

**Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung
mit Antwort der Landesregierung
- Drucksache 17/6389 -**

Welche Konsequenzen hat der Glücksspielstaatsvertrag für Niedersachsens Kommunen?

Anfrage der Abgeordneten Christian Grascha, Christian Dürr, Jörg Bode, Gabriela König und Jan-Christoph Oetjen (FDP) an die Landesregierung,
eingegangen am 31.08.2016, an die Staatskanzlei übersandt am 06.09.2016

Antwort des Niedersächsischen Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr namens der Landesregierung vom 04.10.2016,
gezeichnet

Olaf Lies

Vorbemerkung der Abgeordneten

Spielhallen in Niedersachsen benötigen aktuell eine Betriebserlaubnis sowohl nach Gewerbe- als auch nach Glücksspielrecht. Für Spielhallen, denen bis zum 28. Oktober 2011 nach Gewerbeberecht eine Genehmigung erteilt wurde, gilt allerdings eine fünfjährige Übergangsregelung. Bis zum Ablauf des 30. Juni 2017 benötigen sie lediglich eine Betriebserlaubnis nach Gewerbeberecht. Danach benötigen auch sie eine Erlaubnis nach dem Glücksspielstaatsvertrag. Diese sogenannten Altspielhallen dürfen dann nicht mehr als Mehrfachkomplexe betrieben werden, zu benachbarten Spielhallen sind mindestens 100 m Abstand zu halten.

Mit Rücksicht auf die berufliche Existenz der Betreiber und die Amortisation von Investitionen verlängern Härtefallregelungen anderer Bundesländer die Fünfjahresfrist teilweise bis zum Außerkrafttreten des GlüStV mit Ablauf des 30. Juni 2021.

Vorbemerkung der Landesregierung

In der Vorbemerkung zu der kleinen Anfrage wird grundsätzlich ein zutreffender Abriss der Glücksspielstaatsvertragsrechtlichen Regelungen für Spielhallen gegeben.

Die Ziele des Glücksspielstaatsvertrages sind:

1. das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen,
2. durch ein begrenztes, eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellendes Glücksspielangebot den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken,
3. den Jugend- und den Spielerschutz zu gewährleisten,
4. sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß durchgeführt, die Spieler vor betrügerischen Machenschaften geschützt, die mit Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität abgewehrt werden und
5. Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs beim Veranstalten und Vermitteln von Sportwetten vorzubeugen.

Zu diesem Zweck ist ein Abschnitt des Glücksspielstaatsvertrages speziell dem legalen Betrieb von Spielhallen gewidmet.

Diesen Zielen sieht sich die Landesregierung verpflichtet.

Ein Vollzug des Glücksspielstaatsvertrages, der sich daran orientiert, z. B. die Auswirkungen auf kommunale Steuereinnahmen möglichst gering zu halten, ist nicht zulässig. Eine u. a. an fiskalischen Interessen ausgerichtete Normierung wurde durch die nationale Judikatur und durch den Europäischen Gerichtshof für unzulässig erkannt.

1. Wie viele Glücksspielhallen sind von einem Entzug der Spielhallenerlaubnis in Niedersachsen bedroht?

Nach einer Erhebung aus dem Jahr 2014 werden in Niedersachsen 1 913 Bestandsspielhallen betrieben. 1 051 von diesen werden in 394 Mehrfachkomplexen betrieben. Von diesen 1 051 Spielhallen können 654 Spielhallen zum 01.07.2017 nicht erlaubt werden, weil sie in einem Mehrfachkomplex betrieben werden. Weitere 302 Spielhallen erfüllen die Voraussetzungen bezüglich der Mindestabstandsregelung nicht und sind danach nicht erlaubnisfähig. Im Ergebnis sind nach dieser Erhebung zum 01.07.2017 insgesamt 956 Spielhallen und damit ziemlich genau 50 % der Bestandsspielhallen nicht erlaubnisfähig.

2. Wie hoch sind die zu erwartenden Einnahmeausfälle der niedersächsischen Kommunen im Zuge der Schließung der betroffenen Spielhallen?

Einnahmeausfälle werden in erster Linie bei der kommunalen Vergnügungssteuer auftreten.

