

## **Ausschuss für Recht, Wirtschaft und Arbeit am 05.04.2017**

### **Vollzugshinweise zum Glücksspielstaatsvertrag und zum Bayerischen Ausführungsgesetz**

#### **Erlaubnisanforderungen für Spielhallen**

Nach dem Glücksspielstaatsvertrag vom 15.12.2011 (GlüStV) und dem bayerischen Ausführungsgesetz (AGGlüStV) benötigen Spielhallen neben der Baugenehmigung und der Gewerbeerlaubnis eine glücksspielrechtliche Erlaubnis. Diese steht unter den Beschränkungen, dass

- eine Erlaubnis für Spielhallen ausgeschlossen ist, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen stehen (§ 25 Abs. 2 GlüStV, Art. 9 Abs. 2 AGGlüStV),
- ein Mindestabstand von 250 m Luftlinie zu einer anderen Spielhalle nicht unterschritten werden darf; hiervon können unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standorts und der Lage des Einzelfalls Ausnahmen zugelassen werden (§ 25 Abs. 1 GlüStV, Art. 9 Abs. 3 AGGlüStV).

Von beiden Beschränkungen kann zur Vermeidung unbilliger Härten eine Befreiung bis längstens 30.06.2021 erteilt werden (§ 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV, Art. 12 AGGlüStV).

Alle Spielhallen in Nürnberg unterlagen einem fünfjährigem Bestandsschutz bis 30.06.2017 und benötigen nun die glücksspielrechtliche Erlaubnis.

#### **Vollzugshinweise des Staatsministerium des Innern (StMI) vom 16.12.2016**

Die beiliegenden Vollzugshinweise sehen eine sehr großzügige Erteilung von Befreiungen vom Verbot der Mehrfachkonzessionen vor, mit denen keine Ausdünnung von Spielhallen und Geldspielgeräten erreicht wird, wie es mit dem GlüStV und in der Begründung zum AGGlüStV beabsichtigt ist:

- Für eine unbillige Härte, die Voraussetzung für eine Befreiung ist, sind insbesondere vor dem 28.10.2011 getätigte Investitionen, einschließlich abgeschlossener Miet- und Pachtverträge zu berücksichtigen. Bei welcher Art und Höhe Investitionen eine unbillige Härte darstellen, wird nicht ausgeführt.
- Nach Art. 12 AGGlüStV darf eine Befreiung nur erteilt werden, „wenn die Gesamtzahl der Geld- und Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit in den in einem baulichen Verbund ... untergebrachten Spielhallen 48 nicht überschreitet und ein Konzept zur weiteren Anpassung vorgelegt wird.“ Dazu wurden in der Begründung zum AGGlüStV ausführlich der starke Anstieg der Spielhallen und die hohe Spielhallendichte in Bayern, auch in kleineren Städten und Gemeinden, hervorgehoben. Für Mehrfachkomplexe ist im Rahmen des Konzepts eine zeitliche Perspektive für die weitere Absenkung der Gerätezahl über 48 Geräte hinaus vorzusehen. Andere geeignete spielerischützende Maßnahmen ermöglichen lediglich eine flexible Gestaltung der Reduzierung (vgl. LT-Drucksache Nr. 16/12192, zu Nr. 10, Ziffer 4).

- Nun lassen die Vollzugshinweise anstelle einer quantitativen Anpassung eine vollständige Kompensation durch folgende qualitativen Maßnahmen zu, mit denen die Gefährlichkeit der Geldspielgeräte reduziert werden soll:
  - Verlängerung der Sperrzeit auf mindestens 6 Stunden (was München, Augsburg und Nürnberg bereits durch städtische Verordnungen getan haben).
  - Möglichkeit zur Selbstsperre auf Antrag des Spielers in der Spielhalle. Auf die Möglichkeit muss der Spieler in der Spielhalle deutlich hingewiesen werden (was pathologische Spieler in der Regel nicht tun).
  - Betreuung der Spieler durch psychologisch geschulte Spielerschutzbeauftragte oder alle Mitarbeiter der Spielhalle nach externer Schulung sowie vom Spielhallenbetreiber beauftragte Testkäufe zur Mitarbeiterkontrolle.
  - Zutrittsverbot für Personen unter 21 Jahren (was viele Spielhallen bereits jetzt machen).

Werden qualitative und quantitative Maßnahmen kombiniert, sind nur zwei der vier qualitativen Maßnahmen erforderlich.

Auflage für jede Befreiung ist, dass sich der Betrieb durch eine unabhängige Prüforganisation zertifizieren und alle zwei Jahre unangekündigt auditieren lässt. Befreiungen sollen die Frist bis zum Außerkrafttreten des GlüStV am 30.06.2021 regelmäßig ausschöpfen. Wird Mehrfachspielhallen eine Befreiung erteilt, soll dies auch von der Einhaltung des Mindestabstands befreien.

- Für die Handhabung des rechtlich äußerst schwierigen Abstandsgebots enthalten die Vollzugshinweise trotz der Situation in den Städten und deren eindringlichen Bitte keinerlei Regelungen, wie zwischen konkurrierenden Spielhallen im 250 m-Umkreis auszuwählen ist. Im Antwortschreiben von Herr Staatsminister Herrmann wird stattdessen nur angemerkt, dass der Spielraum für positive Ausnahmeerteilungen besonders groß ist, weil der Mindestabstand in erster Linie der Vermeidung von Mehrfachkonzessionen dienen soll. Dies steht nach Ansicht der Städte eindeutig im Widerspruch zum GlüStV und der Begründung zum AGGlüStV.

