

Schriftlicher Bericht

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes

Gesetzentwurf der Fraktion der SPD und der Fraktion der CDU - Drs. 18/9189

Beschlussempfehlung des Ausschusses für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung - Drs. 18/9414

Berichterstattung: Abg. Sabine Tippelt (SPD)

Der Ausschuss für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung empfiehlt Ihnen in der Drucksache 18/9414, den Gesetzentwurf mit den aus der Beschlussempfehlung ersichtlichen Änderungen anzunehmen. Diese Beschlussempfehlung kam sowohl im federführenden Ausschuss für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung als auch im mitberatenden Ausschuss für Rechts- und Verfassungsfragen mit den Stimmen der Ausschussmitglieder der Fraktionen von SPD, CDU und FDP gegen die Stimme des Ausschussmitglieds der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen zustande.

Der Gesetzentwurf wurde am 3. Mai 2021 direkt an die Ausschüsse überwiesen und am 7. Mai 2021 im federführenden Ausschuss von einem Ausschussmitglied der CDU-Fraktion eingebracht und im Sinne der Entwurfsbegründung erläutert. Der Gesetzentwurf dient dazu, die kurzfristige Schließung von ca. 275 Spielhallen (mit ca. 825 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern) zu vermeiden, die gegen das Verbot des baulichen Verbunds verstoßen (sogenannte Mehrfachkomplexe) und nur aufgrund der Härtefallregelung in § 10 e des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes (NGlÜSpG) in der geltenden Fassung (g. F.) noch bis zum 30. Juni 2021 betrieben werden dürfen. Diese Härtefallerlaubnisse sollen bis zum 31. Januar 2022 verlängert werden, weil erst zu diesem Zeitpunkt Gewissheit darüber bestehen wird, in welchem Umfang der Landesgesetzgeber von der Ermächtigung in § 29 Abs. 4 des neuen Glücksspielstaatsvertrages 2021 (GlüStV 2021) Gebrauch machen wird, die es ermöglicht, weitere Übergangsregelungen für Mehrfachkomplexe zu treffen. Zudem soll der Gesetzentwurf den ca. 65 (Einzel-)Spielhallen, die gegen das Mindestabstandsgebot verstoßen, aber aufgrund der Härtefallregelung in § 10 e NGlÜSpG g. F. noch bis zum 30. Juni 2021 betrieben werden dürfen, eine weitere Übergangsfrist bis zum 31. Dezember 2021 einräumen, um diese Spielhallen sozialverträglich abzuwickeln und den betroffenen Gewerbetreibenden sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern Zeit für neue Planungen und eventuelle Arbeitssuche zu geben.

Der federführende Ausschuss hat zu dem Gesetzentwurf eine schriftliche Anhörung verschiedener Behörden, Verbände und Unternehmen durchgeführt, u. a. der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände und der Landesbeauftragten für den Datenschutz.

Der Schwerpunkt der Beratungen im Ausschuss lag bei der Frage der Vereinbarkeit des Gesetzentwurfs mit dem Glücksspielstaatsvertrag 2021, dem der Landtag durch Gesetz vom 17. März 2021 zugestimmt hat und der am 1. Juli 2021 in Kraft tritt. Der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst (GBD) hat im Ausschuss dargelegt, dass der Gesetzentwurf aus seiner Sicht in vollem Umfang gegen den Glücksspielstaatsvertrag 2021 verstoße (vgl. dazu im Einzelnen die Erläuterungen zu Artikel 1). Das fachlich zuständige Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung (MW) ist dieser Auffassung im Ausschuss nur in Teilen entgegengetreten, es hat v. a. aber auf die Notwendigkeit des Gesetzentwurfs zur Errichtung einer „zeitlichen Brücke“ hingewiesen, die zur Schaffung eines Niedersächsischen Spielhallengesetzes benötigt werde. Dieses Gesetz solle die nach § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 für den Weiterbetrieb von Mehrfachkomplexen erforderliche Zertifizierung für sämtliche Spielhallen in Niedersachsen zur Erlaubnisvoraussetzung erheben. Dieser Prozess benötige aber noch Zeit bis Ende Januar 2022. Im Übrigen könne das MW die Ungleichbehandlung von (Einzel-) Spielhallen, die gegen den Mindestabstand verstoßen, und Mehrfachkomplexen in § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 nicht nachvollziehen.