Im Jahr 2014 erzielten die niedersächsischen Kommunen insgesamt ein Aufkommen an Vergnügungssteuer von 83 951 512 Euro. Davon sind ca. 80 Millionen Euro dem AutomatenSpiel zuzuordnen; davon wiederum 80 % (ca. 64 Millionen Euro) dem AutomatenSpiel in Spielhallen. Da es sich um Daten aus 2014 handelt, werden diese Steuererträge ganz überwiegend in Bestandsspielhallen erzielt worden sein. Sofern in 2017 bis zu 50 % der Bestandsspielhallen schließen müssen, hat dies zwangsläufig Auswirkungen auf die kommunalen Einnahmen aus der Vergnügungssteuer. Auf Basis dieser Zahlen könnten die Einnahmeausfälle landesweit rund 32 Millionen Euro erreichen. Diese grobe Schätzung lässt allerdings unberücksichtigt, dass zum einen Neugründungen von Spielhallen unter Wahrung des Mindestabstands zu anderen bereits bestehenden Spielhallen nicht ausgeschlossen sind. Zum anderen wird sich die Publikumsnachfrage stärker als bisher auf die verbleibende Zahl an Spielhallen und das darin bestehende Automatenangebot konzentrieren. Werden die verbleibenden Automaten stärker ausgelastet, steigen die AutomatenErträge dort, was sich wiederum auf die Einnahmeausfälle aus Vergnügungssteuer mildernd auswirkt.

Die kommunalen Vergnügungssteuererträge sind zuletzt weiter angestiegen. Die Vergnügungssteuererträge im ersten Halbjahr 2016 betragen 57 710 367 Euro. An einzelnen Orten erreicht der Anteil der Vergnügungssteuer aus dem AutomatenSpiel zwischenzeitlich 97 % der gesamten Vergnügungssteuererträge. Vereinfacht ermittelt können im Jahr 2016 niedersachsenweit bis zu 90 Millionen Euro an Vergnügungssteuereinnahmen aus dem AutomatenSpiel in Spielhallen erreicht werden. Der hohe Anstieg ist nicht zuletzt auch darauf zurückzuführen, dass zahlreiche Kommunen den Vergnügungssteuersatz deutlich erhöht haben. Dies kumuliert mit dem Problem der zunehmenden Nachfrage nach dem AutomatenSpielangebot.

Eine verbindliche, exakte Quantifizierung der Einnahmerückgänge ist nicht möglich.

3. Wie hoch ist die Anzahl der Arbeitsplätze, die durch eine Schließung der besagten Spielhallen gefährdet wären?

Nach Branchenangaben werden in den in der Bundesrepublik Deutschland betriebenen Spielhallen ca. 60 000 Menschen beschäftigt (Minderbeschäftigung, Teilzeit und VollzeitArbeitsplätze). Genaue Zahlenangaben für Niedersachsen liegen nicht vor. Die mögliche Schließung von Bestandsspielhallen könnte zwar entsprechend zum Wegfall bis zur Hälfte der in diesen Betrieben bestehenden Arbeitsverhältnisse führen. Allerdings hatten die Betreiber seit Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages Gelegenheit, für den Ablauf der fünfjährigen Übergangsfrist zu planen und Vorsorge zu tra-

gen. Außerdem besteht ein Anspruch auf Erteilung einer Spielhallenerlaubnis, wenn die Voraussetzungen - etwa zum Mindestabstand - gewahrt werden. Dem entspricht es, dass seit Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages bereits auch Betriebe neu gegründet wurden. Da viele Spielhallen von Filialketten betrieben werden, können Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter in andere Betriebsstätten wechseln.

Der Glücksspielstaatsvertrag enthält eine Interessenabwägung - Suchtprävention einerseits, Berufsfreiheit/Gewerbefreiheit andererseits -, die durch die Übergangsfrist gestaltet wird. Über den Grundsatz der Gewerbefreiheit fließt auch das staatliche Interesse an der Schaffung von und dem Schutz bestehender Arbeitsplätze ein.

Ein Verzicht auf eine Umsetzung des Glücksspielstaatsvertrages hätte zur Folge, dass der Suchtproblematik nicht entgegengewirkt würde. Das ist nicht im Interesse der Landesregierung.

4. Wie hoch sind die zu erwartenden Prozesskosten und Schadensersatzforderungen, die im Zuge der Schließung besagter Spielhallen auf die niedersächsischen Kommunen zukommen können?

