

Stadtverwaltung Hilden . Postfach 100880 . 40708 Hilden

Fraktion Bürgeraktion
im Rat der Stadt Hilden
z.Hd.
Herrn Ludger Reffgen

32-Ordnungsamt

Am Rathaus 1, 40721 Hilden

Datum 02.08.2017
Auskunft erteilt Michael Siebert
Zimmer 320
Telefon 02103/72-321
Fax 02103/72-608
E-Mail michael.siebert@hilden.de
Aktenzeichen I/32-MS

Öffnungszeiten

Mo und Fr 8:00 - 12:00 Uhr
Di und Mi 8:00 - 16:00 Uhr
Do 8:00 - 18:00 Uhr

Buslinien 781, 783, 784
Haltestelle Am Rathaus

Auswirkungen des Glücksspielstaatsvertrages zur Suchtprävention und Verringerung des Spielhallenbestands in Hilden hier: Ihre Anfrage vom 25.07.2017

Sehr geehrter Herr Reffgen,

Ihre in Anlage beigefügte Anfrage zu den Auswirkungen des Glücksspielstaatsvertrages (GlüStV) auf den Hildener Spielhallenbestand beantworte ich gerne. Aus gegebenem Anlass und aufgrund der sich zunehmend komplexer entwickelnden Rechtsmaterie, schlage ich vor, dass ich Ihnen in Form eines Sachstandsberichtes die vergangene und aktuelle Entwicklung vorstelle. Hierdurch ist mir eine durchgängigere Form der Darstellung möglich. Ihre im Einzelnen aufgeworfenen Fragen werden dadurch in jedem Fall behandelt und beantwortet.

Ich bitte aber um Ihr Verständnis dafür, dass ich zum jetzigen Zeitpunkt keine konkreten Angaben zu einzelnen Antragsverfahren, deren Erfolgsaussichten und damit verbundenen Problemstellungen treffen kann. Es ist durchaus zu erwarten, dass gegen die noch zu treffenden Entscheidungen Klagen vor dem Verwaltungsgericht Düsseldorf und wahrscheinlich darüber hinaus vor dem Oberverwaltungsgericht in Münster erhoben werden können. Inhaltliche Zurückhaltung ist somit zunächst geboten.

Gerne greife ich auch Ihren Vorschlag auf, den Rat der Stadt Hilden im Anschluss an die getroffenen Einzelfall-Entscheidungen der Verwaltung, gesondert im Wege einer Sitzungsvorlage zu informieren. Ich hoffe, dass dies bereits für die Sitzung des Rates der Stadt Hilden im Dezember dieses Jahres gelingt.

Aktueller Spielhallenbestand (Bestandsspielhallen vor GlüStV) in Hilden

...die sowohl baunutzungsrechtlich als auch nach § 33i der Gewerbeordnung genehmigt wurden.

Name	Wo in Hilden...	Anzahl Konzessionen	Anzahl Geldspielgeräte
Spiel Lounge	Benrather Str. 40	2	24
Löwenplay	Düsseldorfer Str. 67	5	60
Let's play	Hans-Sachs-Str. 19	2	24
Admiral Play	Mittelstr. 62a	2	24
Mega Fun Casino	Mühlenhof 2	4	48
Magic play	Mühlenhof 13	3	36
Casino Hilden	Niedenstr. 121	6	72
Let's play	Schwanenstr. 13	1	12

Hinweis: Je erteilter Konzession bis zu maximal 12 Geldspielgeräte (= eine Spielhalle)

Neue Rechtslage, Schwachstellen des Gesetzes, Erlasslage

Durch den Ersten Änderungsvertrag zum Glücksspielstaatsvertrages (Erster GlüÄndStV) vom 15.12.2011 (Inkrafttreten zum 01. Juli 2012) in Verbindung mit dem Gesetz zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrages in Nordrhein-Westfalen (AG GlüStV NRW) vom 13.11.2012 ist es auf den ersten Blick zu wesentlichen Veränderungen der Erlaubnisfähigkeit von Spielhallenbetrieben gekommen. Die wesentlichen Regelungen sind dabei:

- Verbot der Mehrfachkonzession (d.h. nur noch 12 Geldspielgeräte je Spielstätte), was allerdings auch den örtlichen Erhalt einer bereits bestehenden Spielstätte grundsätzlich einräumt.
- Soll- Mindestabstand von 350m Luftlinie zwischen zwei Spielhallen
- Soll- Mindestabstand von 350m Luftlinie zwischen einer Spielhalle und öffentlichen Schulen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe
- Sperrzeit grundsätzlich von 01.00 Uhr bis 06.00 Uhr, keine Ausnahmen (Hinweis: Gegen die in Hilden mit „früherer“ rechtsgültiger Erlaubnis zur Sperrzeitverkürzung versehenen Spielhallen, die somit über 01.00 Uhr hinaus geöffnet haben, ist im Jahr 2013 im Wege eines „Musterprozesses“ gegen einen Betreiber ein verwaltungsgerichtliches Verfahren zur Aufhebung der Sperrzeitverkürzung eingeleitet worden, über welches bis heute keine abschließende Entscheidung getroffen wurde. Da der 01.12.2017 jedoch naht, ist dies auch nicht mehr von größerer Bedeutung.)
- von der äußeren Gestaltung der Spielhalle darf keine Werbung für den Spielbetrieb ausgehen, äußere Kennzeichnung nur noch als „Spielhalle“, nicht mehr als z.B. „Casino“
- **Das Verbot der Mehrfachkonzession und des Mindestabstandes gilt nicht für Bestandsspielhallen (vor dem Jahr 2012) für eine fünfjährige Übergangsfrist bis zum 30.11.2017. Dies trifft auf alle in Hilden betriebenen Spielhallen zu.**
- **Einräumung des Härtefalls für Bestandsspielhallen ab dem 01.12.2017, wenn nachgewiesen werden kann, dass das Verbot der Mehrfachkonzession zu „unbilligen Härten“ für das Unternehmen führen würde.**

Während die Einräumung einer Übergangsphase von fünf Jahren für Bestandsspielhallen noch nachvollziehbar ist, hat die darüber hinausgehende Einräumung der Geltendmachung eines Härtefalls für die Bestandsspielhallen für großes Unverständnis bei den Städten und Gemeinden ge-

sorgt. Warum sollen fünf Jahre für die hiervon betroffenen Unternehmen nicht ausreichen, um anderweitige Dispositionen treffen zu können, zumal der Betrieb der Spielhalle ja nicht grundsätzlich verboten, sondern lediglich der Umfang an Spielgeräten verringert würde? Zudem wurden den Städten und Gemeinden keine Kriterien an die Hand gegeben, wonach denn der Härtefall zu bewerten sei. Jedenfalls steht schon die Einräumung des Härtefalls im Widerspruch zum Schutzzweck des GlüStV, der sich aus § 1 ergibt:

„...das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen...“

Zudem wirft die gesetzliche Regelung die Frage auf, warum Bestandsspielhallen durch Geltendmachung des Härtefalls besser als neue Spielhallen gestellt werden, die grundsätzlich nur eine Konzession für 12 Geldspielgeräte erhalten dürfen. Jedenfalls ist aus der erteilten „Alt“-Erlaubnis für die Bestandsspielhallen nach der Gewerbeordnung ein derartiger Vertrauensschutz nicht abzuleiten; der GlüStV und sein AG GlüStV NRW räumt diese Möglichkeit jedoch potentiell ein.

Ohne die gesetzliche Härtefallregelung wäre jedenfalls 2017 kurzfristig und relativ unproblematisch eine spürbare Reduzierung von Geldspielgeräten in Spielhallen erreichbar gewesen. Hinweise dieser Art „prallten“ jedoch ungehört am ehemaligen Ministerium für Inneres und Kommunales in NRW (MIK NRW) ab. *„Dies sei nun Sache der Kommunen“* wurde dabei zur Standardantwort.

