

AZ: 61.1 dü-sta

**Mitteilung-Nr.: 0285/2008/MV**

=====

<b>Beratungsfolge</b>	<b>Termin</b>	<b>Status</b>	<b>Behandlung</b>
Bau-, Planungs- und Umwelt- ausschuss	17.11.2011	Ö	Kenntnisnahme

**Betreff:**

**Steuerungskonzept für die Ansiedlung von  
Vergnügungsstätten im Stadtgebiet  
Neumünsters  
- Sachstandsbericht**

**B e g r ü n d u n g :**

Der Bau-, Planungs- und Umweltausschuss hat in seiner Sitzung am 27.01.2011 die Verwaltung gebeten, ein Leitbild in Bezug auf den künftigen Umgang mit Ansiedlungsvorhaben von Spielhallen, Spielbörsen, Wettbüros und Sex-Shops sowie ein entsprechendes Entwicklungskonzept zu erarbeiten. Außerdem soll dem Ausschuss über mögliche Formen der Einflussnahme der Verwaltung auf die Ansiedlung solcher Nutzungen berichtet werden. Auslöser für die Konzentration auf dieses Thema ist offenbar die in den vergangenen Jahren deutlich zu beobachtende Zunahme von (Groß-)Spielhallen in Gewerbegebieten der Stadt Neumünster sowie von Wettbüros im Innenstadtbereich.

Der Fachdienst Stadtplanung und Stadtentwicklung hat diese Anfrage zum Anlass genommen, die allgemeinen Entwicklungen der jüngeren Vergangenheit auf dem Gebiet des gewerblichen Automatenspiel- und Wettangebotes sowie die Reaktionen anderer Kommunen auf diese Entwicklungen zu betrachten, um hieraus Empfehlungen zum weiteren Vorgehen ableiten zu können. Die Ergebnisse dieser Betrachtungen lassen sich in vereinfachter Form wie folgt zusammenfassen:

## **1. Klärung der Begriffsdefinitionen / Themenabgrenzung**

Nutzungen wie Spielhallen, Wettbüros, Sexshops, Bordelle oder Swinger-Clubs werden in der öffentlichen Diskussion häufig in einem Atemzug genannt, obwohl sie zumindest aus Sicht des Städtebaurechts in sehr unterschiedliche Kategorien fallen: Während alle Spielhallen und die meisten Wettbüros zu der Nutzungsart der Vergnügungsstätten gehören, zählen Sexshops zu den Einzelhandelseinrichtungen und Bordelle zu den Gewerbebetrieben. Für diese einzelnen Kategorien gelten grundsätzlich unterschiedliche Zulässigkeitsregelungen; sie können daher bauplanungsrechtlich nicht mit einem übergreifenden Ansatz behandelt werden.

Zunächst sollte das Augenmerk daher auf die Nutzungskategorie der Vergnügungsstätten gelegt werden, unter die auch diejenigen Ansiedlungen fallen, die in der Stadt Neumünster in der jüngeren Vergangenheit am deutlichsten in Erscheinung getreten sind, nämlich Spielhallen und größere Wettbüros. Allerdings fallen auch diese beiden Nutzungsarten, selbst wenn sie *planungsrechtlich* einheitlich betrachtet werden können, *ordnungsrechtlich* in unterschiedliche Kategorien:

Nach dem derzeit noch geltenden Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) gelten Geldspielautomaten nicht als Glücksspiel, sondern als „Unterhaltungsspiel mit Gewinnmöglichkeit“; sie unterliegen daher nicht dem staatlichen Glücksspielmonopol und dürfen - in einem beschränkten Rahmen - privatgewerblich aufgestellt und betrieben werden. Sportwetten dagegen dürfen derzeit nur von staatlich lizenzierten Anbietern (Toto und Oddset) angeboten werden; alle anderen in Wettbüros vermittelten Angebote sind nach dem GlüStV nicht zulässig. Allerdings besteht zur Zeit eine erhebliche Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Anwendbarkeit des Sportwettenverbots, da der GlüStV bereits in mehreren Gerichtsurteilen als europarechtswidrig bezeichnet worden ist. Vielerorts wird daher gegen die an sich als illegal zu betrachtenden Sportwettenangebote nicht vorgegangen.

Aufgrund der rechtlichen Unklarheiten in Bezug auf die grundsätzliche (ordnungsrechtliche) Zulässigkeit von Wettangeboten wird zunächst nur die Nutzungsart der Spielhallen näher betrachtet.

