

Informationsvorlage der Verwaltung

Gremium	Sitzung am	Beratung
Bezirksvertretung Mitte	23.11.2017	öffentlich
Sozial- und Gesundheitsausschuss	28.11.2017	öffentlich
Bezirksvertretung Brackwede	30.11.2017	öffentlich
Bezirksvertretung Sennestadt	30.11.2017	öffentlich
Haupt-, Wirtschaftsförderungs- und Beteiligungsausschuss	07.12.2017	öffentlich

Beratungsgegenstand (Bezeichnung des Tagesordnungspunktes)

Umsetzung des Glücksspielstaatsvertrages nach Ablauf der 5jährigen Übergangsfrist für Spielhallen

Betroffene Produktgruppe

11020202

Sachverhalt:

Rechtslage:

Zum 01.12.2012 ist das Gesetz zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrages (AG GlüStV NRW) in Kraft getreten. Es setzt den Glücksspielstaatsvertrag sowie den ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüStV) um. Erstmals sind im GlüStV auch Regelungen zum Betrieb von Spielhallen enthalten.

Neben der gewerberechtlichen Erlaubnis benötigen Spielhallen nun auch eine glücksspielrechtliche Erlaubnis (§ 24 GlüStV i. V. m. § 16 AG GlüStV NRW). Für bestehende Spielhallen sieht der GlüStV eine Übergangsfrist von 5 Jahren vor. In NRW ist daher ab 01.12.2017 die Erlaubnis erforderlich.

Die Gültigkeitsdauer des GlüStV ist befristet bis zum 30.06.2021. Nach dem GlüStV zu erteilende Erlaubnisse sind daher ebenfalls bis zum 30.06.2021 zu befristen.

Die Erteilung einer Erlaubnis für eine Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht, ist ausgeschlossen, ein Mindestabstand von 350 Metern Luftlinie zu einer anderen Spielhalle soll nicht unterschritten werden. Mehrfachkonzessionen sind verboten für Spielhallen, die in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht sind (§ 16 Abs. 3 AG GlüStV NRW).

Weitere Vorgaben wie die Einhaltung der Jugendschutzanforderungen, das Internetverbot, die Werbebeschränkungen, die Anforderungen an das Sozialkonzept, die Aufklärung über Suchtrisiken, das Verbot des Abschlusses von Lotterien und Wetten, der Aufstellung von EC- oder Kreditkartenautomaten sowie das Anbieten von Zahlungsdiensten sind einzuhalten.

Ordnungsbehörden können eine Befreiung von der Erfüllung folgender Anforderungen für einen angemessenen Zeitraum zulassen, wenn dies zur Vermeidung unbilliger Härten erforderlich ist (§

29 Abs. 4 GlüStV):

- Erreichung der Ziele des GlüStV, insbesondere Vermeidung Glücksspielsucht sowie Jugend- und Spielerschutz (§ 24 Abs. 2 GlüStV)
- Mindestabstand (§ 25 GlüStV)
- Verbot der Mehrfachspielhallen (§ 25 GlüStV).

Erlass des Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW von 10.05.16

Mit Erlass von 10.05.2016 hat das Ministerium für Inneres und Kommunales NRW Ausführungen zum Vollzug des GlüStV gegeben. Das Ministerium erklärt, dass die Erteilung einer Erlaubnis in baulichem Verbund mit weiteren Spielhallen (Mehrfachkonzessionen) ausgeschlossen sei. Eine Ermessensentscheidung habe der Gesetzgeber hier nicht vorgesehen. Das bedeutet, dass es sich um eine gebundene Entscheidung der Verwaltung handelt. Ausnahmen sind insoweit nicht vom Gesetzgeber vorgesehen. Hier käme allenfalls eine Befreiung aus Härtefallgründen nach § 29 Abs. 4 GlüStV in Betracht.

Hinsichtlich des Mindestabstandes bleibe der Behörde – so führt das Ministerium weiter aus - ausdrücklich ein Ermessen – Sollvorschrift – vorbehalten. Dabei handele es sich um ein eng begrenztes Ermessen. § 16 AG GlüStV NRW konkretisiere das Ermessen dahingehend, dass die Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standortes und die Lage des Einzelfalles zu berücksichtigen seien. Vor diesem Hintergrund könnten städtebauliche Gesichtspunkte, eine lediglich minimale Unterschreitung des Abstandsgebots sowie topographische Gegebenheiten berücksichtigt werden. Das bedeutet, dass der Gesetzgeber Ausnahmen vom Mindestabstand im Rahmen der „Sollregelung“ nach § 16 Abs. 3 AG GlüStV NRW grundsätzlich zulässt. Zusätzlich besteht insoweit noch die Möglichkeit der Befreiung aus Härtefallgründen nach § 29 Abs. 4 GlüStV.