Das MIK hat dann im Folgenden diverse Erlasse zum Vollzug des GlüStV an die Städte und Gemeinden gerichtet, die aber im Ergebnis die Vollzugsunsicherheit erhöhten und darüber hinaus auch die Möglichkeit einer im Sinne des GlüStV zu treffenden sachgerechten Entscheidung in Teilen weiter erschwerten. Es ist an dieser Stelle deutlich zu machen, dass die Städte und Gemeinden im Innenverhältnis an die Erlasse des MIK grundsätzlich gebunden sind.

Der aus meiner Sicht gravierendste Einschnitt erfolgte dann im Oktober 2015. Bis dahin sind die Städte und Gemeinden mehrheitlich davon ausgegangen, dass die sich aus dem AG GlüStV NRW ergebende Befreiung der Bestandsspielhallen vom Mindestabstandsgebot zu Schulen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe nur bis zum Ablauf der fünfjährigen Übergangsfrist gelten würde. Dies ist im Sinne eines zeitlich vorübergehenden Bestandsschutzes auch noch hinnehmbar. Das MIK NRW hat jedoch in einem an einen größeren Spielhallenbetreiber in NRW gerichteten Antwortschreiben unmissverständlich dargelegt:

„Nach Wortlaut und Systematik der Norm erscheint die Auslegung vertretbar, dass diese Ausnahme auch nach Ablauf der Übergangsregelung für diese Spielhallen fortgilt.“

Zur Verdeutlichung und auch aufgrund von diversen Nachfragen aus den Städten und Gemeinden legte das MIK NRW mit Erlass vom 10.05.2016 dann unmissverständlich fest:

„Aufgrund von § 18 Satz 3 AG GlüStV NRW ist zu beachten, dass auch nach Ablauf der Übergangsfrist für...bestehende Spielhallen...die Abstandsregelung zu Kinder- und Jugendeinrichtungen nicht gilt.“

Die ministerielle Klarstellung ist eindeutig und somit verbindlich anzuwenden. Dennoch wirft sie die Frage auf, ob denn (alte) Bestandsspielhallen weniger ver- oder anlockend auf Kinder und Jugendliche wirken als neue Spielhallen? Fakt ist jedenfalls, dass Bestandsspielhallen in NRW somit bis zum Ablauf des GlüStV (30.06.2021) von dem Mindestabstandsgebot zu Schulen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe befreit sind. Hierdurch ist der Handlungsspielraum der Verwaltung jedenfalls massiv eingeschränkt worden.

Mittels weiterer MIK-Erlasse ab dem Jahr 2015 wurde u.a. mitgeteilt, dass

- auch von dem Mindestabstand von 350m Luftlinie zwischen zwei Spielhallen im Einzelfall abgewichen werden kann, wenn dieser entweder nur „knapp“ (was ist knapp?) unterschritten würde oder die fußläufige Strecke weiter wäre bzw. auch durch natürliche oder bauliche Hindernisse erschwert wäre,
- ein „Losverfahren“ bei der Entscheidung, welche Spielhalle(n) bei der Unterschreitung des Mindestabstandes keine Erlaubnis erhalten, nicht zulässig ist, auch wenn keine anderen Entscheidungskriterien herangezogen werden können.
- bei der Entscheidung über den Härtefall u.a. zu prüfen sei, wie lange ein Miet-/oder Pachtvertrag geschlossen ist, ob langfristige Verbindlichkeiten für Investitionen vorliegen und ob und wie sich getätigte Investitionen amortisiert haben.

Was wurde bisher veranlasst?