## **2. Ausgangssituation**

Bundesweit wird seit einigen Jahren eine erhebliche Zunahme von Spielhallen konstatiert. Hierbei nehmen große Mehrfachspielhallen einen immer dominanteren Anteil der Neueröffnungen ein. In Schleswig-Holstein stieg die Anzahl der registrierten Spielautomaten zwischen 2006 und 2010 um ca. ein Viertel an; bundesweit stiegen die erzielten Spielumsätze im gleichen Zeitraum sogar um mehr als  $\frac{2}{3}$ .

In Neumünster sind derzeit 35 bestehende Spielhallen an insgesamt 20 Standorten registriert. Die Anzahl der genehmigten Spielhallen hat sich seit 2006 um fast die Hälfte erhöht, die Anzahl der registrierten Spielgeräte um ca. 90 %. Ein erheblicher Anteil hiervon entfällt auf die Neuansiedlungen von Mehrfach-Spielhallen in peripher gelegenen Gewerbegebieten.

Im Vergleich mit den bundesdeutschen sowie schleswig-holsteinischen Durchschnittswerten wird die ausgesprochen hohe Spielautomaten-Dichte in Neumünster deutlich:

Neumünster:	rd. <b>47</b> Spielautomaten / 10.000 Einwohner
Schleswig-Holstein:	rd. <b>30</b> Spielautomaten / 10.000 Einwohner
BRD gesamt:	rd. <b>21</b> Spielautomaten / 10.000 Einwohner

Eine Übersicht der bestehenden Spielhallenstandorte in Neumünster ist dieser Mitteilung beigefügt.

Für die rapide Zunahme der Spielautomatenstandorte werden in der Fachdiskussion mehrere Umstände verantwortlich gemacht. Hierzu zählen v.a. mehrere seit 2005 erfolgte gesetzliche Neuregelungen, die z.T. eine Liberalisierung des Marktes und damit höhere Gewinnmöglichkeiten für Spielautomatenbetreiber bewirkt haben, z.T. auch zu einer Verlagerung der Glücksspielumsätze aus den staatlich regulierten Monopolbereichen (v.a. Spielcasinos) in die nicht regulierten Bereiche führten.

### **3. Mögliche kommunale Handlungsfelder**

In jüngster Vergangenheit zeigen sowohl einzelne Bundesländer als auch viele Gemeinden Bestrebungen, der dramatischen Zunahme an Spielautomatenstandorten entgegenzuwirken. Handlungsfelder auf kommunaler Ebene ergeben sich v.a. in drei unterschiedlichen Rechtsgebieten:

#### Ordnungsrecht

Eigene ordnungsrechtliche Regelungskompetenzen für die Kommunen bestehen vorwiegend im Bereich des Gaststättenrechts. So bietet der Erlass einer städtischen Sperrzeitenverordnung eine Möglichkeit, die Attraktivität des Betriebs bestimmter Spielhallen zu mindern, insbesondere, da suchtgetriebenes Dauerspielverhalten durch eine Unterbrechung der Öffnungszeiten von Spielstätten, z.B. zwischen 1 Uhr nachts und 8 Uhr morgens, erschwert würde. Entsprechende Regelungen sind kürzlich von mehreren Städten im Bundesgebiet erlassen worden.

#### Steuerrecht

In Neumünster gilt seit 2010 ein Steuersatz von 12 % für Einnahmen aus Spielautomaten. Städte wie Berlin, Frankfurt a.M., Wiesbaden oder Bremen haben in den vergangenen Monaten ihre entsprechenden Steuersätze von vordem 10-13 % auf 20 % angehoben.

#### Planungs- und Baurecht

Der Betrieb von Spielhallen und Wettbüros erfordert neben einer gewerberechtlichen Erlaubnis auch eine Bau- und Nutzungsgenehmigung. Abgesehen von der notwendigen Einhaltung bauordnungsrechtlicher Anforderungen (u.a. Brandschutz, Stellplatznachweis, etc.) kann eine solche Genehmigung nur versagt werden, wenn planungsrechtliche Belange entgegenstehen. Während die Ansiedlung von Vergnügungsstätten z.B. in Wohngebieten grundsätzlich ausgeschlossen ist, besteht in Gewerbegebieten jedoch häufig ein Genehmigungsanspruch.