Es ist absehbar, dass die Mehrzahl der Antragstellerinnen/Antragsteller, die keine Erlaubnis nach dem Glücksspielstaatsvertrag erhalten und zur Betriebsschließung aufgefordert werden, hiergegen Rechtsmittel erheben werden. Beklagte sind die Erlaubnisbehörden, also kommunale Gebietskörperschaften. Prozesskosten entstehen letzteren nur, wenn die angegriffenen Verwaltungsakte für rechtswidrig erkannt und infolgedessen aufgehoben werden. Davon geht die Landesregierung nicht aus. Im Gegenteil erfahren die bisher gerichtsüberprüften Verwaltungsentscheidungen ganz überwiegend Bestätigung.

Gleichwohl ist die Landesregierung bemüht, durch eine frühe Antragsentscheidung eine gerichtliche Prüfung in einer Art Musterverfahren herbeizuführen. Aus dieser Entscheidung eines Einzelverfahrens erwartet die Landesregierung grundsätzliche Hinweise, wie der Glücksspielstaatsvertrag in Niedersachsen zu vollziehen ist.

Ein drohendes Schadenersatzrisiko erkennt die Landesregierung nicht. Betroffen sind Bestandsspielhallen, diese gelten bis zum 30.06.2017 als mit den einschlägigen Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages vereinbar. Schaden droht frühestens durch eine Schließung nach dem 30.06.2017 und auch nur dann, wenn das Verwaltungshandeln für rechtswidrig erkannt würde. Die Landesregierung geht davon aus, dass bis zu diesem Zeitpunkt die Vorgehensweise gerichtsüberprüft ist, ein eventueller Schadenseintritt also vermieden werden könnte.

5. Wie bewertet die Landesregierung die durch den Glücksspielstaatsvertrag vorgesehene Härtefallregelung?

Die Erkenntnisse, die dem Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 15.12.2011 zugrunde liegen, dokumentieren ein erkennbares Spielsuchtproblem. Eine seriöse Annahme geht von etwa 300 000 pathologisch spielenden Menschen deutschlandweit aus. Die dem Glücksspielstaatsvertrag zugrunde liegenden Erhebungen ordnen den ganz überwiegenden Teil (um die 80 %) der problematischen Spielnachfrage dem Angebot von Spielhallen zu. Als problematisch gelten der Umfang und die Struktur des bestehenden Angebots (z. B. Bildung von Mehrfachkomplexen).

Der Glücksspielstaatsvertrag zielt darauf ab, dieses Angebot zu reduzieren, es mindestens aber räumlich zu entzerren. Eine Angebotsreduktion ist nur durch Beeinflussung des bisher legalen Angebots zu erreichen. Das bedeutet eine Interessenkollision zwischen dem staatlichen Interesse an suchtpreventiver Steuerung des Angebotes einerseits und den wirtschaftlichen Interessen der betroffenen Spielhallenbetreiberinnen/-betreiber andererseits. Um diese Interessen ausgewogen zu berücksichtigen, ist zunächst die Übergangsfrist von fünf Jahren für sogenannte „Bestandsspielhallen“ in den Glücksspielstaatsvertrag aufgenommen worden. Damit gilt die gesetzliche Regelung, dass auf diesem Wege die wirtschaftliche Betroffenheit der Betreiberinnen/Betreiber von Bestandsspielhallen hinreichend berücksichtigt ist, ohne dass zu diesem Zweck das gewichtige öf-

fentliche Interesse - dem Problem der Spielsucht entgegenzuwirken - aufgegeben oder unverhältnismäßig lange zurückgestellt wurde.

Die Regelung in § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV („Härtefall“-Regelung) ist mithin nur für derart atypische Fälle vorgesehen, die bei der Ausarbeitung des Glücksspielstaatsvertrages keine Berücksichtigung gefunden haben und die, wären sie bei Ausarbeitung der Regelungen bekannt gewesen, dazu geführt hätten, die Regelung nicht wie vorliegend zu erlassen.

Ein atypischer Einzelfall kann nicht darin begründet sein, dass eine Spielhalle im Ergebnis der Antragsprüfung schließen muss. Das würde dem Zweck des Glücksspielstaatsvertrages nicht entsprechen. Der Härtefall setzt immer eine abgeschlossene Einzelfallprüfung voraus, in deren Ergebnis die unbillige Betroffenheit der/des Antragstellerin/Antragstellers dokumentiert ist.

