschluss des VG Berlins<sup>273</sup> und

---

265 S. nur *Meyer/Hayer*, Die Effektivität der Spielersperre als Maßnahme des Spielerschutzes, 2011, S. 23 f.

266 *Adams/Fiedler*, in: Gebhardt/Korte (Hrsg.), Glücksspiel, 2. Aufl. 2018, S. 145 (Rn. 7); *Hayer*, ZfWG 2016, S. 173 (173); *Kalke/Hayer*, Jugend- und Spielerschutz, 2018, S. 8, 32; *Kläner*, ZfWG 2018, S. 378 (379 f.); *Makswit*, Auswirkungen des Föderalismus im Glücksspielrecht, 2015, S. 59; *Meyer*, in: ders./Bachmann, Spielsucht, 4. Aufl. 2017, S. 90, 125.

267 *Kalke/Hayer*, Jugend- und Spielerschutz, 2018, S. 7.

268 *Kläner*, ZfWG 2018, S. 378 (381).

269 *Egerer*, ZfWG Sonderbeilage 3/2017, S. 27 (28).

270 S. dazu bereits bei Fn. 202 ff.

271 Schriftliche Anfrage des Abgeordneten *Luthe*, Abgeordnetenanh.-Drs. 18/24267, S. 2 f.; vgl. auch *Bühringer*, NRW Lt. Stellungn. 17/3632, S. 7 f.

272 S. bei Fn. 13.

273 VG Berlin, GewArch 1982, S. 374 f.

einen Beschluss des OVG Berlins-Brandenburgs<sup>274</sup> zu Grunde legt („Orlob, GewArch 1983, 126, unter Hinweis auf die Rechtsprechung des VG und OVG Berlin“<sup>275</sup>).

Gegenstand beider Beschlüsse ist eine Flucht von vier Räumen (eine ehemalige Wohnung), für die dem Kläger die Genehmigung von vier Spielhallen versagt wurde. § 33i GewO a.F. liege, so das Gericht,

„erkennbar die Überlegung zugrunde, daß die erwünschte Eindämmung der Betätigung des Spieltriebs nur möglich ist, wenn der Spieler gleichsam an die ‚frische Luft‘ muß, bevor er an weiteren Spielgeräten spielen kann.“<sup>276</sup>

Insgesamt äußert sich das Gericht nur dazu, dass Mehrfachspielhallen unzulässig seien. Empirische Nachweise für die Auffassung der Richter, dass der Spieler „gleichsam“ an die „frische Luft“ (in Anführungszeichen) müsse, enthält der Beschluss nicht; das Gericht verweist lediglich auf die Gesetzesbegründung zu § 33i GewO a.F.:<sup>277</sup>

„In den letzten Jahren hat der Spieltrieb nicht nur bei Erwachsenen, sondern auch bei Jugendlichen erheblich zugenommen. Besonders in den Großstädten hat sich die Zahl der Spielhallen und Spielkasinos erheblich vermehrt. Die Bundesregierung ist im Einvernehmen mit den Ländern der Auffassung, daß dieser Entwicklung nicht untätig zusehen werden soll. Zwar besteht kein Anlaß zu besonderen Befürchtungen, jedoch darf nicht übersehen werden, daß sich auf diesem Gebiet in besonderem Maße Personen als Unternehmer betätigen, gegen deren Zuverlässigkeit vielfach nicht unerhebliche Bedenken bestehen. Hinzu kommt, daß die Spielhallen regelmäßig zu Sammelpunkten der halbwüchsigen Jugend werden und aus diesem Anlaß besondere Gefahren aus der Unzuverlässigkeit des Unternehmers entstehen können (Planung und Ausführung von Straftaten, Gewinnung von Mittätern und Helfern). Die Untersagungsmöglichkeit nach der in dieser Vorlage vorgeschlagenen Neufassung des § 35 [GewO] reicht nicht aus, vielmehr erscheint es hier notwendig, im Interesse der Allgemeinheit

---

274 Orlob, GewArch 1982, S. 126 (128) zitiert den Beschluss „OVG Berlin [...] Beschluß vom. 6.9.1982 – 1 S 48.82“. Weder auf juris noch auf beck-online lässt sich mit den Suchkriterien „OVG Berlin“ und dem genannten Aktenzeichen oder „OVG Berlin“ und dem Beschlussdatum ein Treffer erzielen.

