

Gesetzentwurf der Landesregierung

Gesetz zur Änderung des Landesglücksspielgesetzes

A. Zielsetzung

Auf Grund des Urteils des Staatsgerichtshofs vom 17. Juni 2014 ist § 51 Absatz 4 Satz 3 des Landesglücksspielgesetzes (LGlüG) bis zum 31. März 2015 zu ändern. Die genannte Übergangsbestimmung regelt das Datum, bis zu dem ein Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis nach § 41 LGlüG für den Betrieb derjenigen Spielhallen bei den zuständigen Behörden zu stellen ist, die nach den Vorgaben des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags und des diesen umsetzenden Landesglücksspielgesetzes noch bis zum 30. Juni 2017 ohne Einhaltung des Mindestabstands zu anderen Spielhallen und ohne Beachtung des Verbots der Mehrfachkonzession auf der Basis der bisherigen Erlaubnis nach § 33 i der Gewerbeordnung betrieben werden dürfen. Die in § 51 Absatz 4 Satz 3 LGlüG festgelegte Antragsfrist (28. Februar 2017) verletzt nach dem Urteil des Staatsgerichtshofs die Berufsfreiheit nach Artikel 12 Absatz 1 des Grundgesetzes, weil die Betreiber der betroffenen Spielhallen angesichts des Übergangszeitraums für die Fortführung ihres Betriebs auf bisheriger Grundlage (Zeitraum bis zum 30. Juni 2017) zu spät Gewissheit darüber erlangen, ob sie oder andere Betreiber am Standort eine Erlaubnis nach neuem Recht erhalten, und damit keine belastbare Entscheidungsgrundlage für Dispositionen haben.

B. Wesentlicher Inhalt

Um dem Regelungsauftrag zu § 51 Absatz 4 Satz 3 LGlüG im Urteil des Staatsgerichtshofs zu entsprechen, wird das Ende der Frist für die Einreichung des Erlaubnisanspruchs nach § 41 LGlüG vom 28. Februar 2017 um ein Jahr auf den 29. Februar 2016 vorverlegt. Damit soll einerseits den Vollzugsbehörden ausreichend Zeit eingeräumt werden, über Anträge mehrerer Spielhallenbetreiber zu entscheiden, und zwar auch solcher, deren Betriebe den erforderlichen Mindestabstand zu einer anderen Spielhalle (§ 42 Absatz 1 LGlüG) unterschreiten oder die sich ge-

genseitig wegen Nichteinhaltung des Verbots der Mehrfachkonzession (§ 42 Absatz 2 LGlüG) ausschließen. Andererseits soll den Betreibern zu einem deutlich vor dem 30. Juni 2017 liegenden Zeitpunkt Klarheit darüber verschafft werden, ob sie ihre Spielhalle – gegebenenfalls auch befristet im Rahmen einer Härtefallentscheidung nach § 51 Absatz 5 LGlüG – auf Basis einer Erlaubnis nach neuem Recht fortführen können oder ob sie den Betrieb nach Ablauf des Übergangszeitraums am 30. Juni 2017 einstellen müssen.

C. Alternativen

Neben der Festlegung einer anderen Antragsfrist (zum Beispiel 31. Dezember 2015, 31. März 2016) käme nach einem Hinweis im Urteil des Staatsgerichtshofs auch eine Regelung in Betracht, der zufolge an dem bisher im Gesetz vorgesehenen Termin zur Antragstellung bis zum 28. Februar 2017 festgehalten wird mit der Maßgabe, dass im Falle einer Auswahlentscheidung der Erlaubnisbehörde die nicht zum Zuge gekommenen Spielhallenbetreiber ihre Spielhallen abweichend von § 51 Absatz 4 Satz 1 LGlüG noch für einen angemessenen Zeitraum nach Zustellung der ablehnenden Entscheidung weiter betreiben dürfen. Diese Lösung würde allerdings dazu führen, dass nach dem Ablauf des Übergangszeitraums am 30. Juni 2017 diejenigen Spielhallen, die keine Erlaubnis nach neuem Recht erhalten können und daher den Betrieb einstellen müssten, im Rahmen eines von den Erlaubnisbehörden im Einzelfall festzulegenden Abwicklungszeitraums vorübergehend weiter betrieben werden dürfen und damit faktisch geduldet würden, obwohl der Betrieb den Vorgaben des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags und des Landesglücksspielgesetzes materiell nicht genügt.

