


 GREMIUM
 Hauptausschuss

 DIENSTSTELLE, BERICHTERSTATTER
 Bürger- und Ordnungsamt
 Herr Beigeordneter Lachmann

ART DER BERATUNG

 öffentlich
 nicht öffentlich
BERATUNGSUNTERLAGE

BETREFF

Umsetzung des Glücksspielstaatsvertrages

BERATUNGSFOLGE (DATUM, GREMIUM)		ABSTIMMUNGSERGEBNIS
14.06.2018	Hauptausschuss	einstimmig zugestimmt
29.06.2018	Rat der Stadt Neuss	

FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN (DETAILS SIEHE SACHVERHALT)	AUFWAND / AUSZAHLUNGEN IN EURO			ERTRÄGE / EINZAHLUNGEN IN EURO		
	GESAMTAUFWAND / -AUSZAHLUNGEN	IM HH VERANSCHLAGT	DIFFERENZ	GESAMTERTRÄGE / -EINZAHLUNGEN	IM HH VERANSCHLAGT	DIFFERENZ
	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €

FOLGEKOSTEN (DETAILS SIEHE SACHVERHALTSDARSTELLUNG)

0,00 €

ZUSCHÜSSE (DETAILS SIEHE SACHVERHALTSDARSTELLUNG)

BESCHLUSSEMPFEHLUNG

Es wird beschlossen einen sukzessiven Abbau von 27 Spielhallen im Stadtgebiet Neuss auf einen Endbestand von fünf Spielhallen bis zum 30.06.2021 vorzunehmen.

SACHVERHALTSDARSTELLUNG**1. Übergangsregelungen des Glücksspielstaatsvertrags**

Zum 01.12.2012 sind in Nordrhein-Westfalen der neue Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) sowie das Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrags (AG GlüStV) in Kraft getreten, wodurch für Spielhallen eine glücksspielrechtliche Erlaubnispflicht (§ 24 Abs. 1 GlüStV i.V.m. § 16 Abs. 2 AG GlüStV) eingeführt wurde. Bis zu diesem Zeitpunkt war für Spielhallen lediglich eine gewerberechtliche Erlaubnis nach § 33i Gewerbeordnung (GewO) erforderlich.

Spielhallen, die zum o.g. Zeitpunkt des Inkrafttretens des GlüStV bestanden und für die bis zum 28.10.2011 (Tag der Ministerpräsidentenkonferenz, auf der der 1. Glücksspieländerungsstaatsvertrag unterzeichnet wurde) eine Erlaubnis nach § 33i GewO erteilt worden war, konnten für eine fünfjährige Übergangsfrist ohne das Erfordernis einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis weiter betrieben werden (§ 29 Abs. 4 GlüStV i.V.m. § 18 Satz 2 AG GlüStV). Darüber hinaus blieben die gesetzlichen Regelungen bezüglich des „Verbots

von Mehrfachkonzessionen (Mehrfachkomplexe)“ und der „Mindestabstände zwischen Spielhallen“ für die Dauer von 5 Jahren unberücksichtigt.

Mit Ablauf des 30.11.2017 endete die fünfjährige Übergangsfrist. Das hat im Wesentlichen zur Folge, dass nun alle Spielhallen über eine Glücksspielerlaubnis verfügen müssen. Die Erlaubnis nach § 33i GewO ist nicht mehr zu erteilen. Notwendige Grundvoraussetzung zur Erteilung der glücksspielrechtlichen Erlaubnis ist, dass die Einhaltung der Jugendschutzanforderungen, das Internetverbot, die Werbebeschränkungen, die Anforderungen an das Sozialkonzept und die Aufklärung über Suchtrisiken sichergestellt wird sowie die Errichtung und der Betrieb der Spielhalle den Zielen des § 1 GlüStV nicht zuwiderläuft.

Wenn diese Kriterien erfüllt sind und sich keine Versagungsgründe ergeben, wäre ferner zu prüfen, ob auch das Verbot von Mehrfachkonzessionen eingehalten wird und die Mindestabstände beachtet werden. Diesen verschärften Regelungen kommt eine herausragende Bedeutung zu, da der Gesetzgeber hiermit unmittelbar eine Reduzierung des bisherigen Spielhallenangebots bewirkt.

2. Ausnahmen und Härtefallregelung

Während der Gesetzgeber beim Verbot von Mehrfachkonzessionen (§ 16 Abs. 3 Satz 1, 1. Halbsatz AG GlüStV) keine Ausnahmen zugelassen hat, besteht hingegen für die Ordnungsbehörde bezüglich des Mindestabstands zwischen Spielhallen die Möglichkeit, Abweichungen zuzulassen. Des Weiteren wurden Regelungen zur Vermeidung von unbilligen Härten eingeführt (§ 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV).