275 So die Begründung des Gesetzgebers, s. bei Fn. 13.

276 VG Berlin, GewArch 1982, S. 374 (375).

277 VG Berlin, GewArch 1982, S. 374 (375).

diesigen Personen, die einen solchen Spielbetrieb eröffnen wollen, vor Beginn ihrer Tätigkeit zu überprüfen. Darüber hinaus ist es auch erforderlich, die Erteilung der Erlaubnis davon abhängig zu machen, daß hinsichtlich der Lage des Betriebes und der zu verwendenden Räume keine Bedenken bestehen. Es handelt sich also um eine an die Person und an den Raum gebundene Erlaubnis ähnlich wie in § 2 Abs. 1 Nr. 1 und 4 des Gaststättengesetzes.

Den Begriff der Spielhalle und des Spielkasinos gesetzlich festzulegen, ist nicht notwendig. Nach dem Sprachgebrauch ist eine Spielhalle ein Betrieb, in dem Spielgeräte (Glücksspielgeräte und Geschicklichkeitsspiele) aufgestellt sind, an denen sich die Gäste nach Belieben betätigen können. Der Schwerpunkt des Betriebes muß in dem Bestellen der Spielgeräte liegen. Das Spielkasino unterscheidet sich von der Spielhalle dadurch, daß in einem Spielkasino die Veranstaltung von Spielen mit Gewinnmöglichkeit — ohne Benutzung mechanisch betriebener Spielgeräte — im Vordergrund steht. Außerdem ist der Besuch eines Spielkasinos in der Regel von der Zahlung eines Eintrittsgeldes oder von dem Erwerb der Mitgliedschaft in einem Spielklub abhängig. Durch die Formulierung ‚oder eines ähnlichen Unternehmens‘ soll dem Versuch einer Umgehung der Erlaubnispflicht vorgebeugt werden. Spielbanken im Sinne des Gesetzes über die Zulassung öffentlicher Spielbanken vom 14. Juli 1933 (RGBl. I S. 480) fallen jedoch nicht unter § 33c [GewO] (*lex specialis*).<sup>278</sup>

Dieser Gesetzesbegründung läßt sich der für das Gericht entscheidende Gesichtspunkt, dass der Spieler einer „Abkühlung“ an der „frischen Luft“ bedürfe, nicht einmal im Ansatz entnehmen. Dass der Beschluss auf diese Gesetzesbegründung verweist, führt in die Irre.

Neben den Entscheidungen der Berliner Verwaltungsgerichtsbarkeit behandelt *Orlob* auch eine Entscheidung, die das VG Düsseldorf keinen Monat vor dem VG Berlin getroffen hat. Streitgegenstand ist die Ablehnung einer Genehmigung für insgesamt vier Spielhallen in einem Haus. Das Gericht hält die Ablehnung für rechtmäßig: Eine Spielhalle stehe mit „gewerbepolizeilichen Vorschriften“ in Widerspruch, wenn sich die

„Spielhalle in solcher Nähe zu einer bereits vorhandenen Spielhalle [befindet], daß ein Spieler diese mühelos zu Fuß erreichen kann“.<sup>279</sup>

---

278 BT-Drs. 3/318, S. 16.

279 VG Düsseldorf, *GewArch* 1982, S. 331 (332); ähnlich VG Düsseldorf, *GewArch* 1983, S. 134 (135).

Ausgeschlossen sei demnach „insbesondere [...] die Zulassung benachbarter Spielhallen“.<sup>280</sup> Doch einen (empirischen) Beleg für den „Abkühlungseffekt“ nennt auch das VG Düsseldorf nicht; streng genommen behauptet es einen solchen „Abkühlungseffekt“ nicht einmal.

*Orlob* selbst äußert sich in seinem Aufsatz gegenüber dem „Abkühlungseffekt“ – anders als es die Berliner Gesetzesbegründung nahelegt – durchaus kritisch:

„Es dürfte nicht ausreichen, wenn das VG Berlin in seinem Beschluß vom 7.7.1982 – 4 A 253.82 – unter Bestätigung durch das OVG Berlin im Beschluß vom 6.9.1982 – 1 S 48.82 – hervorhebt, daß die erwünschte Eindämmung der Betätigung des Spieltriebes nur möglich ist, wenn der Spieler gleichsam an die ‚frische Luft‘ muß, bevor er an weitere [sic!] Geldspielgeräten spielen kann.“<sup>281</sup>

Dass die Gesetzesbegründung auf *Orlob* verweist, führt also ebenfalls in die Irre.<sup>282</sup>

