



Joachim Herrmann, MdL

Herrn Oberbürgermeister  
der Stadt Nürnberg  
Dr. Ulrich Maly  
Rathausplatz 2  
90403 Nürnberg

OBERBÜRGERMEISTER	
13. DEZ. 2016	
OA	
	4
	5

Bayern.  
Die Zukunft.

212/2033

X

M

München, 8. Dezember 2016  
IA4-2166-1-59

Bite um 175 u.  
Kommentierung der  
Vollzugshinweise

**Entwurf der Vollzugshinweise zum GlüStV und AGGlüStV;  
Verfahrensvorschlag der Städte Augsburg, Ingolstadt, München, Nürnberg,  
Regensburg**

Anlage

Entwurf der Vollzugshinweise zu Befreiungen für bestehende Spielhallen

Sehr geehrter Herr Oberbürgermeister,

*keg! bei*

mit Schreiben vom 28.10.2016 haben Sie die Eckpunkte des Verfahrensvor-  
schlags der Städte Augsburg, Ingolstadt, München, Nürnberg und Regensburg  
zum Umgang mit dem Mindestabstand und dem Verbot der Mehrfachkonzession  
bei Spielhallen vorgestellt. Dafür danke ich Ihnen.

Im Gegenzug übermittle ich Ihnen – zugleich auch als Vorsitzendem des Bayeri-  
schen Städtetags – den Entwurf der Vollzugshinweise zur spielhallenrechtlichen  
Befreiungsvorschrift nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV i.V.m. Art. 12 AGGlüStV. Sie  
sehen daraus, dass mit den Vollzugshinweisen zur Befreiung vom Verbot der  
Mehrfachkonzession eine handhabbare Lösung angestrebt wird, die zu einer Ver-  
besserung des Spielerschutzes beiträgt und zugleich Spielräume für örtlich zu  
treffende Entscheidungen sichern soll.

Die Vollzugshinweise heben die gesetzlichen Voraussetzungen der Befreiungsvorschrift hervor, nach denen neben der Einhaltung der Anforderungen zur räumlichen und optischen Sonderung sowie der Höchstgrenze von 48 Spielgeräten in einem Gebäude oder Gebäudekomplex insbesondere der Nachweis einer unbilligen Härte sowie ein Konzept zur weiteren Anpassung erforderlich sind. Dabei bestehen keine Bedenken, im Hinblick auf die vor dem 28.10.2011 getätigten Investitionen eine unbillige Härte anzunehmen, wenn die Höchstzahl von 48 Geräten im baulichen Verbund nicht überschritten wird.

Im Fall einer unbilligen Härte bedarf es eines Anpassungskonzepts, das die während der Geltungsdauer der Erlaubnis und Befreiung zu ergreifenden Maßnahmen zur Verminderung der von den Geld- und Warenspielautomaten ausgehenden Gefährlichkeit der Spielhalle darlegen muss. Hierbei kann die Reduzierung der Gefährlichkeit quantitativ durch Reduzierung der Zahl der Spielgeräte, qualitativ durch andere geeignete Spielerschutzmaßnahmen sowie mittels einer Mischung aus qualitativen und quantitativen Elementen erreicht werden.

Im Katalog der qualitativen Maßnahmen zur Reduzierung der Gefährlichkeit sind zentrale Forderungen zum Spielerschutz aufgenommen. Ich halte es für wichtig, dass diese Punkte in der Praxis umgesetzt werden. Die Zertifizierung und Auditierung der seitens der Betreiber ergriffenen Maßnahmen ist hier nur ein begleitendes Instrument zur Unterstützung der Betreiber und zur Entlastung der zuständigen Behörden.

Etwa zwei Drittel der bestehenden Spielhallen sind Mehrfachspielhallen, die damit eine Befreiung vom Verbot der Mehrfachkonzession brauchen. In der Praxis wird daher das Befreiungsverfahren führend sein. Isolierte Ausnahmen vom Mindestabstand werden dagegen nur bei Einzelspielhallen erforderlich sein. Hier ist der Spielraum für positive Entscheidungen besonders groß, weil der Mindestabstand nach der Erläuterung des Staatsvertrags in erster Linie der Vermeidung von Mehrfachkonzessionen dienen soll. Mit der Ausnahme kann angemessen auf alle Mindestabstandsunterschreitungen reagiert werden, die nicht im Widerspruch zu diesem Ziel stehen. Selbstverständlich können dabei die Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standorts und die Lage des Einzelfalls angemessen berücksichtigt werden; darauf weist Art. 9 Abs. 3 Satz 2 AGGlüStV ausdrücklich hin.

