

Antrag

des Daniel Karrais u. a. FDP/DVP

und

Stellungnahme

des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus

Rechtliche Rahmenbedingungen für Kommunen bei der Schließung von Spielhallen

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,
die Landesregierung zu ersuchen
zu berichten,

1. ob sie sich mittlerweile einen genauen Überblick verschafft hat, wie viele Spielhallen zum 1. Juli 2021 von der Schließung betroffen sind;
2. ob sie Kenntnis hat, wie viele Spielhallen im Abstandskonflikt in den jeweiligen Kommunen betroffen sind;
3. falls ja, bitte hier tabellarisch auf Kreisebene darstellen;
4. falls nein, wie sie hier die Umsetzung des Landesrechts gewährleisten will;
5. wie viele Geldspielgeräte in Spielhallen damit dem Nutzer entzogen werden, und wie viele dann noch zugänglich sind;
6. weshalb sie, anders als die Bundesländer Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt, keine Übergangsregelungen für den Weiterbetrieb von bestehenden Spielhallen nach dem 30. Juni 2021 geschaffen hat;
7. wie sie die Forderungen der Kommunalen Spitzenverbände Baden-Württemberg für die Schaffung eines befristeten Übergangszeitraums für derzeit betriebene Spielhallen sowie die Ermöglichung einer kommunalen Abweichungsmöglichkeit im Bereich der Mindestabstände und des Verbots von Mehrfachkonzessionen bewertet bzw. wie sie hier geantwortet hat;

8. wie sie die Forderungen des Baden-Württembergischen Industrie- und Handelskammertags für den Erhalt von Spielhallen nach dem 30. Juni 2021, insbesondere auch im Hinblick auf die schwere Zeit nach der Coronapandemie für die Betriebe in Baden-Württemberg, für eine Regelung mit mehr Flexibilität in der Regulierung von Spielhallen bewertet bzw. wie sie hier geantwortet hat;
9. wie viele Arbeitsplätze durch die anstehende Schließung der Spielhallen am 1. Juli 2021 in Baden-Württemberg verloren gehen;
10. weshalb sie den Städten und Gemeinden keine rechtssicheren Handlungsanweisungen bzw. Kriterien an die Hand gegeben hat, um eine rechtssichere Auswahl der zu schließenden Spielhallen im Abstandskonflikt treffen zu können;
11. wie sie die Kommunen vom Prozessrisiko der Betreiber aufgrund der nun bevorstehenden Schließungen freistellen will;
12. mit welchen Steuerausfällen sie aus der Vergnügungssteuer, aber auch aus der Gewerbe-, Einkommensteuer etc. bei den betroffenen Kommunen rechnet;
13. wie sie plant, diese auszugleichen;
14. wie sie plant, die aus ihrer Sicht offenbar stärker gefährdeten Spieler in Baden-Württemberg vom Übertritt über die Landesgrenzen etwa nach Rheinland-Pfalz oder Bayern abzuhalten, und dort in den dort weiter erlaubten Verbundspielhallen zu spielen.

17.6.2021

Karrais, Goll, Weinmann, Haag, Hoher, Bonath, Trauschel, Dr. Jung, Brauer, Fischer, Dr. Schweickert, Reith, Heitlinger, Dr. Rülke, Haußmann FDP/DVP

Begründung

Nachdem die Landesregierung die Möglichkeiten des Glücksspielstaatsvertrags 2021 nicht nutzen will und keine Verlängerung der Übergangsfrist aufgrund der Pandemielage seit März 2020 anstrebt, müssen die Städte und Gemeinden eine Schließung der Verbundspielhallen zum 1. Juli 2021 im Rahmen des Glücksspielgesetzes umsetzen. Dies bringt deutliche Unklarheiten für die Verwaltungen mit sich.

Ebenso ist unklar, wie der offenbar durch ein erhöhtes Suchtrisiko betroffene baden-württembergische Glücksspieler von den Gefahren des Grenzübertritts in Bundesländer bzw. Nachbarländer, in denen diese Angebote weiterhin bestehen, abgehalten werden soll.

Diese Entscheidung wird zu Steuerausfällen bei den Kommunen führen, dazu fürchten einige Städte und Gemeinden Prozess- und Schadenersatzkosten aufgrund der Anordnung des Sofortvollzugs durch die Landesregierung.

In einer Anfrage aus dem Frühjahr konnte die Landesregierung die Zahlen der betroffenen Betriebe nur schätzen, ein mittlerweile genaueres Lagebild sollte sich zum jetzigen Zeitpunkt eingestellt haben.