Zudem ist die Rechtsprechung auch damals mitnichten einheitlich erfolgt. Zweifel an der Auffassung, dass die Spielhallengenehmigung von den Verhältnissen in der Nachbarschaft abhängen könne, äußerte das OVG Münster (letztlich blieb die Frage offen):

„Zweifelhaft erscheint auch, ob die Häufung von Spielgeräten in der Nachbarschaft die Zulassung der von der Kl. geplanten Spielhalle ausschließt. [...] Dabei fällt besonders ins Gewicht, daß eine Regelung, die die Versagung der Spielhallenerlaubnis allein wegen des Vorhandenseins gleichartiger Einrichtungen in der näheren Umgebung vorschreibe, im Ergebnis auf eine Bedürfnisprüfung hinausliefe und damit unter dem Gesichtspunkt der verfassungsrechtlich garantierten Freiheit der Berufswahl (Art. 12 Abs. 1 GG) erhebliche Probleme aufwerfen würde.“<sup>283</sup>

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat sich nur zwei bzw. drei Jahre später der Auffassung, Mehrfachspielhallen seien nach dem Gewerberecht unzulässig, ausdrücklich entgegengestellt.<sup>284</sup> Indem das BVerwG Mehrfachspielhallen zugelassen hat, hat es zugleich den Befund verworfen,

---

280 VG Düsseldorf, GewArch 1982, S. 331 (332).

281 *Orlob*, GewArch 1983, S. 126 (128); der zitierte Beschluss des OVG Berlin ist nicht veröffentlicht, s. bereits in Fn. 274.

282 S. bei Fn. 13.

283 OVG Münster, GewArch 1983, S. 131 (133).

284 BVerwGE 70, 180 ff.; BVerwG, NVwZ 1985, S. 268 f.

ein Spieler müsse zum „Abkühlen“ „an die frische Luft“ bzw. zu Fuß zur nächsten Spielhalle gehen.

Bei Licht betrachtet hat der Berliner Gesetzgeber bei der Schaffung des ersten Mindestabstandsgebots an eine seit langer Zeit überholte Rechtsprechung angeknüpft. Festzuhalten ist, dass der „Abkühlungseffekt“ eine Erfindung der Instanzgerichte ist, der das BVerwG eine Absage erteilt hat.

Weil es keine empirische Studie gibt, die einen „Abkühlungseffekt“ belegt, und so ein „belegbare[r] Einfluss einer Reduzierung des Angebots auf die Reduzierung der Glücksspielproblematik“<sup>285</sup> fehle, nennt *Bübringer* den je nach Land unterschiedlich gewählten Abstand „willkürlich“<sup>286</sup>. Falls es eine „Abkühlung“ gebe, müsse ein vulnerabler Spieler entsprechend länger zum „Abkühlen“ brauchen als der Durchschnittsspieler. Weil vulnerable Spieler teilweise schon morgens vor der Spielhalle auf deren Öffnung warteten, blieben Mindestabstandsgebote im Ergebnis wirkungslos.<sup>287</sup> Jedenfalls könne bei erhöhten qualitativen Schutzmaßnahmen auf Abstandsregelungen teilweise verzichtet werden.<sup>288</sup>

Zusammenfassend ist nach alledem festzuhalten, dass es keine empirische Studie zur Frage der „Abkühlung“ gibt und dementsprechend jeder empirische Nachweis für einen „Abkühlungseffekt“ fehlt.

#### IV. Qualitative Vorgaben

Regelungen, welche die Zulassung privater Anbieter (qualitativ) von näher bestimmten inhaltlichen Anforderungen abhängig machen, sind bereits Gegenstand empirischer Untersuchungen gewesen.<sup>289</sup> Die Untersuchungen haben unstreitig belegt, dass qualitative Regelungen einen Beitrag zu Prävention und Bekämpfung von Glücksspielstörungen leisten können.<sup>290</sup> Streitig geblieben ist nur, in welchem Umfang dies der Fall ist und ob Spielerschutz auch ganz ohne quantitative Vorgaben allein aufgrund qualitativer Regelungen gelingen könnte.

---

285 *Bübringer*, NRW Lt. Stellungn. 17/3632, S. 6.

286 *Bübringer*, NRW Lt. Stellungn. 17/3632, S. 7; ähnlich *Hayer*, ZfWG 2016, S. 173 (173).

287 *Bübringer*, NRW Lt. Stellungn. 17/3632, S. 7 f.

288 *Bübringer*, NRW Lt. Stellungn. 17/3632, S. 5.