Das Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr beabsichtigt, die Hinweise nun den nachgeordneten Behörden zur Verfügung zu stellen und steht den beteiligten Ämtern der Städte wie bisher gerne für eine detaillierte Diskussion der aufgeworfenen Fragen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Heinrich Hermann



Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr  
80524 München

**ENTWURF**

Per E-Mail  
Regierungen

**Bayern.**  
Die Zukunft.

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom

Unser Zeichen  
IA4-2166.1-59

Bearbeiter  
Herr Smehyl

München  
16.12.2016

Telefon / - Fax  
089 2192-2833 / 12833

Zimmer  
BR4-0285

E-Mail  
Martin.Smehyl@stmi.bayern.de

**Glücksspielrecht;  
Befreiungen für bestehende Spielhallen nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV  
i. V. m. Art. 12 AGGlüStV**

Sehr geehrte Damen und Herren,

im Einvernehmen mit dem Staatsministerium für Wirtschaft und Medien, Energie und Technologie sowie mit dem Staatsministerium für Gesundheit und Pflege geben wir zur Erteilung von Befreiungen nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV i. V. m. Art. 12 AGGlüStV folgende Hinweise. Wir bitten Sie, die nachgeordneten Behörden in geeigneter Weise zu informieren.

**1. Rechtliche Ausgangssituation**

Ab dem 01.07.2017 finden die Regelungen des novellierten Glücksspielstaatsvertrags (GlüStV) sowie des Ausführungsgesetzes zum GlüStV (AGGlüStV) vollständig auch auf diejenigen Spielhallen Anwendung, die vor dem 28.10.2011 gewerberechtlich erlaubt wurden und daher bisher unter die Übergangsregelung des § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV fallen. Gemäß Art. 11 Abs. 1 Satz 1 AGGlüStV dürfen diese Spielhallen ab dem 01.07.2017 erst nach Ertei-

lung der – neben die gewerberechtliche Erlaubnis tretenden – glücksspielrechtlichen Erlaubnis (weiter-)betrieben werden. Für deren Erteilung sehen die neuen Regelungen u. a. die Beachtung des Verbots mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund (Art. 9 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV) sowie des Mindestabstands von 250 Metern Luftlinie (Art. 9 Abs. 3 Satz 1 AGGlüStV) zwischen den einzelnen Spielhallen vor. Der Betrieb einer Spielhalle ohne die erforderliche glücksspielrechtliche Erlaubnis stellt eine Ordnungswidrigkeit dar (Art. 13 Abs. 1 Nr. 7 AGGlüStV).

Ziel der ab dem 01.07.2017 uneingeschränkt anzuwendenden Regelungen ist der Ab- bzw. Rückbau von Großspielhallen zum Schutz der Spieler und zur Bekämpfung der Glücksspielsucht (LT-Drs. 16/11995, S. 31). Die durch Mehrfachkonzessionen entstandenen Spielhallenkomplexe haben die starke Zunahme der Zahl der Geldspielgeräte angetrieben und den Charakter des Spiels in Spielhallen, dem vom Verordnungsgeber ein kleiner, überschaubarer Rahmen zugeordnet war (s. § 3 Abs. 2 SpielV), grundlegend verändert (a. a. O., S. 32).

## **2. Verbot mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund**

- a) Vom Verbot mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund erfasst sind vorrangig Fälle, in denen mehrere Konzessionen in einem Gebäude oder Gebäudekomplex zu einer größeren Spielhalle räumlich zusammengefasst sind. In diesen Fällen kommt eine Erlaubnis nur mit (vorheriger oder gleichzeitiger) Befreiung vom Verbot des Art. 9 Abs. 2 AGGlüStV in Betracht.
- b) Bei Spielhallen, die weder Teil einer Großspielhalle sind noch sich nach den Kriterien der Rechtsprechung sonst im baulichen Verbund mit anderen Spielhallen befinden, findet das Verbot keine Anwendung. Die Unterschreitung des Mindestabstands von 250 Metern zu weiteren Spielhallen ändert daran nichts, macht aber eine Ausnahme nach Art. 9 Abs. 3 AGGlüStV erforderlich.

## **3. Gesetzliche Voraussetzungen der Befreiung vom Verbot**

Nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV kann vom Verbot befreit werden, wenn dies zur Vermeidung unbilliger Härten erforderlich ist (s. im Einzelnen bei Ziff. 3.a).