D. Wesentliche Ergebnisse der Regelungsfolgenabschätzung und Nachhaltigkeitsprüfung

Auswirkungen der vorgeschlagenen Änderung (der geänderten Fristenregelung) auf die im Urteil des Staatsgerichtshofs nicht beanstandeten beziehungsweise für verfassungsgemäß erachteten Festlegungen des Landesglücksspielgesetzes, insbesondere diejenigen zum Verbot der Mehrfachkonzession (§ 42 Absatz 2 LGlüG) und zur Einhaltung des Mindestabstands zu anderen Spielhallen (§ 42 Absatz 1 LGlüG) beziehungsweise im Hinblick auf deren Vollzug, sind nicht zu erwarten. Es wird lediglich der derzeit vorgegebene Zeitraum für die Einreichung von Erlaubnisunterlagen nach § 41 LGlüG im Interesse der Betreiber von Spielhallen mit längerem Bestandsschutz – die frühzeitig Gewissheit über die Fortführung ihres Betriebs nach Ablauf des Übergangszeitraums erlangen sollen – verkürzt, um den Vorgaben des Urteils des Staatsgerichtshofs zu genügen. Aspekte der Nachhaltigkeit sind nicht berührt, ebenso wenig Aspekte der Gleichstellung von Mann und Frau.

**Staatsministerium
Baden-Württemberg
Ministerpräsident**

Stuttgart, 27. Januar 2015

An die
Vizepräsidentin des Landtags
von Baden-Württemberg

Sehr geehrte Frau Präsidentin,

als Anlage übersende ich gemäß Artikel 59 Absatz 1 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg den von der Landesregierung beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Landesglücksspielgesetzes mit Begründung und Vorblatt. Ich bitte, die Beschlussfassung des Landtags herbeizuführen. Federführend ist das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft zuständig.

Mit freundlichen Grüßen

Kretschmann
Ministerpräsident

Der Landtag wolle beschließen,
dem nachstehenden Gesetzentwurf seine Zustimmung zu
erteilen:

Gesetz zur Änderung des Landesglücksspielgesetzes

Artikel 1

In § 51 Absatz 4 Satz 3 des Landesglücksspielgesetzes vom 20. November 2012 (GBl. S. 604) wird die Angabe „28. Februar 2017“ durch die Angabe „29. Februar 2016“ ersetzt.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Ausgangslage, Anlass und Inhalt des Gesetzes

In seinem Urteil vom 17. Juni 2014 hat der Staatsgerichtshof Baden-Württemberg (StGH) über mehrere Landesverfassungsbeschwerden betreffend die spielhallenbezogenen Regelungen des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags (Erster GlüÄndStV) und des Landesglücksspielgesetzes (LGlüG) entschieden. Dabei hat er die Gesetzgebungskompetenz der Länder für die getroffenen Neuregelungen bejaht und dabei insbesondere die Regelungen zum Abstandsgebot zwischen einzelnen Spielhallen, zu Einrichtungen für Kinder und Jugendliche und das Verbot der Mehrfachkonzession für verfassungsgemäß erachtet.

Einzelne Regelungen – insbesondere Übergangsregelungen für Spielhallen, deren Betreiber bereits über eine Erlaubnis nach altem Recht gemäß § 33 i Gewerbeordnung (GewO) verfügen – wurden hingegen vom StGH beanstandet.