289 Zu den Definitionen *Hartmann/Barczak*, ZfWG 2019, S. 8 (11).

290 S. nur *Bachmann*, in: Meyer/Bachmann, Spielsucht, 4. Aufl. 2017, S. 403 ff.; *Kalke/Hayer*, Spieler- und Jugendschutz, 2018, S. 7.

*Bübringer u.a.* beurteilen quantitative Regelungen eher skeptisch.<sup>291</sup> Sie sehen als Hauptziel der Prävention den „informierte[n] und risikobewusste[n] Verbraucher“. Erst das zweite Ziel sei der Schutz pathologischer Spieler. Der Schutz greife erst, wenn eine Prävention nicht mehr möglich sei.<sup>292</sup> Informiertheit und Risikobewusstsein setzten vor allem Wissensvermittlung voraus: vor dem Spiel die Aufklärung des Spielers über Gewinn- und Verlustwahrscheinlichkeiten und während des Spiels die Einblendung weiterer Informationen. Wirksam sei zudem eine Selbstlimitierung der Einsätze.<sup>293</sup> Insgesamt lässt sich festhalten, dass vor allem *Bübringer u.a.* ausschließlich qualitative Regelungen befürworten.

Andere hingegen halten qualitative Regelungen nur in Kombination mit quantitativen Beschränkungen des Glücksspiels für wirkungsvoll.<sup>294</sup> *Becker* bewertet eine zeitliche Einschränkung des Spielhallenbetriebs positiv. Eine zeitliche Einschränkung sei geeigneter als eine räumliche, um gestörtes Spielverhalten zu bekämpfen.<sup>295</sup> Allerdings fehlten Studien für Deutschland. Es müsse erhoben werden, welche Spieler zu welchen Zeiten spielten. Auf Basis dieser Ergebnisse könne der Gesetzgeber abschätzen, welche Sperrzeiten sinnvoll seien.<sup>296</sup> Als Regulierungsansatz geeigneter sei jedoch eine „Feinsteuerung“ auf Ebene der örtlichen Ordnungsbehörden, die problematische Gegenden in den Blick nähmen, denn die Spielhallennutzung könne in unterschiedlichen Gegenden zu unterschiedlichen Zeiten stattfinden.<sup>297</sup>

Sehr kritisch, insbesondere zu akkreditierten Zertifizierungen, äußern sich *Meyer* und *Hayer*.<sup>298</sup> Zu den vorgeschlagenen Maßnahmen qualitativer Regelungen fehlten unabhängige empirische Nachweise, welche die Wir-

---

291 S. soeben bei Fn. 255 ff.

292 *Bübringer/Kotter/Kräplin*, in: Krüper (Hrsg.), *Zertifizierung und Akkreditierung als Instrumente qualitativer Glücksspielregulierung*, 2017, S. 35 (37).

293 *Bübringer/Kotter/Kräplin*, in: Krüper (Hrsg.), *Zertifizierung und Akkreditierung als Instrumente qualitativer Glücksspielregulierung*, 2017, S. 35 (54 f.); *Strohäcker*, *ZfWG Sonderbeilage 3/2018*, S. 31 ff.

294 *Kalke/Hayer*, *Spieler- und Jugendschutz*, 2018, S. 7; *Meyer/Kalke/Hayer*, *Sucht* 64 (5–6), 2018, S. 283 (292); *Meyer*, in: ders./Bachmann, *Spielsucht*, 4. Aufl. 2017, S. 125.

295 *Becker*, *Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenenspiel*, 2016, S. 130; *ders.*, *ZfWG* 2017, S. 2 (10 f.); ähnlich bei *Adams/Fiedler*, in: Gebhardt/Korte (Hrsg.), *Glücksspiel*, 2. Aufl. 2018, S. 145 (Rn. 14).

296 *Becker*, *Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenenspiel*, 2016, S. 129.

297 *Becker*, *Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenenspiel*, 2016, S. 130.