Stellungnahme

Mit Schreiben vom 13. Juli 2021 Nr. 63-4412.2/352 nimmt das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus im Einvernehmen mit dem Staatsministerium, dem Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen und dem Ministerium für Finanzen zu dem Antrag wie folgt Stellung:

1. ob sie sich mittlerweile einen genauen Überblick verschafft hat, wie viele Spielhallen zum 1. Juli 2021 von der Schließung betroffen sind;

Zu 1.:

Die Landesregierung hat bereits in der Antwort auf die Frage 1 der Kleinen Anfrage der Abgeordneten Goll vom 21. Januar 2021 zur Haltung der Landesregierung zur Zukunft der Spielhallen ab dem 1. Juli 2021 (LT-Drs. 9789) ausgeführt, dass eine fortlaufende Statistik zur Zahl der Spielhallen im Land nicht geführt wird; dies gilt unverändert. In der Antwort wurde ferner mitgeteilt, dass im Zusammenhang mit einer Evaluierung des Glücksspielmarktes im Auftrag der Gemeinsamen Geschäftsstelle Glücksspiel der Länder Stand Ende 2016 eine Gesamtzahl von 2.051 Erlaubnissen ermittelt wurde, die sich auf 1.240 Spielhallenstandorte verteilen. Demnach entfällt eine nicht unerhebliche Anzahl an erteilten Erlaubnissen auf sogenannte Mehrfachkonzessionen (mehrere Spielhallen an einem Standort).

Aus den vorstehenden Gründen sind auch keine genauen Zahlen dazu bekannt, wieviel Spielhallen aufgrund der ab dem 1. Juli 2021 geltenden Vorgaben des Glücksspielstaatsvertrages 2021 (GlüStV 2021) für die Erteilung von Spielhallenerlaubnissen schließen müssen. Dazu wären belastbare Angaben im Übrigen erst dann möglich, wenn die entsprechenden Verwaltungsverfahren zur Erlaubniserteilung und zu möglichen Schließungen von Spielhallen abgeschlossen sind.

2. ob sie Kenntnis hat, wie viele Spielhallen im Abstandskonflikt in den jeweiligen Kommunen betroffen sind;

3. falls ja, bitte hier tabellarisch auf Kreisebene darstellen;

Zu 2. und 3.:

Zu den Ziffern 2 und 3 wird aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam Stellung genommen.

Schwerpunktmäßig geraten Spielhallen in Abstandskonflikte in größeren Städten, wie bereits in der unter 1 genannten Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Goll ausgeführt wurde; auch dies gilt unverändert. Wie seinerzeit bereits ausgeführt, ist in kleineren Gemeinden zu erwarten, dass vergleichsweise weniger Spielhallen schließen müssen, weil es dort nicht zu einer vergleichbaren Erhöhung der Zahl der Spielhallenstandorte und Spielhallenerlaubnisse wie in größeren Städten und damit auch nicht im gleichen Maße zu Abstandskonflikten gekommen war. Da eine landesweite Statistik nicht geführt wird, ist eine Darstellung auf Kreisebene nicht möglich.

4. falls nein, wie sie hier die Umsetzung des Landesrechts gewährleisten will;

Zu 4.:

Das Abstandsgebot für Spielhallen nach dem GlüStV 2021 ist zwingendes Recht; von ihm kann – anders als nach dem GlüStV 2012 – aufgrund von Übergangsregelungen nicht mehr abgewichen werden. Für den Vollzug des Spielhallenrechts im Land sind die Kommunen zuständig; das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus übt nach § 47 Abs. 5 Satz 4 des Landesglücksspielgesetzes die Vollzugsaufsicht aus. Im Übrigen wird auf die Ausführungen in der Antwort zu Frage 10 verwiesen.

5. wie viele Geldspielgeräte in Spielhallen damit dem Nutzer entzogen werden, und wie viele dann noch zugänglich sind;

Zu 5.:

Es wird auf die Stellungnahme zu Ziffer 1 verwiesen.