Die Befreiung wird nur auf Antrag erteilt. Im Antrag ist die Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen des Befreiungstatbestandes in § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV i. V. m. Art. 12 Sätze 1 und 2 AGGlüStV darzulegen. Für eine Befreiung ist danach ferner erforderlich, dass

- eine Maximalzahl von 48 Spielautomaten im baulichen Verbund nicht überschritten wird, Art. 12 Satz 1 AGGlüStV (Ziff. 3.b),
- der Betreiber ein Konzept zur weiteren Anpassung vorlegt, Art. 12 Satz 1 AGGlüStV (Ziff. 3.c) und
- die bereits bisher geltenden Anforderungen zur räumlichen und optischen Sonderung beachtet werden, Art. 12 Satz 2 AGGlüStV (Ziff. 3.d).

Werden diese Voraussetzungen nicht dargelegt, ist der Antragsteller zur Vervollständigung des Antrags binnen angemessener Frist aufzufordern. Unterbleibt dies, ist der Antrag abzulehnen.

#### a) Unbillige Härte

Die Entscheidung, ob durch das Verbot mehrerer Spielhallen im baulichen Verbund eine unbillige Härte entsteht, ist in Ansehung der Umstände des Einzelfalls zu treffen. Dabei sind insbesondere die vor dem 28.10.2011 getätigten Investitionen (einschließlich abgeschlossener Miet- oder Pachtverträge) zu berücksichtigen.

Im Hinblick auf die vor dem 28.10.2011 getätigten Investitionen bestehen keine Bedenken dagegen, eine unbillige Härte anzunehmen, wenn die Höchstzahl von 48 Geräten im baulichen Verbund nicht überschritten wird.

#### b) Reduktion der Zahl der Geldspielgeräte

Die Gesamtzahl der Geld- und Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit in den in einem baulichen Verbund untergebrachten Spielhallen muss kraft Gesetzes in jedem Fall auf zunächst maximal 48 reduziert werden. Die Betreiber sind dadurch nicht zur Schließung kompletter Spielhallen gezwungen, sie können diese mit ungefährlichen Unterhaltungsspielen ohne Gewinnmöglichkeit (z. B. Billard, Flipper, Kicker) weiter nutzen. Damit kann auch auf langfristige Pacht- oder Mietverträge Rücksicht genommen werden.

c) Anpassungskonzept

Ziel des Anpassungskonzepts soll im Hinblick auf die mit dem Glücksspielstaatsvertrag verfolgten Ziele eine weitere Verminderung der Gefährlichkeit der Spielhalle sein.

In Fällen, in denen sich Spielhallen im baulichen Verbund befinden, die verschiedene Betreiber haben, müssen diese ein abgestimmtes Anpassungskonzept vorlegen.

d) Räumliche und optische Sonderung

Die bereits bisher geltenden Anforderungen zur räumlichen und optischen Sonderung ergeben sich aus der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung, auf die das Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie in den Schreiben vom 03.07.2007 und 14.12.2009 hingewiesen hat.

Danach ist bei benachbarten Spielhallen ausschlaggebend, ob die Betriebsstätten räumlich so getrennt sind, dass bei natürlicher Betrachtungsweise die Sonderung der einzelnen Betriebsstätte optisch in Erscheinung tritt und die Betriebsfähigkeit jeder Betriebsstätte nicht durch Schließung der anderen Betriebsstätte beeinträchtigt wird.

**4. Ermessensausübung**

Sind die Voraussetzungen des Befreiungstatbestands erfüllt, so kann eine Befreiung von einzelnen Anforderungen des § 24 Abs. 2, § 25 GlüStV, Art. 9 Abs. 2 und 3 AGGlüStV für einen angemessenen Zeitraum (s. u. Ziff. 5) zugelassen werden.

Ermessensleitende Vorgaben für die behördliche Entscheidung ergeben sich dabei aus den Zielen des Glücksspielstaatsvertrags sowie dem Zeitpunkt der Erteilung der gewerberechtlichen Erlaubnis (§ 29 Abs. 4 Satz 4 Hs. 2 GlüStV).

Dabei sind das Vertrauen des Betreibers auf den Fortbestand der gewerbe- und der baurechtlichen Erlaubnis, seine vor dem 28.10.2011 getätigten Investitionen und die zu erwartende wirtschaftliche Belastung im Licht seines Grundrechts auf Berufsfreiheit (Art. 12 GG) angemessen zu berücksichtigen.

Bei der Prüfung, ob im Einzelfall eine Befreiung erteilt wird, sind aber auch die von einer Spielhalle ausgehenden Gefahren sowie die zu ihrer Begrenzung ergriffenen Maßnahmen zu berücksichtigen.

- a) Insoweit ist vor allem von Bedeutung, ob das Anpassungskonzept Gewähr für eine sukzessive Verminderung der von den Geld- und Warenspielautomaten ausgehenden Gefährlichkeit der Spielhalle bietet.