Die Ausschussmitglieder der Koalitionsfraktionen haben vor diesem Hintergrund hinsichtlich der Mehrfachkomplexe an dem Gesetzentwurf festgehalten. Hinsichtlich der (Einzel-)Spielhallen, die gegen das Mindestabstandsgebot verstoßen und für die der GlüStV 2021 keine Übergangsregelungen mehr vorsieht, haben sie hingegen vorgeschlagen, die Übergangsfrist nicht mehr über den 30. Juni 2021 hinaus zu verlängern, um den darin liegenden Verstoß gegen den Glücksspielstaatsvertrag 2021 zu vermeiden. Diesem Vorschlag ist der Ausschuss mit seiner Empfehlung gefolgt.

Das Ausschussmitglied der Grünen zeigte zwar Verständnis für die schwierige Lage der in den Spielhallen betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Es kritisierte jedoch, dass der Gesetzentwurf so spät vorgelegt worden und zudem unausgereift sei. Das Ausschussmitglied äußerte überdies Zweifel an der Zeitplanung hinsichtlich des beabsichtigten Spielhallengesetzes.

Den Änderungsempfehlungen zu Artikel 1 liegen folgende Erwägungen zugrunde:

Vom GBD wurde darauf hingewiesen, dass ein Gesetz, das einem vom Land wirksam geschlossenen Staatsvertrag widerspricht, vom Landtag nicht beschlossen werden darf (vgl. BayVerfGH, Entscheidung v. 17.07.2017 - Vf. 9-VII-15 -, juris, Rn. 75). Die Verpflichtung zur Einhaltung der zwischen den Ländern geschlossenen Staatsverträge ist eine dem allgemeinen Rechtssatz „pacta sunt servanda“ entsprechende Regel des Staatsvertragsrechts, die ungeschriebener Bestandteil des Bundesverfassungsrechts ist (vgl. nur BVerfGE 34, 216, 232; BVerwG, NJW 1977, 66, 68; Vedder, Intraföderale Staatsverträge, 1996, S. 286). Da der Landesgesetzgeber nach dem in Art. 2 Abs. 2 der Niedersächsischen Verfassung (NV) niedergelegten Rechtsstaatsprinzip „an die verfassungsmäßige Ordnung in Bund und Land ... gebunden“ ist, also auch an den Grundsatz „pacta sunt servanda“ (vgl. BayVerfGH, a. a. O.), ergibt sich aus der Landesverfassung dieselbe Verpflichtung.

Der GBD erklärte im Ausschuss, dass der Gesetzentwurf aus seiner Sicht in vollem Umfang gegen den Glücksspielstaatsvertrag 2021 verstoße, dem der Landtag durch Gesetz vom 17. März 2021 zugestimmt habe, sodass dem Gesetzentwurf aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht zugestimmt werden dürfe.

§ 10 e NGlüSpG g. F. diene der Umsetzung einer Übergangsregelung des bisherigen, bis zum 30. Juni 2021 geltenden Glücksspielstaatsvertrages (GlüStV 2012) für Spielhallen, die gegen das Mindestabstandsgebot (§ 25 Abs. 1 GlüStV 2012 i. V. m. § 10 Abs. 2 NGlüSpG) oder das Mehrfachkonzessionsverbot (§ 25 Abs. 2 GlüStV 2012) verstießen. Schon § 10 e NGlüSpG g. F. sei aus Sicht des GBD vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des OVG Lüneburg nicht mit der in § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV 2012 enthaltenen Übergangsregelung zu vereinbaren (vgl. dazu eingehend den Schriftlichen Bericht zu § 10 e NGlüSpG g. F., Drs. 18/6450, S. 8 f. m. w. N.). Diese Übergangsregelung sei allerdings zeitlich begrenzt auf den Geltungszeitraum des bisherigen Glücksspielstaatsvertrages, d. h. bis zum 30. Juni 2021 (§ 10 e Abs. 2 Satz 2 NGlüSpG g. F.). Der ab 1. Juli 2021 geltende Glücksspielvertrag 2021 enthalte in § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 eine andere Übergangsregelung, deren Anwendungsbereich zum einen verengt worden sei und die zum anderen an konkrete Tatbestandsvoraussetzungen geknüpft werde; die bisherige Übergangsregelung sei im neuen Glücksspielstaatsvertrag 2021 nicht mehr enthalten. § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 laute wie folgt:

„(4) ¹Die Länder können in ihren Ausführungsbestimmungen vorsehen, dass für am 1. Januar 2020 bestehende Spielhallen, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen stehen, für bis zu drei Spielhallen je Gebäude oder Gebäudekomplex auf gemeinsamen Antrag der Betreiber abweichend von § 25 Absatz 2 eine befristete Erlaubnis erteilt werden kann, wenn mindestens alle Spielhallen von einer akkreditierten Prüforganisation zertifiziert worden sind und die Zertifizierung in regelmäßigen Abständen, mindestens alle zwei Jahre, wiederholt wird, die Betreiber über einen aufgrund einer Unterrichtung mit Prüfung erworbenen Sachkundenachweis verfügen und das Personal der Spielhallen besonders geschult wird. ²Die Übergangsfrist ist landesgesetzlich festzulegen. ³Das Nähere regeln die Ausführungsbestimmungen der Länder.“

Der GBD hat ausgeführt, dass aus seiner Sicht die im Entwurf vorgesehene Verlängerung der Erlaubnis für (Einzel-)Spielhallen, die das Mindestabstandsgebot verletzen („Bestandsspielhalle nach Absatz 1 Satz 1 1. Alternative“), gegen den GlüStV 2021 verstoße und mithin verfassungsrechtlich unzulässig sei. Denn für die Einhaltung des Mindestabstands (§ 25 Abs. 1 GlüStV 2021) sei im neuen Glücksspielstaatsvertrag keinerlei Übergangsrecht mehr vorgesehen. Dies belege nicht nur der Wortlaut des GlüStV 2021, sondern auch dessen Entstehungsgeschichte (vgl. die Erläuterungen zum GlüStV 2021, Drs. 18/8495, S. 169 f.: „... gilt das Abstandsgebot des § 25 Abs. 1 für alle Spielhallen nunmehr ohne Ausnahme“). Verfassungsrechtlich seien weitere Übergangsregelungen für solche Spielhallen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) aus dem Jahr 2017 auch nicht geboten (BVerfGE 145, 20, 66 ff. [Rn. 118 ff.]).