6. weshalb sie, anders als die Bundesländer Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt, keine Übergangsregelungen für den Weiterbetrieb von bestehenden Spielhallen nach dem 30. Juni 2021 geschaffen hat;

Zu 6.:

Für die Zulassung von Spielhallen in Baden-Württemberg gelten nach dem Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrags (GlüStV) und des hierzu ergangenen Landesglücksspielgesetzes (LGlüG) bereits seit dem Jahr 2012 verschärfte Anforderungen, insbesondere das auf entsprechenden Vorgaben nach dem GlüStV 2012 beruhende Abstandsgebot und das Verbot der Mehrfachkonzession (§ 41 i. V. m. § 42 Abs. 1 und 2 LGlüG). Mit Hilfe dieser Anforderungen sollen die Spielsucht effektiver bekämpft und der zunehmenden Anzahl und Dichte von Spielhallen in den Städten wirksamer entgegengewirkt werden können. Die Rückführung des Angebots an Spielhallen in den Städten war – neben suchtpreventiven Gesichtspunkten – ebenfalls erklärte Absicht des Landesgesetzgebers.

Für bereits bestehende Spielhallen galten nach dem GlüStV 2012 lange, höchst-richterlich bestätigte und von der Rechtsprechung durchgängig als „großzügig“ bezeichnete Übergangsfristen sowie die Möglichkeit, darüber hinaus in atypischen Sonderfällen (Härtefällen) eine Befreiung von den neuen Anforderungen zu erlangen. Hierdurch wurde Spielhallenbetreibern über einen langen Zeitraum ermöglicht, sich auf die geänderte Rechtslage einzustellen und ihre Investitionen zu amortisieren. Mit dem GlüStV 2021 sind diese Sonderregelungen des GlüStV 2012 weggefallen. Für weitere landesrechtliche Übergangsregelungen – abweichend vom oder ergänzend zum GlüStV 2021 – wird daher kein Anlass oder Grund gesehen.

7. wie sie die Forderungen der kommunalen Spitzenverbände Baden-Württemberg für die Schaffung eines befristeten Übergangszeitraums für derzeit betriebene Spielhallen sowie die Ermöglichung einer kommunalen Abweichungsmöglichkeit im Bereich der Mindestabstände und des Verbots von Mehrfachkonzessionen bewertet bzw. wie sie hier geantwortet hat;

Zu 7.:

Der GlüStV 2021 lässt weitere, über den zeitlichen Geltungsbereich des GlüStV 2012 (30. Juni 2021) hinausreichende „befristete Übergangszeiträume“ für derzeit betriebene Spielhallen nicht zu. Die bisher geltenden Übergangsregelungen des GlüStV 2012, die eine solche Übergangsphase vorsahen (§ 29 Abs. 4 Sätze 1 bis 3 a. F.), sind mit Wirkung vom 1. Juli 2021 ersatzlos aufgehoben. Baden-Württemberg ist aufgrund der Ratifizierung an den GlüStV 2021 gebunden und kann – soweit er wie bei Spielhallen sachlich-inhaltlich eindeutige Regelungen trifft – hiervon nicht einfach abweichen oder auf landesrechtlicher Grundlage nicht im GlüStV 2021 vorgesehene weitere Übergangsphasen regeln, in denen Spielhallenbetreibern gestattet wird, bestimmte Vorgaben erst später einzuhalten.

Allein auf Basis der Öffnungsklausel des § 29 Abs. 4 n. F. – und nur für am 1. Januar 2020 bestehende Verbundspielhallen, die nach der Rechtsprechung außerdem rechtmäßig betrieben werden müssen – sieht der GlüStV 2021 nochmals eine zeitlich befristete weitere Übergangslösung vor. Die die Landesregierung tragenden Parteien haben sich im Koalitionsvertrag von Mai 2021 allerdings darauf verständigt, von der Öffnungsklausel in Baden-Württemberg keinen Gebrauch zu machen und darüber hinaus an den bestehenden Regeln zu Mindestabständen für Spielhallen festzuhalten.

8. *wie sie die Forderungen des Baden-Württembergischen Industrie- und Handelskammertags für den Erhalt von Spielhallen nach dem 30. Juni 2021, insbesondere auch im Hinblick auf die schwere Zeit nach der Coronapandemie für die Betriebe in Baden-Württemberg, für eine Regelung mit mehr Flexibilität in der Regulierung von Spielhallen bewertet bzw. wie sie hier geantwortet hat;*

Zu 8.:

Die Vorgaben zum Erhalt bereits bestehender Spielhallen nach dem 30. Juni 2021 sind im GlüStV 2021 abschließend geregelt (s. Antwort zu Ziffer 7). Eine gesonderte landesrechtliche „Regelung mit mehr Flexibilität in der Regulierung von Spielhallen“ muss nicht nur mit dem GlüStV 2021 in Einklang stehen, sondern auch eine sachliche Rechtfertigung aufweisen. Was die Abstandsvorschriften in Baden-Württemberg anbetrifft, haben die Kommunen seinerzeit bei der Erarbeitung des LGlüG ausdrücklich darum gebeten, diese verbindlich im Gesetz festzuschreiben. Eine Verlagerung der Festlegung im Einzelfall auf die jeweilige Kommune wurde ausdrücklich nicht gewünscht.