Situation in Bielefeld

In Bielefeld werden derzeit **62 Spielhallen an 37 Standorten** betrieben.

An 24 der 37 Standorte wird der Mindestabstand von 350 m zu anderen Spielhallen nicht eingehalten.

Von den 62 Spielhallen werden 44 als Mehrfachspielhallen betrieben.

9 Spielhallen erfüllen die Anforderungen des GlüStV (sie werden als Einzelspielhallen betrieben und in einem Umkreis von 350 m Luftlinie befindet sich keine weitere Spielhalle), so dass sie grundsätzlich genehmigungsfähig sind.

Für alle Spielhallen sind Erlaubnisansträge gestellt worden. Sofern die Spielhalle im Verbund mit anderen Spielhallen betrieben wird und/oder der Mindestabstand nicht eingehalten wird, sind Anträge auf Erteilung von Ausnahmen sowie Härtefallanträge gestellt worden.

Abwägungskriterien:

Aktuell liegen keine Erkenntnisse vor, dass Spielhallen in Bielefeld den Zielen des § 1 GlüStV zuwiderlaufen, also die Einhaltung der Jugendschutzanforderungen, das Internetverbot, die Werbebeschränkungen, die Anforderungen an das Sozialkonzept und die Aufklärung über Suchtrisiken nicht sicherstellen, Lotterien oder Wetten abgeschlossen werden, EC- oder Kreditkartenautomaten aufgestellt sind oder Zahlungsdienste angeboten werden. Voraussichtlich wird die Prüfung ergeben, dass die Mehrheit der Spielhallen die Voraussetzungen des § 16 AG GlüStV NRW einhält.

An die Prüfung individueller Härtegründe ist ein strenger Maßstab anzulegen, da der Gesetzgeber

mit dem Mindestabstandsgebot und dem Verbot von Mehrfachkonzessionen eine grundsätzliche Abwägung zwischen den wirtschaftlichen Interessen der Betreiber und dem öffentlichen Interesse an der Spielsuchtprävention und dem Spielerschutz vorweggenommen hat. Die Rechtsprechung führt hierzu aus, dass wirtschaftliche Einbußen und sonstige Belastungen, die mit der Schließung einer Spielhalle verbunden sind, im Regelfall eine Härte im Sinne des § 29 GlüStV nicht begründen können. Werden mehrere Spielhallen betrieben, sind die Auswirkungen auf das gesamte Unternehmen zu betrachten, in der das Unternehmen die Spielhallen betreibt. Im Antrag bedarf es der substantiellen Darlegung, welche konkreten Schritte die Spielhallenbetreiberin/der Spielhallenbetreiber unternommen hat, um den Eintritt eines Härtefalles abzuwenden.

Die Verwaltung wird die Anträge der Betreiber/innen restriktiv prüfen.

Auch nach Durchführung dieser Prüfungen ist mit einer Vielzahl von nicht auflösbaren Konkurrenzsituationen zu rechnen.

Bei nicht auflösbaren Konkurrenzsituationen ist eine Störerauswahl vorzunehmen. Hierbei handelt es sich um eine Ermessensentscheidung, im Rahmen derer Gründe zu prüfen sind, die ein Vorgehen gegen bestimmte Spielhallenbetreiber rechtfertigen. Der Runderlass des Innenministeriums führt hierzu u.a. Zuverlässigkeitskriterien an, die für sich genommen keine Gewerbeuntersagung zur Folge hätten, in diese Entscheidung aber einfließen können: gesetzliche Einhaltung der Vorgaben zu äußerer und innerer Gestaltung der Spielhalle, Einhaltung baurechtlicher Anforderungen, keine unerlaubten Glücksspiele, Einhaltung und sichtbare Ausweisung gesetzlich vorgeschriebener Öffnungszeiten, gültige PTB-Prüfplaketten sichtbar vorhanden, Übereinstimmung der tatsächlichen Flächen mit § 3 SpielV, keine illegalen Unterhaltungsspielgeräte, keine Sportwett-Terminals vorhanden, keine unerlaubten EC-Kartenautomaten, keine internetfähigen Computer vorhanden.