Diese Betrachtung dient dem Zweck des Glücksspielstaatsvertrages und gestaltet das Gebot der Verhältnismäßigkeit.

6. Wie bewertet die Landesregierung das rheinland-pfälzische Glücksspielgesetz, insbesondere in Bezug auf die Härtefallregelung?

Niedersachsen hat zum Vollzug des Glücksspielstaatsvertrages das Niedersächsische Glücksspielgesetz (NGLüSpG) erlassen. Dass die Verfahrensausgestaltung in den Bundesländern nicht identisch erfolgte, hat seine Ursache im Wortlaut des Glücksspielstaatsvertrages selbst. Dieser belässt es an mehreren Stellen bei allgemein gehaltenen Vorgaben und überlässt Detailregelungen den Bundesländern. Die Regelungen für Spielhallen und die Vollzugsausgestaltung für Niedersachsen sind in der bis heute bekannten Judikatur ganz überwiegend bestätigt worden.

Die Landesregierung nimmt keine Bewertung von (Landes-)Recht anderer Bundesländer vor.

7. Warum möchte die Landesregierung auf eine Anwendung der Härtefallregelung verzichten?

Die Landesregierung verzichtet nicht auf eine Anwendung der Härtefallregelung. Es wird auf die Antwort zu Frage 5 verwiesen.

8. Besteht nach jetziger Rechtslage für die Kommunen in Niedersachsen bezüglich der Schließung von Spielhallen bereits ein Ermessenspielraum bzw. die Möglichkeit zur Anwendung einer Härtefallregelung?

Die einschlägige Regelung von § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV lautet:

„Die für die Erteilung einer Erlaubnis nach § 24 zuständigen Behörden können nach Ablauf des in Satz 2 bestimmten Zeitraums eine Befreiung von der Erfüllung einzelner Anforderungen des § 24 Abs. 2 sowie § 25 für einen angemessenen Zeitraum zulassen, wenn dies zur Vermeidung unbilliger Härten erforderlich ist; hierbei sind der Zeitpunkt der Erteilung der Erlaubnis gemäß § 33i Gewerbeordnung (GewO) sowie die Ziele des § 1 zu berücksichtigen.“

Bereits der Regelungswortlaut macht deutlich, dass es sich um eine Ermessenvorschrift handelt. Der zweite Halbsatz gibt jedoch eine Orientierung an den Zielen des Glücksspielstaatsvertrages vor. Der Gesetzeszweck kann nicht beliebig ersetzt werden.

9. Inwiefern erkennt die Landesregierung in dem teilweise auf kommunaler Ebene angewandten Losverfahren im Rahmen des Entzuges von Spielhallenerlaubnissen einen glücksspielhaften Charakter?

Einen solchen erkennt die Landesregierung nicht.

Spielhallen bedürfen nach dem Glücksspielstaatsvertrag ab dem 01.07.2012 einer zu den geltenden Regelungen hinzutretenden zusätzlichen Erlaubnis. Bestandsspielhallen gelten für fünf Jahre

als mit den Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrages als vereinbar. Sie bedürften infolgedessen erst zum 01.07.2017 der glücksspielstaatsvertragsrechtlichen Erlaubnis. Diese wiederum kann nur erteilt werden, wenn die Voraussetzungen dafür erfüllt sind. Spielhallen in einem Mehrfachkomplex oder Spielhallen, die den Mindestabstand nicht einhalten, sind grundsätzlich nicht erlaubnisfähig. Lösen die Antragstellerinnen/Antragsteller eine Umgebungsproblematik nicht durch eigene Erklärung auf, hat die zuständige Behörde herauszuarbeiten, welche von miteinander konkurrierenden Spielhallen die Erlaubnis erhält.

Die Landesregierung hat zusammen mit den Vollzugsbehörden intensiv nach Kriterien gesucht, auf Grundlage derer derartige konkurrierende Antragsverfahren aufgelöst werden können. Aus Gründen der Verhältnismäßigkeit werden bei einem solchen Sachverhalt nicht alle Anträge durchgängig abgelehnt. Dadurch würden mögliche Erlaubnisse verhindert. Deswegen wurde entschieden, ein übersteigendes Interesse an einer begrenzten geographischen Ressource im Losverfahren aufzulösen. Ein solches Vorgehen kennt man z. B. auch zu den Vorschriften über Messen, Märkte und Ausstellungen.