Die signifikante Rückführung des Bestands an Spielhallen in den Städten – nicht etwa die Beseitigung des Angebots – ist eine schlichte Folge des vom Gesetzgeber gewollten Umstands, dass nach Ablauf der oben erwähnten Übergangsfristen zwangsläufig das neue, strengere Recht greift; dies ist vom Gesetzgeber ausdrücklich so vorgesehen. Sowohl Spielhallenbetreiber als auch betroffene Kommunen hatten seit dem Inkrafttreten des GlüStV und des LGlüG im Jahr 2012 – d. h. insgesamt 8 Jahre – Zeit, sich auf das neue Recht und mithin auf die strengen Erlaubnisvoraussetzungen für Spielhallen nach dem GlüStV (Abstandsgebot und Verbundverbot) einzustellen. Insofern besteht kein Anlass für weitere „flexiblere“ Erleichterungen für Inhaber von Bestandsspielhallen aufgrund besonderer landesrechtlicher Regelungen und für eine damit bewirkte weitere (faktische) Verlängerung des Bestandsschutzes.

9. *wie viele Arbeitsplätze durch die anstehende Schließung der Spielhallen am 1. Juli 2021 in Baden-Württemberg verloren gehen;*

Zu 9.:

Der Landesregierung liegen zu dieser Frage keine Zahlen vor, da keine fortlaufende Statistik zur Anzahl der Beschäftigten in Spielhallen geführt wird und es von der Entscheidung des jeweiligen Spielhallenunternehmers abhängt, wie er auf die seit 2012 bekannten strengeren Anforderungen an die Zulassung von Spielhallen reagiert.

Dass es im Zuge der Umsetzung des GlüStV 2012 (und nachfolgend des GlüStV 2021) zur Schließung von Spielhallen kommen würde, stand von Anfang an fest und war dem Gesetzgeber bewusst. Die Reduzierung der Anzahl und Dichte von Spielhallen in den Städten, die überhandgenommen hatten, war erklärtes Ziel des Gesetzgebers. Die Rechtsprechung – auch des Bundesverfassungsgerichts – hat dies als legitimes und mit der Verfassung vereinbares Ziel des Gesetzgebers, insbesondere im Zusammenhang mit dem Spieler- und Jugendschutz, angesehen und durchweg den Standpunkt vertreten, dass dem Gesichtspunkt des Arbeitsplatzverlustes im Ergebnis keine überwiegende Bedeutung zukommt; er sei eine zwangsläufige Folge der Spielhallenschließungen.

10. *weshalb sie den Städten und Gemeinden keine rechtssicheren Handlungsanweisungen bzw. Kriterien an die Hand gegeben hat, um eine rechtssichere Auswahl der zu schließenden Spielhallen im Abstandskonflikt treffen zu können;*

Zu 10.:

Das Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus hat umfangreichere Handreichungen zu den spielhallenbezogenen Bestimmungen des Landesglücksspielgesetzes und speziell zur Thematik der Auswahlentscheidung in Konkurrenzsi-

tuationen erarbeitet, die sowohl den zuständigen Behörden und den kommunalen Landesverbänden als auch dem Automatenverband Baden-Württemberg zugeleitet wurden und überdies auf der Homepage des Ministeriums veröffentlicht sind (siehe <https://wm.baden-wuerttemberg.de/de/wirtschaft/aufsicht-und-recht/spielhallen-recht/>).

Darüber hinaus sind zu zahlreichen, teilweise speziellen Einzelfragen diverse Schreiben und Erlasse des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus an die nachgeordneten Behörden ergangen. Durch die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte – auch derjenigen anderer Länder – sind mittlerweile etliche Fragestellungen, insbesondere zu den anwendbaren Auswahlkriterien und deren Anwendung, geklärt worden; die Rechtsprechung ist hier allerdings noch nicht abgeschlossen bzw. im Fluss.