- Für nicht verfassungsgemäß erachtet wurde zunächst die Anknüpfung an den im Ersten GlüÄndStV – und dementsprechend im LGlüG – für die Dauer des Bestandsschutzes beziehungsweise der Befugnis zur Fortführung des Spielhallenbetriebs nach altem Recht maßgebenden Stichtag (28. Oktober 2011, den Tag der Beschlussfassung der Ministerpräsidentenkonferenz über den Entwurf eines Ersten GlüÄndStV) und das Abstellen auf das Vorliegen einer gewerberechtlichen Erlaubnis zu diesem Zeitpunkt. Nach Auffassung des StGH musste im Rahmen der Übergangsregelung des Artikels 1 § 29 Absatz 4 Erster GlüÄndStV auf das Datum der amtlichen Veröffentlichung des Entwurfs eines Ersten GlüÄndStV am 18. November 2011 (Ausgabe der Landtags-Drucksache 15/849 mit der Information der Landesregierung über den Ersten GlüÄndStV) und auf die Beantragung der Erlaubnis nach § 33 i GewO bis zu diesem Zeitpunkt abgestellt werden, wenn diese Erlaubnis in der Folge erteilt wurde; der Vertrauensschutz für die Inhaber bereits erteilter Erlaubnisse entfiel erst mit der amtlichen Veröffentlichung des Staatsvertragsentwurfs. Die bisherige Stichtagsregelung kann nach Auffassung des StGH zwar einstweilen weiterhin angewendet werden; das Land ist nach dem Urteil des StGH jedoch verpflichtet, bis zum 31. Dezember 2015 eine gesetzliche Neuregelung zu treffen, in der anstelle des derzeitigen Stichtags (28. Oktober 2011) auf das Datum der drei Wochen später erfolgten amtlichen Veröffentlichung des Entwurfs eines Ersten GlüÄndStV (18. November 2011) und anstelle der Erlaubniserteilung auf den Erlaubnisantrag nach § 33 i GewO abgestellt wird.
- Vom StGH beanstandet wurde ferner die Bestimmung des § 51 Absatz 4 Satz 3 LGlüG, der zufolge Spielhallenbetreiber mit längerem Bestandsschutz (bis zum 30. Juni 2017) ihren Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis nach neuem Recht (§ 41 LGlüG) bis zum 28. Februar 2017 stellen müssen. Diese Antragsfrist führt nach Einschätzung des StGH dazu, dass der Betreiber einer solchen Spielhalle erst kurz vor Ablauf des Übergangszeitraums zum 30. Juni 2017 für die Fortführung des Betriebs auf bisheriger Grundlage eine Entscheidung über den Erlaubnisantrag nach neuem Recht (§ 41 LGlüG) erhält und damit zu spät Gewissheit darüber erlangt, ob er oder andere Betreiber am Standort zum Zuge kommen und damit keine belastbare Entscheidungsgrundlage für Dispositionen hat. Hierin sieht der StGH eine Verletzung der Berufsfreiheit nach Artikel 12 Absatz 1 des Grundgesetzes.
- Darüber hinaus wurde die in § 43 Absatz 1 Satz 2 LGlüG vorgesehene Verpflichtung zum Abgleich der Personalien der Gäste von Spielhallen mit der

zentralen Sperrdatei nach Artikel 1 § 23 Absatz 1 Erster GlüÄndStV vom StGH für nicht verfassungsgemäß erachtet. Aus Sicht des StGH lassen die Vorgaben des Ersten GlüÄndStV einen Anschluss von gewerblichen Spielhallen an die zentrale Sperrdatei nicht zu; § 43 Absatz 1 Satz 2 LGlüG greift somit ins Leere und verpflichtet die Spielhallenbetreiber zu rechtlich Unmöglichem.

Für die geforderte gesetzliche Änderung der Antragsfrist in § 51 Absatz 4 Satz 3 LGlüG (zweiter Anstrich) hat der StGH dem Landesgesetzgeber eine – verhältnismäßig kurze – Frist bis zum 31. März 2015 gesetzt.