Das Ministerium für Inneres und Kommunales NRW (MIK NRW) hat hierzu mit Erlass vom 10.05.2016 (Az. 113-38.07.13 – 5) entsprechende Auslegungshinweise gegeben.

a. Ausnahmen vom Mindestabstandsgebot

Nach § 16 Abs. 3 Satz 1, 2. Halbsatz AG GlüStV **soll** ein Mindestabstand von 350 m Luftlinie zu einer anderen Spielhalle eingehalten werden. Der Ordnungsbehörde wurde allerdings die Möglichkeit eingeräumt, im Rahmen einer Ermessensentscheidung Abweichungen von der Einhaltung des Mindestabstandes zuzulassen. Konkretisiert wird das Ermessen in § 16 Abs. 3 Satz 3 AG GlüStV dahingehend, dass die Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standortes und die Lage des Einzelfalls zu berücksichtigen sind.

Mögliche Kriterien sind hier u.a. die topographischen und städtebaulichen Besonderheiten. So kann der tatsächliche Weg zwischen den Spielhallen bedingt durch den Straßenverlauf, vorhandene Bahnlinien, Gewässerverläufe, Höhenunterschiede usw. deutlich länger als 350m sein, als wenn eine reine Luftlinienmessung vorgenommen würde. Auch wenn sich die Spielhalle in das umliegende Gebiet einfügt, kein augenfälliger Kontrast zur Umgebung entsteht und auch kein Trading Down Effekt, d.h. eine mit Qualitätsverlust verbundenen Strukturveränderung des Gebiets, zu erwarten ist oder das Abstandsgebot nur minimal unterschritten wird, kann dies im Einzelfall für eine Ausnahmeentscheidung durch die Ordnungsbehörde sprechen.

Im Neusser Innenstadtbereich können topographische Besonderheiten wie mehrere Überquerung von Straßen, kein Sichtkontakt zu anderen Spielhallen u.a. angenommen werden. Bei der Auswahlentscheidung wurde somit der geforderte Mindestabstand von 350 m Luftlinie um 10% reduziert auf 315 m. In der Folge sind einige Konkurrenzverhältnisse weggefallen.

b. Unbillige Härte

Soweit eine glücksspielrechtliche Erlaubnis wegen des Verstoßes gegen das Mindestabstandsgebot oder das Verbot der Mehrfachkonzession nicht erteilt werden kann, verbleibt dem Spielhallenbetreiber die Möglichkeit, eine unbillige Härte im Sinne von § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV geltend zu machen. Im Falle unbilliger Härten kann die Ordnungsbehörde eine Befreiung von einzelnen Anforderungen (Abstandsgebot, Verbot Mehrfachkonzession) für einen angemessenen Zeitraum zulassen.

Die Geltendmachung einer unbilligen Härte setzt voraus, dass eine Anpassung des Betriebs an die Gesetzeslage tatsächlich oder rechtlich nicht möglich bzw. mit einer wirtschaftlichen Betriebsführung nicht vereinbar ist. Es obliegt hierbei dem einzelnen Spielhallenbetreiber substantiiert vorzutragen, dass sein Vertrauen in den Bestand der „alten“ gesetzlichen Regelung schutzwürdig ist. Schutzwürdig ist das Vertrauen, wenn eine Vermögensdisposition getroffen wurde, die nicht mehr oder nur unter unzumutbaren Belastungen rückgängig gemacht werden kann und die Kenntnis der gesetzlichen Frist zum Zeitpunkt der Vermögensdisposition dem Betreiber nicht entgegengehalten werden kann.

Bei der Prüfung individueller Härtegründe durch die Ordnungsbehörde ist gemäß Erlass des MIK NRW ein strenger Maßstab anzulegen, bei der die mit dem Glücksspielstaatsvertrag verfolgten Allgemeinwohlziele mit einzubeziehen sind. Danach ist eine Reduzierung des bisherigen Spielhallenangebots gesetzlich gewollt, damit das gewerbliche Spiel auf ein angemessenes Maß in Bezug auf Suchtprävention und Spieler-/ Jugendschutz zurückgeführt wird. Negative wirtschaftliche Entwicklungen für Spielhallenbetreiber sollten bereits durch Schaffung der o.g. Übergangsfristen abgedeckt werden.