11. wie sie die Kommunen vom Prozessrisiko der Betreiber aufgrund der nun bevorstehenden Schließungen freistellen will;

Zu 11.:

Nach geltender Rechtslage werden die notwendigen behördlichen Entscheidungen in Verwaltungsverfahren, welche die Zulassung oder die Schließungen von Spielhallen zum Gegenstand haben, stets von den zuständigen kommunalen Behörden vor Ort getroffen. Diese tragen daher üblicherweise auch das Prozessrisiko, wenn die von ihnen erlassenen Verwaltungsentscheidungen – nach Durchführung der notwendigen Widerspruchsverfahren – vor den Verwaltungsgerichten im Klagewege angefochten werden. Dieses System entspricht im hiesigen Staatsaufbau der Norm.

12. mit welchen Steuerausfällen sie aus der Vergnügungssteuer, aber auch aus der Gewerbe-, Einkommensteuer etc. bei den betroffenen Kommunen rechnet;

13. wie sie plant, diese auszugleichen;

Zu 12. und 13.:

Zu den Ziffern 12 und 13 wird aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam Stellung genommen.

Steueraufkommen wird von Spielhallen generiert im Bereich Steuern vom Einkommen und Ertrag (Einkommen-, Körperschaft- und Gewerbesteuer), der Umsatzsteuer und der Vergnügungssteuer.

Aus der amtlichen Statistik lassen sich keine Daten über das Aufkommen aus Vergnügungssteuer aus Spielhallen gewinnen, weil die Gemeinden nur jeweils einen Gesamtbetrag melden. Eine Differenzierung nach Vergnügungssteuern aus Spielhallen und übrigen Anbietern, wie zum Beispiel Gaststätten, ist aus den Daten nicht möglich. Auch das Aufkommen an Gewerbesteuern aus Spielhallen ist aus der Finanzstatistik nicht getrennt ermittelbar.

Die Verteilung der Einkommen- und Umsatzsteuern auf die einzelnen Gemeinden folgt Kriterien, auf die die Steuern aus Spielhallen nur eine sehr untergeordnete bzw. überhaupt keine Auswirkung haben. An der Körperschaftsteuer partizipieren die Kommunen nur insgesamt und indirekt über den kommunalen Finanzausgleich. Aus diesen Steuerarten resultieren bei der Schließung einzelner Spielhallen keine nennenswerten Steuerausfälle für die betroffenen Kommunen.

Ob überhaupt und ggf. in welcher Höhe Steuerausfälle bei der Vergnügungssteuer und der Gewerbesteuer bei den betroffenen Kommunen eintreten werden, hängt auch davon ab, wie betroffene Unternehmen, Spielerinnen und Spieler auf Schließungen reagieren wie z. B. durch Betriebsverlagerungen an andere Standorte oder Ausweichen in andere Spielhallen oder Aufgabe des Spielens. Auswirkungen auf

das Steueraufkommen der betroffenen Kommunen sind deshalb weder prognostizier- noch bezifferbar, weshalb sich die Frage nach einem Ausgleich für die Landesregierung im Moment nicht stellt. Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass das Generieren von Einnahmen kein Aspekt ist, der bei glücksspielrechtlichen Regelungen berücksichtigt werden darf und soll. Dieser Grundsatz gilt auch bezüglich der Überlegung, von der Öffnungsklausel des § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 Gebrauch zu machen.

14. wie sie plant, die aus ihrer Sicht offenbar stärker gefährdeten Spieler in Baden-Württemberg vom Übertritt über die Landesgrenzen etwa nach Rheinland-Pfalz oder Bayern abzuhalten, und dort in den dort weiter erlaubten Verbundspielhallen zu spielen;

Zu 14.:

Die Landesregierung hat – auch mit Rücksicht auf die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) und das Grundrecht der Freizügigkeit (Art. 11 GG) – keine Möglichkeit und auch keine rechtliche Handhabe, Einwohnern von Baden-Württemberg den Übertritt der Landesgrenze und den Aufenthalt in anderen Ländern zum Zwecke eines Besuchs der dortigen Spielhallen zu untersagen oder diesen sonst zu reglementieren. Die Bedingungen, unter denen Spielhallen in anderen Ländern betrieben und besucht werden können, werden von den dortigen Landesorganen (Landesregierung und Landesparlament) auf der Basis des GlüStV 2021 festgelegt.

Dr. Hoffmeister-Kraut
Ministerin für Wirtschaft,
Arbeit und Tourismus