10. Wie haben sich die Bestandszahlen der Geldspielgeräte in Niedersachsen in den Jahren 2012, 2013, 2014 und 2015 entwickelt?

Statistikpflichten bestehen nicht. Erkenntnisse aus der Evaluierung der Spielverordnung und aus diversen anderen Erhebungen haben verdeutlicht, dass es in der Zeit von 2006 bis 2010 sowohl einen starken Anstieg der Zahl von Spielhallenbetrieben als auch der betriebenen Geldspielgeräte gab. Erhebungen des Arbeitskreises gegen Spielsucht e. V. mit anteiligen Daten für Niedersachsen zum 01.01.2012 und 01.01.2014 (erfasst war der jeweils vorgehende Zeitraum für ca. drei Viertel der niedersächsischen Bevölkerung) haben jeweils eine Zahl von mehr als 1 600 Spielhallen und mehr als 16 000 darin betriebenen Geldspielgeräten ausgewiesen. Eine durch das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr in 2014 durchgeführte Erhebung ergab die Zahl von 1 913 Spielhallen, die in einer Umgebungsproblematik betrieben werden. Rechnet man die Erhebungen des Arbeitskreises gegen Spielsucht e. V. auf die Gesamtbevölkerungszahl um, so erscheint eine Gesamtzahl von Spielhallen für Niedersachsen von ca. 2 000 Betrieben realistisch. Jüngste Daten gehen von bundesweit bis zu 300 000 betriebenen Geldspielgeräten aus. Davon werden ca. 80 % in Spielhallen betrieben. Nach dem Königsteiner Schlüssel entfallen hiervon wiederum etwa 10 %, mithin ca. 24 000 in Spielhallen betriebene Geldspielgeräte auf Niedersachsen.

11. Mit welchen Mitteln werden die im Rahmen möglicher Schließungen von Spielhallen einhergehenden Ausfälle bei der Vergnügungssteuer ausgeglichen?

Ein solcher Ausgleich erfolgt nicht. Bei der Vergnügungssteuer handelt es sich um eine kommunale Steuer. Die Frage, ob eine solche Steuer erhoben wird und gegebenenfalls in welcher Höhe, erfolgt im eigenen Wirkungskreis der kommunalen Gebietskörperschaften. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung verwiesen.

12. Auf welche Rechtsgrundlage lässt sich die Durchführung von Losverfahren zur Neuverteilung von Spielhallenkonzessionen stützen?

Weder § 24 GlüStV noch dem Niedersächsischen Glücksspielgesetz lassen sich Kriterien oder Maßstäbe entnehmen, auf welche Weise die Konkurrenzsituation mehrerer Spielhallenbetreiber aufgelöst werden soll, deren bislang bestandsgeschützte Spielhallen gegen das Verbot von Mehrfachkonzessionen (§ 25 Abs. 1 und 2 GlüStV) verstoßen.

Das OVG Lüneburg hat mit Beschluss vom 15.04.2015 - Az. 7 ME 121/13 - eine verfassungsrechtliche Pflicht des niedersächsischen Gesetzgebers, detaillierte Vorgaben zur Regelung der Konkurrenzsituation zwischen mehreren Bewerbern in das Niedersächsische Glücksspielgesetz aufzunehmen, ausdrücklich abgelehnt und zur Begründung darauf verwiesen, dass auch ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage auf der Vollzugsebene eine Auswahlentscheidung nach sachlich ge-

rechtfertigten Gründen zu treffen sei, welche die geschützten Grundrechtspositionen hinreichend berücksichtigen müsse.

Auch der Bayerische Verfassungsgerichtshof (ZfWG 2013, 253 (256)) hat mit Blick auf das Wesentlichkeitsgebot eine verfassungsrechtliche Pflicht des Gesetzgebers zur gesetzlichen Konfliktbewältigung der Konkurrenzsituation mit der Begründung verneint, die konkrete Auswahlentscheidung sei nach sachlich gerechtfertigten Kriterien auf der Rechtsanwendungsebene zu lösen.

Das Losverfahren überzeugt ob seiner Objektivität. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 9 verwiesen.

Die Landesregierung prüft gegenwärtig, ob rein klarstellend eine Ergänzung des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes, die das Losverfahren zur Auflösung von Konkurrenzverhältnissen vorschreibt, empfohlen scheint.