Bei der Härtefallprüfung kommen insbesondere folgenden Kriterien in Betracht:

- Alter der gewerblichen Erlaubnis nach § 33i GewO
- wirtschaftliche Kriterien (u.a. Dauer und Art von Pachtverhältnissen und Zahlungsverpflichtungen, Höhe der Investitionen und Abschreibungen, Mitarbeiterzahl)
- Alter der Spielhalle
- Zukunftsplanung und Alter des Betreibers (Ruhestand)
- Existenzvernichtung (Gesellschaftsverhältnis, Bestreitung des Lebensunterhalts aus der Spielhalle, familiäre Verhältnisse, Unterhaltsverbindlichkeiten, Einkommenssituation des Partners)

- Stand der Umsetzung eines Anpassungskonzepts in Richtung der Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen

In Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichtes werden Härtefälle mittlerweile sehr eng ausgelegt, so dass kaum Härtefälle bejaht werden können. Für alle 27 Spielhallen wurde ein Härtefallantrag gestellt.

Mit dem Antrag zur Feststellung einer unbilligen Härte hat der Antragsteller aber auch darzulegen, welche konkreten Bemühungen er zur Abwendung eines Härtefalls unternommen hat (u.a. rechtzeitige Kündigung/ Aufhebung von Verträgen, Bildung von Rücklagen, Umnutzung von Liegenschaften, Suche nach Alternativstandorten, Verwertung von Spielhalleninventar). Unterlässt der Spielhallenbetreiber diese zumutbaren Anstrengungen, fallen die damit verbundenen wirtschaftlichen Nachteile allein in seinen Risikobereich und schließen die Annahme einer unbilligen Härte regelmäßig aus.

Eine unbillige Härte ist bei einer Spielhalle bis zum 31.12.2020 anerkannt worden. Der Betreiber mit seiner Ehefrau hat dann sein/ihr Rentenalter erreicht. Der Lebensunterhalt von Betreiber, Ehefrau und auch der Angehörigen, sei anderweitig nicht sicherstellbar werden.

3. Konkurrenzsituationen in Neuss

Für alle in Neuss konzessionierten Spielhallen wurden Anträge auf Erteilung einer Erlaubnis gemäß § 16 AG GlüStV NRW i.V.m. § 24 GlüStV gestellt. Des Weiteren haben alle Antragsteller sog. Härtefallgründe im Sinne des § 16 Abs. 3 AG GlüStV NRW zu Ausnahmen von Abstandsregelungen geltend gemacht.

Da es sich bei dem im Ausführungsgesetz zum GlüStV ausgegangenen Mindestabstand um eine **Sollvorschrift** handelt, musste jeder Einzelfall nach vielen verschiedenen Kriterien geprüft werden.

Das zuständige Ministerium hat zur Klärung der Härtefallanträge Ende 2017 einen Erlass herausgegeben. Dieser gibt jedoch nur bedingt sinnvolle und hilfreiche Vorgaben zur Prüfung der Härtefallanträge.

Eine Abfrage bei den umliegenden Städten und Gemeinde (u.a. Düsseldorf) hat ergeben, dass ebenfalls dort aktuell zurückhaltend bzw. gar nicht abschließend entschieden wird. Die bisherige Rechtsprechung zu diesem Thema ist ebenfalls differenziert.

Die vorgebrachten Härtefallgründe wurden einzelfallbezogen geprüft und ausgewertet.

Spielhallenbetriebe, die alle Voraussetzungen für eine Erlaubniserteilung erfüllen, stellen in der weiteren Bearbeitung keine Probleme dar. Schwierig ist aber die Erlaubniserteilung für Spielhallen, die bis auf die Einhaltung des Mindestabstands zur nächsten Spielhalle sämtliche Erlaubniskriterien für eine glücksspielrechtliche Erlaubnis erfüllen, die Ordnungsbehörde aber nur einer Spielhalle eine Erlaubnis erteilen kann.

In Neuss befindet sich **keine Spielhalle, die nicht in Konkurrenz zu einer anderen Spielhalle steht** mit Ausnahme eines Standortes, an dem nur die Mehrfachkonzessionierung eine Problematik darstellt.

Eine Regelung, auf welche Weise die sich zuspitzenden Konkurrenzsituationen aufgelöst werden sollen, hat der Gesetzgeber nicht

getroffen. Vielmehr haben die Ordnungsbehörden eine Auswahlentscheidung nach sachlich gerechtfertigten Gründen zu treffen. Im Rahmen dieser Ermessensentscheidung sind Gründe zu prüfen, die ein Vorgehen gegen bestimmte Spielhallenbetreiber nach den allgemeinen Grundsätzen des Ordnungsrechts rechtfertigen.

Zusätzlich sind aber auch Entscheidungskriterien, wie z. B. Alter und Größe der Spielhalle, Verhalten des Betreibers in der Vergangenheit, Modernität der Spielhalle, Anzahl vorhandener Geldspielgeräte, denkbar. Ganz deutlich spricht sich das Ministerium des Innern des Landes Nordrhein-Westfalen (MIK NRW) jedoch gegen eine Entscheidung durch Losverfahren aus.