Eine Verminderung der von der Spielhalle ausgehenden Gefahren und damit eine Steigerung des Spielerschutzes kann durch eine weitere Reduzierung der Gerätezahlen im Laufe der Geltungsdauer der Erlaubnis (quantitativ) oder durch andere geeignete spielerischützende Maßnahmen (d.h. auch qualitativ) erreicht werden.

- Soll die Zahl der Spielautomaten entsprechend dem vorgelegten Konzept des Spielhallenbetreibers sukzessive bis 30.06.2021 auf 12 reduziert werden (quantitativ), liegt grundsätzlich eine ausreichende Reduzierung der Gefährlichkeit vor.
- Soll die Gefährlichkeit der Spielhalle durch qualitative und quantitative Maßnahmen reduziert werden, sollen mindestens zwei der nachfolgend genannten Maßnahmen ergriffen und durch unabhängige Prüforganisationen zertifiziert werden.
- Soll die Reduzierung ausschließlich qualitativ erfolgen, sollen regelmäßig alle nachfolgenden Maßnahmen ergriffen und entsprechend zertifiziert werden.

Die qualitativen Maßnahmen zur Reduzierung der Gefährlichkeit sind:

- I. Verlängerung der Sperrzeit auf mindestens 6 Stunden, gleich ob normativ gefordert oder nicht.
- II. Möglichkeit zur Selbstsperrung auf Antrag des Spielers in der Spielhalle. Auf die Möglichkeit muss der Spieler in der Spielhalle deutlich hingewiesen werden.

- III. Betreuung der Spieler (durch psychologisch geschulte Spielerschutzbeauftragte in der Spielhalle oder alle Mitarbeiter der Spielhalle nach externer Schulung entsprechend den Vorgaben im Sozialkonzept) sowie vom Spielhallenbetreiber beauftragte Testkäufe zur Mitarbeiterkontrolle.
- IV. Zutrittsverbot für Personen unter 21 Jahren.

Durch unabhängige Prüforganisationen sind die Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen und des Sozialkonzepts sowie die Durchführung des Anpassungskonzepts (qualitative und quantitative Schritte zur Reduzierung der Gefährlichkeit) zu zertifizieren. Erforderlich ist dabei, dass die Prüforganisationen alle zwei Jahre wiederkehrende Kontrollen sowie unangekündigte Audits vornehmen und regelmäßig an die Aufsichtsbehörden berichten. Die Zertifizierung ist keine Voraussetzung der Befreiung, sondern Gegenstand einer Auflage. Dabei reicht es, wenn die Zertifizierung innerhalb eines Zeitraums von einem Jahr beigebracht wird.

- b) Unter Berücksichtigung des Spielerschutzes sprechen der Einsatz von Mehrplatzspielgeräten oder gar der rechtswidrige Einsatz von Glücksspielautomaten sowie die Aufstellung von Geldautomaten in den Spielhallen regelmäßig gegen die Erteilung der Befreiung.
- c) Im Fall der räumlich voneinander abgegrenzten Spielhallen in einem Gebäude oder Gebäudekomplex, wird bei der Ermessensentscheidung in besonderem Maße zu berücksichtigen sein, dass und inwieweit der Einzelfall in der Gefährlichkeit für den Spieler von der typischen Konstellation der Großspielhalle bzw. des Spielhallenkomplexes abweicht.

## 5. Verfahren

Es wird empfohlen, die Spielhallenbetreiber in geeigneter Weise darauf hinzuweisen, die Befreiungsanträge rechtzeitig vor dem 01.07.2017 zu stellen. Zuständig für die Erteilung der Befreiung ist gemäß Art. 12 Satz 4 AGGlüStV diejenige Behörde, in deren Zuständigkeit auch die Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis fällt. Art. 12 Satz 5 AGGlüStV sieht eine Pflicht der Be-

hörde zur Entscheidung innerhalb von drei Monaten nach vollständiger Antragstellung vor.

Wird eine Befreiung erteilt, befreit diese auch vom Erfordernis der Einhaltung des Mindestabstands, so dass eine Ausnahme nach Art. 9 Abs. 3 Satz 2 AGGlüStV nicht mehr beantragt bzw. erteilt werden muss. Die Befreiung ist gemäß § 25 Abs. 4 Satz 4 Hs. 1 GlüStV, Art. 12 Satz 3 AGGlüStV zu befristen; die Frist darf die Geltungsdauer des Glücksspielstaatsvertrages (30.06.2021) nicht überschreiten und soll diese regelmäßig ausschöpfen.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Gößl  
Ministerialrat