Seit Inkrafttreten des GlüStV und hier insbesondere in den letzten drei Jahren ist das Ordnungsamt als Erlaubnisgeber mit diesem Thema intensiv beschäftigt. Neben dem Studium einschlägiger Fachbeiträge und dem ständigen Erfahrungsaustausch mit anderen ebenfalls „besorgten“ Gemeinden gehörte auch die Teilnahme an diversen Vorträgen und Seminaren zu diesem Schwerpunktthema dazu. Weitere Maßnahmen und Entwicklungen im Einzelnen:

- Bildung eines verwaltungsinternen Arbeitskreises „Spielhallen“ unter Leitung des Ersten Beigeordneten unter Beteiligung der Ämter 10 (Recht), 20 (Finanzwesen), 32 (Ordnungsamt), 51 (Jugendamt) und 61 (Planungsamt). Ziel: Informationsweitergabe, Meinungs austausch und –bildung, Abstimmung von Entscheidungsvorschlägen für den Verwaltungsvorstand.
- Der Leiter des Ordnungsamtes ist ständiges Mitglied in der Arbeitsgruppe der kreisangehörigen Ordnungsämter, in der bereits im Rahmen mehrerer Sitzungen die (identischen) Problemlagen und deren Bewältigung thematisiert wurden. In beinahe allen Gemeinden des Kreises wird hierzu auf externe fachanwaltliche Beratung zurückgegriffen (auch in Hilden).
- Die bislang beim Ordnungsamt eingegangenen Anträge sind intensiv geprüft worden. Aufgrund dabei entstandener weiterer Fragen (vor allem zu Mietverhältnissen und getätigten Investitionen/Amortisationen) sind alle bisherigen Antragsteller zur Einreichung weiterer begründender Unterlagen und Informationen aufgefordert worden.
- Aufgrund der dargestellten Rechts- und Erlasslage wenig überraschend ließen die Antragsteller bislang „die Muskeln spielen“. In dem bisher geführten Schriftverkehr oder auch in persönlich geführten Gesprächen ist nicht erkennbar, dass „freiwillig“ über vorgelegte Sozialkonzepte zum Spielerschutz hinaus, dem Schutzzweck des GlüStV, der auch für die Betreiber gilt, Rechnung getragen würde. So wäre es denkbar, dass Betreiber ihre Mitwirkung u.a. dadurch dokumentieren, dass sie ein Abschmelzungskonzept (lt. MIK-Erlass möglich) vorlegen, mit welchem ein

schrittweiser Abbau von Spielhallen/Geldspielgeräten bis zum Ablauf des GlüStV am 30. Juni 2021 erfolgt.

- Vielmehr verweisen bisher alle Antragsteller darauf, dass sie im Vertrauen auf die „alte“ Erlaubnis nach § 33i der Gewerbeordnung umfangreich investiert hätten und welche Folgen eine Versagung oder auch nur Beschränkung für das Unternehmen hätte. Selbstverständlich fehlt in diesem Zusammenhang auch nicht der Hinweis auf die damit verbundene Gefährdung von Arbeitsplätzen sowie auf die umfänglichen Vergnügungssteuerzahlungen an die Stadt Hilden.
- Beauftragung einer Fachanwaltskanzlei in Köln zwecks Unterstützung bei Fragen zu Entscheidungskriterien, zur konkreten Antragsprüfung und zu Vollzugsfragen.

Sachstand heute und aktuelle Rechtsprechung

In jüngster Zeit gab es in den Printmedien diverse Artikel, die sich des Themas annahmen und dabei berichteten, dass aufgrund aktueller Rechtsprechung viele Spielhallen ab dem 01.12.2017 schließen müssten. Ausgelöst wurde dies u.a. durch die Interessenvertretung der Automatenaufsteller, die angesichts der neueren Rechtsprechung ihre Bedenken und Sorgen äußerten, insbesondere vor dem Hintergrund der „Arbeitsplatzvernichtung“ und der „drohenden Insolvenz zahlreicher Spielhallen-Unternehmen“.

Zutreffend ist, dass das **Bundesverfassungsgericht (BVerfG)** in seiner Entscheidung vom 07.03.2017 festgestellt hat, dass die spielhallenbezogenen Regelungen des GlüStV verfassungskonform sind. Somit wurde der eigentlichen Zielsetzung der „Automatenlobby“, den GlüStV als nicht mit der Verfassung vereinbar aufzuheben, ein erster und dabei wichtiger Riegel vorgeschoben. Eingehend befasste sich das BVerfG dabei auch mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes und stellte sinngemäß fest, dass die Bestandsspielhallen eben nicht auf den Bestand ihrer alten Erlaubnisse nach der Gewerbeordnung und somit auch nicht auf ein uneingeschränktes Recht auf Amortisierung getätigter Investitionen vertrauen durften.