Das MW hat dazu eingewandt, dass der landesrechtlich in § 10 Abs. 2 NGLüSpG festgelegte Mindestabstand zwischen Spielhallen (grundsätzlich 100 m, aber Abweichungsmöglichkeit der Gemeinden: mindestens 50 m und höchstens 500 m) nicht zwingend sei, sondern auf der Grundlage von § 25 Abs. 1 GlüStV 2021 auch verringert werden könne, z. B. auf 50 m, was zur Folge hätte, dass zahlreiche Abstandskonkurrenzen entfielen. Daran anknüpfend wurde in der Anhörung die Auffassung geäußert, dass es vor diesem Hintergrund für die Ausnahmen vom Mindestabstandsgebot keiner Übergangsregelung im GlüStV 2021 bedürfe, sondern der Gesetzentwurf insoweit auf § 25 Abs. 1 GlüStV 2021 gestützt werden könne (so Vorlage 4 [Automatenverbände], S. 5). Der GBD hat dazu erklärt, dass der Hinweis des MW zwar zutreffend sei; die Festlegung des Mindestabstands obliege dem Landesgesetzgeber. Dies ändere jedoch nichts an der rechtlichen Bewertung des Gesetzentwurfs. Denn die Ermächtigung, in landesrechtlichen Ausführungsbestimmungen „das Nähere“ zu regeln (§ 25 Abs. 1 Satz 2 GlüStV 2021), berechtere nur dazu, den in § 10 Abs. 2 NGLüSpG festgelegten Mindestabstand zu verringern oder zu erhöhen, erlaube aber nicht, auf einen nach § 25 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2021 zwingend einzuhaltenen Mindestabstand vollständig zu verzichten, wie es der Gesetzentwurf für die das Mindestabstandsgebot verletzenden Bestandsspielhallen vorsehe. Die Auffassung, dass § 25 Abs. 1 GlüStV den Landesgesetzgeber dazu ermächtige, die Geltung des Mindestabstandsgebots zu suspendieren, sei schon mit dem Wortlaut und der Entstehungsgeschichte des GlüStV 2021 nicht zu vereinbaren (siehe oben), verfehle darüber hinaus aber auch den Sinn und Zweck der glücksspielstaatsvertraglichen Regelungen, könne also bei teleologischer Auslegung nicht überzeugen. Denn die (alte) Übergangsregelung in § 29 Abs. 4 GlüStV 2012 sei mit dem Zweck geschaffen worden, die Auswirkungen des Mindestabstandsgebots und des Verbundverbots (§ 25 Abs. 1 und 2 GlüStV 2012) auf Bestandsspielhallen für eine begrenzte Übergangsfrist und unter bestimmten Voraussetzungen abzumildern (vgl. die Erläuterungen zum GlüStV 2012, Drs. 16/4795, S. 94). Aus der Nicht-Verlängerung bzw. Streichung dieser Übergangsregelung im (neuen) GlüStV 2021 zu schließen, dass es den Ländern zukünftig (wieder) freistehen solle, bei Bestandsspielhallen, die das Mindestabstandsgebot verletzen, auf die Einhaltung eines Mindestabstands ganz zu verzichten, laufe diesem Sinn und Zweck zuwider.

Das MW hat überdies darauf hingewiesen, dass der Landesgesetzgeber nicht gezwungen gewesen sei, die Erlaubnisse nach § 10 e Abs. 2 Satz 2 NGLüSpG g. F. auf den 30. Juni 2021 zu befristen; auch eine über den zeitlichen Geltungsbereich des GlüStV 2012 hinausreichende Regelung hätte getroffen werden können (vgl. z. B. § 10 d NGLüSpG g. F. - bis zum 31. Dezember 2025). Der GBD hat dazu erklärt, dass auch dieser Hinweis zwar richtig sei, jedoch an der Bewertung nichts ändere. Denn mit einer gesetzlichen Regelung zu einem früheren Zeitpunkt hätte der Landesgesetzgeber zwar nicht gegen einen vom Land geschlossenen Staatsvertrag verstoßen. Nachdem jedoch nunmehr der GlüStV 2021 geschlossen sei und am 1. Juli 2021 in Kraft trete, verwehre er dem Land eine über diesen Zeitpunkt hinausreichende abweichende Regelung.

Um insoweit einen Verstoß gegen den GlüStV 2021 zu vermeiden, haben sich die Ausschussmitglieder der Koalitionsfraktionen dafür ausgesprochen, die Verlängerung der Erlaubnis für (Einzel-)Spielhallen, die gegen das Mindestabstandsgebot verstoßen („Bestandsspielhalle nach Absatz 1 Satz 1 1. Alternative“), ersatzlos zu streichen. Dem ist der Ausschuss mit seiner Empfehlung gefolgt.