Die Anwendung dieser Kriterien wird im Rahmen der Prüfung der Erlaubnisverfahren in Bielefeld nicht zu einer deutlichen Reduzierung der konkurrierenden Spielhallen führen.

Der GlüStV und auch das AG GlüStV NRW enthalten keine Auswahlkriterien bei nicht aufzulösenden Konkurrenzsituationen zwischen Spielhallen, die den Mindestabstand von 350 m untereinander nicht einhalten. Auch mit den vom Innenministerium gegebenen Hinweisen werden die Konkurrenzsituationen nicht abschließend aufzulösen sein. Weitere objektive Kriterien, nach denen eine Auswahl erfolgen könnte, sind nicht ersichtlich.

Eine restriktive Anwendung des GlüStV auch in Bezug auf den Mindestabstand wäre rechtlich zulässig. Nach Urteilen des BVerwG sowie des OVG Münster muss hierbei ein Verteilmechanismus gewählt werden, der die bestmögliche Ausschöpfung der bei Beachtung der Mindestabstände verbleibenden Standortkapazität in dem relevanten Gebiet ermöglicht. In Bielefeld könnte rechnerisch aufgrund des Mindestabstandes von 350 m eine Reduzierung auf ca. 22 Standorte erfolgen. Für eine Auswahl zwischen den Standorten im Zentrum der Innenstadt sowie weiteren Standorten im Stadtgebiet sind aber weitere objektive Kriterien nicht ersichtlich. Es bliebe lediglich das Losverfahren. Vom Innenministerium NRW ist ein Losverfahren für Spielhallen in NRW mit Erlass vom 16.05.2016 jedoch ausgeschlossen worden.

Die unterlegenen Betreiberinnen und Betreiber der Spielhallen haben ein Klagerecht nicht nur gegen den eigenen ablehnenden Bescheid, sondern auch gegen die Erteilung der Erlaubnis an die Konkurrentin/den Konkurrenten. Es ist zu erwarten, dass die Spielhallenbetreiberinnen und -betreiber gegen die Entscheidungen klagen werden. Die Gerichtsverfahren werden Jahre dauern und das Prozess- und Schadensersatzrisiko ist hoch, mögliche negative wirtschaftliche Folgen wären für die Stadt erheblich.

Vor diesen Hintergrund ist es sachgerecht, den GlüStV in Bezug auf das Verbot der Mehrfachkonzessionen sowie Härtefallanträge restriktiv anzuwenden und in Bezug auf das Mindestabstandsgebot Ausnahmen zuzulassen.

Umsetzung:

Die Verwaltung wird keine Erlaubnisse für mehrere Spielhallen an einem Standort (Mehrfachkonzessionen) erteilen.

Härtefallanträge werden restriktiv geprüft. Die Betreiber/innen von Spielhallen konnten sich auf die Rechtslage ab 01.12.2017 in einer Übergangszeit von 5 Jahren einstellen.

Hinsichtlich des Mindestabstandes werden bei nicht aufzulösenden Konkurrenzsituationen grundsätzlich Ausnahmen für jeden jetzt vorhandenen Spielhallenstandort erteilt.

Alle Erlaubnisse werden bis zum Ende der Laufzeit des GlüStV am 30.06.2021 befristet.

Erwartetes Ergebnis für Bielefeld:

Das aufgezeigte Verfahren führt in Bielefeld zu einer deutlichen Reduzierung der Anzahl der Spielhallen.

Von 62 Spielhallen werden max. 37 Spielhallen an 37 Standorten eine Erlaubnis befristet bis zum 30.06.2021 erhalten.

Mind. 25 Spielhallen werden ihren Betrieb einstellen müssen, das entspricht rund 40 % der bisher vorhandenen Spielhallen.

Sämtliche Spielhallenbetreiberinnen und –betreiber sind bzw. werden entsprechend informiert. Mit Klagen der Spielhallenbetreiberinnen und –betreiber gegen ablehnende Bescheide ist zu rechnen. Kritisch kann bewertet werden, dass in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit der Eindruck entstehen könnte, dass der GlüStV nicht vollständig angewendet wird, da zwar eine deutliche Reduzierung der Anzahl der Spielhallen erreicht wird aber die Spielhallenstandorte erhalten bleiben.

Die Verwaltung wird über das weitere Verfahren informieren.

Erste Beigeordnete

Anja Ritschel

Wenn die Begründung länger als drei Seiten ist, bitte eine kurze Zusammenfassung voranstellen.