Die für eine Änderung der Stichtagsregelung (erster Anstrich) vom StGH gesetzte Frist zum 31. Dezember 2015 ist im Vergleich dazu großzügiger bemessen, erfordert aber wegen der darin liegenden punktuellen Abweichung vom Ersten GlüÄndStV (vom StGH vorgegebene Wahl eines anderen Stichtags als in Artikel 1 § 29 Absatz 4 festgelegt, Abstellen auf den Erlaubnisantrag statt auf die Erlaubniserteilung) eine Abstimmung mit den anderen Ländern. Diese Abstimmung ist derzeit noch nicht abgeschlossen und wird unter Berücksichtigung der verbleibenden Zeit im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens voraussichtlich auch nicht rechtzeitig abgeschlossen werden können. Die insoweit erforderliche Anpassung von § 51 Absatz 4 Sätze 1 und 2 LGlüG an die Vorgaben des StGH wird daher einer weiteren, nachfolgenden Änderung des LGlüG vorbehalten bleiben müssen.

Die notwendige gesetzliche Neuregelung für eine Anbindung der baden-württembergischen Spielhallen an eine Sperrdatei und den Sperrdateiabgleich (dritter Anstrich) bedarf noch umfangreicher Vorarbeiten, insbesondere zur technischen Machbarkeit, zur Finanzierbarkeit und zur Nutzung ggf. bereits vorhandener Strukturen, und kann aus diesem Grund ebenfalls nicht innerhalb des verbleibenden Zeitraums bis zum 31. März 2015 bewerkstelligt werden. Für eine dahingehende gesetzliche Neuregelung hat der StGH andererseits auch keinerlei Fristvorgabe gemacht.

Aus den angeführten zeitlichen Gründen beschränkt sich der vorliegende Gesetzentwurf auf eine Neuregelung der Antragsfrist nach § 51 Absatz 4 Satz 3 LGlüG (zweiter Anstrich), um das Urteil des StGH vom 17. Juni 2014 – wie gefordert – in diesem Punkt fristgerecht bis zum 31. März 2015 umzusetzen.

II. Regelungsfolgenabschätzung und Nachhaltigkeitsprüfung

Die Regelungsfolgenabschätzung und Nachhaltigkeitsprüfung hat unter Berücksichtigung der Grundsätze von Gender Mainstreaming keine nennenswerten Auswirkungen des Gesetzesvorhabens ergeben. Auswirkungen der vorgeschlagenen Änderung (der geänderten Fristenregelung) auf die im Urteil des StGH nicht beanstandeten beziehungsweise für verfassungsgemäß erachteten Festlegungen des LGlüG, insbesondere diejenigen zum Verbot der Mehrfachkonzession (§ 42 Absatz 2 LGlüG) und zur Einhaltung des Mindestabstands zu anderen Spielhallen (§ 42 Absatz 1 LGlüG) beziehungsweise im Hinblick auf deren Vollzug, sind nicht zu erwarten. Es wird lediglich der derzeit vorgegebene Zeitraum für die Einreichung von Erlaubnisanträgen nach § 41 LGlüG im Interesse der Betreiber von Spielhallen mit längerem Bestandsschutz – die frühzeitig Gewissheit über die Fortführung ihres Betriebs nach Ablauf des Übergangszeitraums erlangen sollen – verkürzt, um den Vorgaben des Urteils des StGH zu genügen. Aspekte der Nachhaltigkeit sind daher nicht berührt, ebenso wenig Aspekte der Gleichstellung von Mann und Frau.

III. Ergebnis der Anhörung

Zu dem Gesetzentwurf wurden im Zeitraum vom 28. November 2014 bis zum 9. Januar 2015 die kommunalen Landesverbände, der Baden-Württembergische Industrie- und Handelskammertag sowie mehrere Verbände der Automatenwirt-

schaft angehört. Dem Normenprüfungsausschuss wurde Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Während des Anhörungsverfahrens war der Gesetzentwurf außerdem elektronisch im Dienstleistungsportal des Landes Baden-Württemberg (service-bw) veröffentlicht.

Geäußert haben sich die kommunalen Landesverbände sowie das Forum für Automatenunternehmer in Europa e. V.