Nach Auswertung der Sach- und Rechtslage wurde seitens des Bürger- und Ordnungsamtes eine Matrix insbesondere mit folgenden Beurteilungskriterien entwickelt:

- Alter der Erlaubnis
- Anzahl Spielgeräte
- Verstöße in der Vergangenheit
- Situation der Mietverhältnisse
- Härtefallbegründungen und Nachweise
- Vollständigkeit des Sozialkonzeptes anhand Checkliste des MIK NRW

In der jeweiligen Matrix wurden die konkurrierenden Hallen gegenübergestellt und Pro und Contra herausgearbeitet. Nach Abwägung aller Pros und Contras der konkurrierenden Hallen wurde die Störerauswahl getroffen. Im Ergebnis wird fünf Spielhallen eine Erlaubnis nach neuem Glücksspielstaatsvertrag (über den 30.06.2021 hinaus) erteilt und ein Härtefall wird bis 31.12.2020 anerkannt.

In der Anlage HA37-2018-A ist ein schrittweiser, sukzessiver Rückbau der Hallen bis zum 30.06.2021 aufgezeigt. Die damit verbundene sukzessive Verringerung der Geldspielgeräte in Spielhallen insgesamt ist der Anlage HA37-2018-B zu entnehmen.

Bei den zu schließenden Spielhallen soll keine sofortige Vollziehung angeordnet werden. Im Hinblick auf mögliche Klageverfahren von insgesamt 22 Spielhallen und des hohen Prozessrisikos, soll damit möglichen Schadensersatzforderungen entgegengewirkt werden.

Im Falle einer gerichtlichen Bestätigung der Rechtmäßigkeit der Ablehnungen, könnte für die Zeit der unrechtmäßigen Öffnung der Spielhallen eine Gewinnabschöpfung veranlasst werden.

4. Auswirkungen auf den Spielhallenbestand in Neuss

Für die im Neusser Stadtgebiet auf insgesamt 12 Standorte verteilten 27 konzessionierten Spielhallen hat dies zur Folge, dass aufgrund des gesetzlich festgelegten Verbots von Mehrfachkonzessionen 15 Spielhallen schließen müssen, da diese an 5 Standorten in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen existieren, bzw. in einem gemeinsamen Gebäudekomplex untergebracht sind.

Weitere 7 Spielhallen/Standorte müssen schließen, weil sie den geforderten Mindestabstand von 350 m Luftlinie zu einer anderen Spielhalle unterschreiten.

Zwar sind auch Mindestabstände zu öffentlichen Schulen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe im Ausführungsgesetz vorgegeben, jedoch gilt diese Regelung nach § 18 Satz 3 AG GlüStV nicht für zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes bestehende Spielhallen, für die eine Erlaubnis nach § 33i GewO erteilt worden ist. In Neuss erfüllen alle Spielhallen diese Voraussetzungen, sodass nach Ablauf der Übergangsfrist die Abstandsregelung zu Kinder- und Jugendeinrichtungen nicht für bestehende Spielhallen herangezogen werden kann und deshalb nur bei etwaigen Spielhallenneuansiedlungen von Belang ist.

Im Ergebnis würde sich die Zahl der Spielhallen in Neuss somit von **27 auf fünf** reduzieren (vgl. Anlage HA37-2018-A). Ein Härtefall für eine Spielhalle würde anerkannt, allerdings befristet bis zum 31.12.2020.

FINANZIELLE AUSWIRKUNGEN

5. Vergnügungssteuer

Die aktuellen Einnahmen aus Vergnügungssteuer in Spielhallen betragen bei 27 Spielhallen bzw. erteilten Konzessionen rund 1,7 Millionen Euro. Bei einer Reduzierung um 22 Spielhallen, werden nach Verhältnisrechnung bei fünf verbleibenden Hallen die Einnahmen aus Vergnügungssteuer nur noch ca. 314.000 Euro betragen.

Die sukzessive Verringerung der erteilten Konzessionen und damit der Einnahmen, ist der Anlage HA37-2018-A zu entnehmen.

Generell ist jedoch festzuhalten, dass weniger Spielhallen bzw. erteilte Konzessionen nicht unbedingt bedeuten, dass weniger gespielt wird. Es ist durchaus denkbar, dass bspw. die in 2019 vorhandenen 20 Spielhallen bzw. erteilten Konzessionen ebenfalls in der Summe 1,7 Mio erwirtschaften.

Diesen Zahlen sind jedoch auch die sozialen Folgekosten von Spielsucht und die städtebaulichen Negativwirkungen von Spielhallen entgegenzuhalten.

ANLAGENUMMER	BEZEICHNUNG
HA 37-2018 - 1	Anzahl an Spielhallen im sukzessiven Abbau
HA 37-2018 - 2	Anzahl an Geldspielgeräten im sukzessiven Abbau