Der GBD hat auch zu der im Entwurf vorgesehenen Verlängerung der Erlaubnis für (Verbund-)Spielhallen, die gegen das Mehrfachkonzessionsverbot verstoßen („Bestandsspielhalle nach Absatz 1 Satz 1 2. Alternative“) mitgeteilt, dass diese - jedenfalls in der Fassung des Gesetzentwurfs - gegen den GlüStV 2021 verstoße und mithin verfassungsrechtlich unzulässig sei. § 29 Abs. 4 Satz 1 GlüStV 2021 enthalte konkrete Voraussetzungen, die solche Bestandsspielhallen erfüllen müssten, um eine

Verlängerung ihrer Erlaubnis erhalten zu können (vgl. dazu auch die Erläuterungen zum GlüStV 2021, Drs. 18/8495, S. 169 f.). Demnach müssen sie (1) am 1. Januar 2020 bestanden haben, (2) für höchstens drei Spielhallen je Gebäude oder Gebäudekomplex beantragt werden, und zwar durch gemeinsamen Antrag ihrer Betreiber, (3) von einer akkreditierten Prüforganisation zertifiziert worden sein und die Zertifizierung in regelmäßigen Abständen, mindestens alle zwei Jahre, wiederholen, (4) Betreiber mit einem aufgrund einer Unterrichtung mit Prüfung erworbenen Sachkundenachweis aufweisen und (5) das Personal der Spielhallen besonders schulen. Keine dieser Voraussetzungen werde in § 10 e des Entwurfs aufgenommen. Die in § 10 e Abs. 1 NGLüSpG enthaltene und vom Gesetzentwurf beibehaltene Voraussetzung der unbilligen Härte i. S. v. § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV 2012 widerspreche in dieser Form ebenfalls dem ab 1. Juli 2021 geltenden GlüStV 2021. Der in dieser Alternative liegende Verstoß gegen den GlüStV 2021 könne vermieden werden entweder durch die Streichung auch dieser Alternative oder durch die Empfehlung einer Übergangsregelung für Bestandsspielhallen im baulichen Verbund, die den Anforderungen des § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 entspricht.

Das MW hat dazu mitgeteilt, dass auch insoweit nicht beabsichtigt sei, den GlüStV 2021 dauerhaft zu verletzen. Die im Gesetzentwurf enthaltene Übergangsfrist solle dazu dienen, temporäre Schließungen der betroffenen Bestandsspielhallen zu vermeiden, weil auch dies den Zielen des Glücksspielstaatsvertrages widerspreche. In der Zwischenzeit sollen die rechtlichen und verwaltungspraktischen Voraussetzungen insbesondere für die nach § 29 Abs. 4 GlüStV erforderliche Zertifizierung geschaffen werden. Die Zertifizierungspflicht soll in diesem Zusammenhang - wie im Jahr 2020 vom Ausschuss erbeten - in einem zu schaffenden Niedersächsischen Spielhallengesetz auch auf alle anderen Spielhallen in Niedersachsen ausgedehnt werden. Die Landesregierung strebe allerdings nicht an, die Übergangsregelung in § 29 Abs. 4 GlüStV voll auszuschöpfen; die bisherige Beschränkung der Mehrfachkomplexe in Niedersachsen auf zwei Spielhallen solle beibehalten werden.

Die Ausschussmitglieder der Koalitionsfraktionen sprachen sich dafür aus, die im Entwurf vorgesehene Verlängerung der Erlaubnis für (Verbund-)Spielhallen, die gegen das Mehrfachkonzessionsverbot verstoßen („Bestandsspielhalle nach Absatz 1 Satz 1 2. Alternative“), trotz der verfassungsrechtlichen Einwände beizubehalten. Sie äußerten die feste Erwartung, bis Ende Januar 2022 mit der Verabschiedung eines Niedersächsischen Spielhallengesetzes das niedersächsische Recht an den GlüStV 2021 angepasst zu haben. Diesen Prozess so zu beschleunigen, dass die für die Umsetzung des § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 erforderliche Zertifizierungsregelung vor dem Inkrafttreten des GlüStV 2021 in Landesrecht umgesetzt würde, sei hingegen angesichts der Kürze der dazu noch zur Verfügung stehenden Zeit tatsächlich unmöglich. Hinsichtlich dieser Verzögerung rechne man auch mit Verständnis der anderen Bundesländer als Vertragspartner des Glücksspielstaatsvertrages.

Die empfohlene Berichtigung der Zitierung des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes im Änderungsbefehl des Artikels 1 ist lediglich redaktioneller Natur.