Auch hat das Gericht die fünfjährige Übergangsfrist als ausreichend bemessen bewertet. Dieser Beschluss stellt somit grundsätzlich die berechtigte Geltendmachung eines Härtefalls in Frage.

Hinzu kommt, dass das **Oberverwaltungsgericht in Münster (OVG NRW)** in seinem grundlegenden Beschluss vom 08.06.2017 zu der Feststellung gekommen ist, dass das Verbundverbot (Verbot der Mehrfachkonzession) und das Mindestabstandsgebot vor der Zielsetzung der Bekämpfung und Prävention von Glücksspielsucht nicht zu beanstanden ist.

Zwar lösen diese grundsätzlichen Entscheidungen nicht die mit der Prüfung der konkreten Einzelanträge verbundenen Bewertungsprobleme und ersetzen auch keine ermessensfehlerfreie Entscheidung, dienen aber als wichtiger Hinweis in die richtige Richtung für die Erlaubnisbehörden. Aber es wäre falsch, hieraus und auch aus den diversen Presseberichten die Erwartung abzuleiten, dass eine Vielzahl von Schließungen von Spielstätten zu erwarten sei. Nicht die Anzahl der Örtlichkeiten wird aus aktueller Sicht entscheidend verringert werden, auch nicht in Hilden. Allerdings erscheint eine spürbare Reduzierung der Spielgeräte je Spielstätte mit Mehrfachkonzession grundsätzlich möglich. Denn der GlüStV räumt jeder Spielstätte grundsätzlich noch die Möglichkeit

des Erhalts einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle (mit 12 Geldspielgeräten) ein.

Auch gilt es, noch weitere mit der Antragsbewertung verbundenen Fragen, u.a. zur Vollziehbarkeit einzelner Entscheidungen, gemeinsam mit den beauftragten Fachanwälten abzuklären. Es wird von großer Bedeutung sein, dass durch die noch bis zum 30.11.2017 zu treffenden Entscheidungen keine unkalkulierbaren Schadensersatzrisiken ausgelöst werden, denn mit dem Betrieb einer Spielhalle wird bekanntlich viel Geld verdient. Ein etwaiges Verbot oder eine Reduzierung der Anzahl von Geldspielgeräten muss somit in jedem Fall gerichtsfest gestaltet werden. Ich gehe ohnehin davon aus, dass sich die Städte und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen auf langjährige Verfahren vor den Verwaltungsgerichten und dem Oberverwaltungsgericht einstellen müssen, die möglicherweise aufgrund der Vielzahl der zu erwartenden Verfahren nicht vor Ende des Glücksspielstaatsvertrages (30.06.2021) abschließend entschieden sein könnten.

Ich denke es wird nicht nur aufgrund des Umfangs dieser Beantwortung deutlich, dass sich die Verwaltung diesem komplexen Thema besonnen und inhaltlich gut vorbereitet stellt. Eine abschließende Bewertung aller eingegangenen Anträge ist bislang aber noch nicht erfolgt.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Birgit Alkenings
Bürgermeisterin

Verteiler (per E-Mail durch II/01):

1. stellv. Bürgermeister Herrn Norbert Schreier
2. stellv. Bürgermeisterin Frau Marianne Münnich
SPD - Fraktion
CDU – Fraktion
Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen
FDP-Fraktion Fraktion
BÜRGERAKTION
Fraktion Allianz für Hilden
AfD-Fraktion
Dezernat I
Dezernat II - Herrn Klausgrete
Dezernat III
Dezernat IV
I/14 – Herrn Witek
Bürgermeisterbüro 01.3
Rheinische Post
Hildener Wochenanzeiger
Wochenpost
Radio Neandertal
WDR Wuppertal
WDR Düsseldorf
center.tv