Das StMI begründet dies damit, dass es in Bayern vor allem Mehrfachspielhallen gibt, die vom Abstandsgebot nicht betroffen sein sollen. Laut der „Landesstelle Glücksspielsucht in Bayern“ gab es in Bayern zum 01.01.2014 2008 Spielhallenkonzessionen und 1090 Spielhallenstandorte, also 1,84 Konzessionen pro Standort. In Nürnberg gibt es 62 Einfachspielhallen und 51 Mehrfachspielhallen. Angesichts dieses Anteils und der in der Begründung zum AGGlüStV hervorgehobenen hohen Spielhallendichte in Bayern sind Regelungen zum Abstandsgebot, wie sie andere Bundesländer festlegen, unverzichtbar. Die Städte werden damit bei der Auswahl in Konkurrenzsituationen, die meist zwischen mehr als drei Spielhallen bestehen, allein gelassen.

### **Unberücksichtigte Einwände der Großstädte**

Die Städte München, Augsburg, Ingolstadt, Regensburg und Nürnberg, in denen über ein Viertel der Spielhallenstandorte in Bayern sind, haben deshalb mit zwei Schreiben von Herrn Oberbürgermeister Dr. Maly und einem Remonstrationsschreiben des Oberbürgermeisters von München massive Einwendungen gegen die Vollzugshinweise und einen eigenen Vollzugsvorschlag vorgebracht, die jedoch in keinem Punkt berücksichtigt worden sind (siehe

Anlagen). Es ist der Eindruck entstanden, dass bei der Ausarbeitung der Vollzugshinweise nur die Spielhallen- und Automatenverbände Gehör fanden, nicht aber die Städte.

### **Anwendung der Vollzugshinweise in Nürnberg**

In Anbetracht der erheblichen rechtlichen Risiken will sich die Verwaltung trotz der weiterhin bestehenden Einwände gegen die Vollzugshinweise an diesen orientieren - wie nach bisherigen Informationen auch die anderen vier Städte. Auch wenn Vollzugshinweise keine Rechtssatzqualität haben und in der Regel keine rechtliche Außenwirkung und keine subjektiven Rechte für den Bürger entfalten, würde ein Nürnberger Sonderweg dennoch mit ziemlicher Sicherheit zahlreiche (kosten-)intensive und langwierige gerichtliche Auseinandersetzungen nach sich ziehen. Zu beachten ist dabei, dass die Voraussetzungen für einen Sofortvollzug von Untersagungsverfügungen nicht vorliegen. Der status quo würde deshalb bis zum Abschluss der Gerichtsverfahren und damit voraussichtlich für einen großen Teil der bis zum Außerkrafttreten des GlüStV am 30.06.2021 verbleibenden Zeit fortbestehen. Wie es dann weitergeht, ist derzeit nicht abzusehen.

Bei konkurrierenden Einfachspielhallen in einem 250 m-Umkreis, zu denen die Vollzugshinweise keine Regelungen enthalten, soll eine Gleichbehandlung zu den Mehrfachspielhallen verfolgt werden. Ihnen würde bei Nachweis einer unbilligen Härte eine Befreiungen vom Abstandsgebot mit der gleichen Auflage wie bei Mehrfachspielhallen erteilt werden, dass sich der Betrieb durch eine unabhängige Prüforganisation zertifizieren und alle zwei Jahre unangekündigt auditieren lässt. Ausnahmen vom Abstandsgebot werden entsprechend Art. 9 Abs. 3 Satz 2 AGGlüStV nur zugelassen, wenn besondere örtliche Verhältnisse vorliegen, um auch im Hinblick auf Neuanträge keine Präzedenzfälle zu schaffen.

Mit der Anwendung der Vollzugshinweise dürfte sich die Anzahl der derzeit vorhandenen 144 Spielhallen in Nürnberg bis zum Außerkrafttreten des GlüStV am 30.06.2021 nicht wesentlich verringern, weil wohl die meisten Betreiber Befreiungen wegen unbilliger Härte beantragen und qualitative Anpassungsmaßnahmen wählen werden. Die Anzahl der dort vorhandenen Geldspielgeräte (ca. 1400) wird sich voraussichtlich nur geringfügig verringern. Lediglich die beiden größten Spielhallenkomplexe müssen ihre Geldspielgeräte um 20 bzw. 10 Geräte auf 48 Geräte reduzieren. Die restlichen Spielhallen könnten bei Erfüllung aller qualitativen Maßnahmen die vorhandenen Geldspielgeräte belassen.

Dies ist im Hinblick auf das mit dem GlüStV verbundene Ziel, die Spielhallen zu reduzieren, und die hohe Spielhallendichte in Nürnberg unbefriedigend, in Anbetracht der rechtlichen Unsicherheit und des erreichten Einhalts der Spielhallenzahl aber erträglich. Nachdem bei neuen Spielhallenanträgen keine Ausnahme vom Abstandsgebot gemacht worden sind und gemacht werden, ausgenommen bei besonderen örtlichen Gegebenheiten, sind in Nürnberg seit 2011 keine neuen Spielhallen dazugekommen. Außerdem lässt das Vergnügungstättenkonzept nur noch in wenigen Gebieten neue Spielhallen zu. Nach Gesprächen mit Spielhallenbetreibern und der derzeitigen Marktentwicklung wäre zu befürchten, dass in untersagte Spielhallen Wettbüros einziehen, die eher noch problematischer als Spielhallen und nach dem aufgehobenen Lizenzverfahren rechtlich derzeit kaum einschränkbar sind.

Nürnberg, 29.03.2017

Ordnungsamt

gez. i.V. Pollack