Die kommunalen Landesverbände haben die Gesetzesänderung einstimmig begrüßt. Der Automatenverband Forum für Automatenunternehmer in Europa e. V. unterstützt die Neuregelung ebenfalls. Der Verband gibt allerdings zu bedenken, dass angesichts der zu erwartenden Zahl relevanter Anträge nach § 51 Absatz 4 Satz 3 LGLüG aufgrund der Bearbeitungsdauer Verzögerungen entstehen könnten, sodass tatsächliche Planungssicherheit für die betroffenen Unternehmen, z. B. mit Blick auf Miet- und Arbeitsverträge, möglicherweise erst in der zweiten Hälfte des Jahres 2016 vorliegen würde. Der Zeitraum für die Umsetzung entsprechender betrieblicher Maßnahmen bis zum Ablauf der Übergangsfrist für den Weiterbetrieb der betreffenden Spielhallen sei dann allerdings sehr knapp bemessen. Hierzu ist festzustellen, dass der Staatsgerichtshof (StGH) die Rechtsunsicherheit, die durch das enge Zusammentreffen des Termins für die Antragstellung nach § 51 Absatz 4 Satz 3 LGLüG mit dem Ende der Übergangsfrist in § 51 Absatz 4 Satz 1 LGLüG bewirkt werde, als gravierend und unzumutbar eingestuft hat. Die Vorverlegung der Antragsfrist für Erlaubnisansträge nach neuem Recht um ein Jahr gewährleistet aus Sicht der Landesregierung eine hinreichend frühe und verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht werdende Entscheidung über Erlaubnisansträge, insbesondere bei konkurrierenden Anträgen mehrerer Spielhallenbetreiber am Standort. Nachdem von den weiteren im Anhörungsverfahren beteiligten Verbänden der Automatenwirtschaft keine Stellungnahmen eingegangen sind, ist davon auszugehen, dass die Neuregelung der Antragsfrist dort auf keine Bedenken stößt.

Inhaltlich war aus den genannten Gründen daher keine Änderung des Gesetzentwurfs notwendig.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1 (§ 51 Absatz 4 Satz 3 LGLüG):

Um den Betreibern von Spielhallen mit längerem Bestandsschutz – wie vom StGH gefordert – frühzeitig vor dem Ablauf des Übergangszeitraums am 30. Juni 2017 Klarheit zu verschaffen, ob sie ihre Spielhalle – ggf. auch befristet im Rahmen einer Härtefallentscheidung nach § 51 Absatz 5 LGLüG – auf Basis einer Erlaubnis nach neuem Recht (§ 41 LGLüG) fortführen können, wird das Ende der Frist für die Einreichung des Erlaubnisanspruchs vom 28. Februar 2017 um ein Jahr auf den 29. Februar 2016 vorverlegt. Bei einer Vorverlegung des Fristendes um ein Jahr ist gewährleistet, dass den Vollzugsbehörden ausreichend Zeit zur Verfügung steht, über eventuelle Anträge mehrerer Spielhallenbetreiber, deren Betriebe den erforderlichen Mindestabstand zu einer anderen Spielhalle unterschreiten oder sich gegenseitig nach § 42 Absatz 2 LGLüG (Verstoß gegen das Verbot der Mehrfachkonzession) ausschließen, zu entscheiden. Den beteiligten Spielhallenbetreibern (Antragstellern) bleibt damit – wenn die eingereichten Unterlagen vollständig und aussagekräftig sind – unter Berücksichtigung der notwendigen Prüf- und Bearbeitungszeiten der zuständigen Behörde von etwa drei bis vier Monaten auch in Konkurrenzsituationen rund ein Jahr Zeit, rechtzeitig Dispositionen für den Fall zu treffen, dass ihr Erlaubnisantrag nach § 41 LGLüG abgelehnt wird und der Spielhallenbetrieb auf Basis der geltenden Erlaubnis nach § 33 i GewO daher zum Ablauf des Übergangszeitraums am 30. Juni 2017 eingestellt werden muss.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten):

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten der Änderung nach Artikel 1. Mit Rücksicht auf die enge Fristvorgabe des StGH für eine gesetzliche Neuregelung der Antragsfrist nach § 51 Absatz 4 Satz 3 LGlüG soll die Gesetzesänderung am Tag nach der Verkündung in Kraft treten.