298 *Meyer/Hayer*, *NRW Lt. Stellungn. 17/3620*, S. 2 f.

kung be- bzw. widerlegten. Insgesamt bestehe noch Forschungsbedarf zu den Wirkungen einzelner qualitativer Maßnahmen.<sup>299</sup>

Als qualitatives Regulierungsmittel bereits untersucht ist die Wirkung von Spielersperren und Identitätskontrollen. Alle sind sich darin einig, dass Identitätskontrollen ein wirksames Suchtbekämpfungsmittel darstellen. Identitätskontrollen hielten einerseits Minderjährige vom Spiel ab. Das sei auch deshalb wichtig, weil die Teilnahme am Glücksspiel in diesem Alter die Wahrscheinlichkeit pathologischen Spielverhaltens als Erwachsener erhöhe.<sup>300</sup> Identitätskontrollen unterstützten andererseits die Umsetzung von Spielersperren, und Spielersperren – insbesondere bundesweit geltende, anbieter- und spielformübergreifende –<sup>301</sup> werden unbestritten als ein „erfolgsversprechende[s]“<sup>302</sup> Mittel des Spielerschutzes angesehen.<sup>303</sup>

Studien aus Kanada belegen diesen Befund: Sperren führten dazu, dass 30 % der gesperrten Spieler, die sich zu 95 % aus pathologischen Spielern zusammensetzten,<sup>304</sup> während der Sperre an keinem Glücksspiel teilnahmen. Bei Aufhebung der Sperre habe fast die Hälfte der gesperrten Personen „bei erneuter Konfrontation mit der glücksspielbezogenen Umgebung“ ein „geringe[s] Risiko“ des Kontrollverlusts aufgewiesen. Spätere Studien im gleichen Gebiet unterstreichen den Befund, wobei eine freiwillige, zusätzliche Beratung durch einen unabhängigen Psychologen die Wirkung noch steigere.<sup>305</sup> Allerdings sei der Anteil gesperrter Spieler gering,<sup>306</sup> genauso wie der Anteil derjenigen, die eine Aufhebung der Sperre beantragten<sup>307</sup>. Mit Spielersperren gehe schließlich ein weiterer

---

299 Kalke/Hayer, Jugend- und Spielerschutz, 2018, S. 9.

300 S. die übereinstimmenden Studien bei Becker, Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenpiel, 2016, S. 135.

301 So insbesondere Strohäker/Becker, ZfWG Sonderbeilage 3/2017, S. 10 (11 f.) für Spiele mit hoher Ereignisfrequenz wie das Automatenpiel.

302 Bachmann, in: Meyer/Bachmann, Spielsucht, 4. Aufl. 2017, S. 416.

303 Becker, Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenpiel, 2016, S. 149; Bühringer/Kotter/Kräplin, in: Krüper (Hrsg.), Zertifizierung und Akkreditierung als Instrumente qualitativer Glücksspielregulierung, 2017, S. 35 (54 f.); Kalke/Hayer, Spieler- und Jugendschutz, 2018, S. 8, 52; Wejbera/Quack, ZfWG Sonderbeilage 3/2017, S. 18 (19).

304 Ladouceur u.a., Journal of Gambling Studies 16 (2000), S. 453 (455).

305 Tremblay/Boutin/Ladouceur, Journal of Gambling Studies 24 (2008), S. 508 ff.; zum Ganzen auch Becker, Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenpiel, 2016, S. 139 ff.

306 Wejbera/Quack, ZfWG Sonderbeilage 3/2017, S. 18 (20).

307 Wejbera/Quack, ZfWG Sonderbeilage 3/2017, S. 18 (20 f.).

Vorteil einher. Sie seien als indizierte Präventionsmaßnahme zielgerichtet und hätten somit eine höhere Erfolgsquote als selektive Präventionsmaßnahmen.<sup>308</sup>

Den Vorteil qualitativer Regelungen hat zuletzt der Niedersächsische Landtag unterstrichen, als er Akkreditierung und Sachkundeprüfung zu zusätzlichen Voraussetzungen für die Erteilung einer Spielhallenerlaubnis erhob.<sup>309</sup>

„Durch die Voraussetzungen für die Zertifizierung im Einzelnen steht ein Zugewinn an Qualifikation bei den spielhallenbetreibenden Personen und das [sic!] Personal mit Kundenkontakt zu erwarten. Daraus abgeleitet wird eine Begünstigung der Ziele aus § 1 GlüStV 2021 erreicht. Da infolge des Glücksspielstaatsvertrages 2021 gleichzeitig auch die Verpflichtung der spielhallenbetreibenden Personen auflebt, am Sperrsystem nach §§ 8, 23 GlüStV 2021 mitzuwirken, werden diese Bemühungen um Spielerschutz und Suchtprävention auf eine deutlich breitere Grundlage gestellt und werden entsprechende Auswirkungen anstoßen [sic!].“<sup>310</sup>

---

308 *Becker*, Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenenspiel, 2016, S. 46 f.

309 S. dazu nach Fn. 123 und bei Fn. 126.

310 Nds. Lt.-Drs. 18/10441, S. 19.