Weitergehende Steuerungsmöglichkeiten bestehen für eine Kommune daher nur im Rahmen der Bauleitplanung. Hiervon hat die Stadt Neumünster bereits umfassend Gebrauch gemacht, indem sie schon in den 80er Jahren für den Bereich des inneren Stadtzentrums durch den Bebauungsplan Nr. 129 „Kuhberg / Großflecken / Lütjenstraße / Kleinflecken“ eine Unzulässigkeit von Spielhallen und ähnlichen Nutzungen festgelegt hat. Die in anderen Städten vielfach noch als kritisch empfundene Zunahme von innerstädtischen Spielstätten mit entsprechenden negativen Folgeerscheinungen (Abwertung von Geschäftslagen, sogenannter „Trading-down-Effekt“) wurde hier somit bereits relativ frühzeitig abgebremst. Neue Spielhallenstandorte sind im innerstädtischen Hauptgeschäftsbereich seit Inkrafttreten des Bebauungsplanes Nr. 129 nicht mehr entstanden. Dagegen hat die Anzahl der Standorte in peripheren Gewerbegebieten

drastisch zugenommen. Auch für diese Bereiche könnte ein Ausschluss von Vergnügungsstätten bestimmt werden. Dies setzt jedoch ein hinreichend begründetes städtebauliches Gesamtkonzept voraus, das sich auch mit der Frage auseinandersetzen muss, aus welchen städtebaulichen Gründen eine Einschränkung der Gewerbefreiheit bei Spielhallen auch in Gewerbegebieten als erforderlich angesehen wird. Viele Kommunen haben in der jüngsten Vergangenheit solche Konzepte aufgestellt bzw. sind derzeit im Begriff dies zu tun. Die Konzepte werden - ähnlich einem Einzelhandels- und Zentrenkonzept - als Entwicklungsplanung beschlossen und können dann als Begründungsgrundlage für eine entsprechende Bauleitplanung dienen. Aufbauend auf eine detaillierte Bestandsaufnahme der örtlichen Verhältnisse, umfassen sie eine Einordnung der rechtlichen Möglichkeiten sowie entsprechende Zielvorgaben und Handlungsempfehlungen.

Vor dem Hintergrund der o. g. Situation in Neumünster ist die Erstellung eines städtebaulichen Vergnügungsstättenkonzepts grundsätzlich sehr anzuraten; allerdings sollten die in den folgenden Punkten erwähnten aktuellen Änderungen der Gesetzeslage berücksichtigt werden. Es ist des Weiteren zu beachten, dass die Bearbeitung eines solchen Konzepts und der hierauf aufbauenden Bauleitpläne auf absehbare Zeit nicht mit den vorhandenen Personalkapazitäten des Fachdienstes Stadtplanung und Stadtentwicklung erfolgen kann. Die von anderen Städten aufgestellten Konzepte wurden bzw. werden nahezu ausschließlich durch externe Fachplanungsbüros erarbeitet.

#### **4. Aktuelle rechtliche Änderungen**

Maßgeblich für die Zulässigkeit von Spielhallen und Wettbüros sind die Rahmenbedingungen, die sich einerseits aus dem Ordnungsrecht, andererseits aus dem Bau- und Planungsrecht ergeben. Während die planungsrechtlichen Vorgaben (BauGB und BauNVO) bundesweit einheitlich gelten, wurden die Gesetzgebungskompetenzen auf dem Gebiet des Gewerbeordnungsrechts im Zuge der Föderalismusreform 2006 teilweise auf die Bundesländer verlagert. Die diesbezüglichen bundes- und landesrechtlichen Regelungen unterliegen seitdem einem umfassenden Fortschreibungsprozess, der bislang noch nicht abgeschlossen ist.

##### Bundesrecht (Glücksspielstaatsvertrag)

Eine bundesweit einheitlicher Rahmen in Bezug auf das Glücksspielmonopol sollte mithilfe des Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) geschaffen werden, der 2008 zwischen den Bundesländern geschlossen wurde. Dieser Vertrag ist jedoch zwischenzeitlich auf europarechtliche Bedenken gestoßen und soll daher einer Änderung unterzogen werden. Ein entsprechender Änderungsentwurf (1. GlüÄndStV) reagiert auf die Kritik des Europäischen Gerichtshofes einerseits mit Lockerungen der Beschränkungen für Sportwetten, andererseits aber auch mit einer Verschärfung der Zulassungsvoraussetzungen für die Aufstellung gewerblicher Spielautomaten, die bislang nicht als Glücksspiel gelten und von den Regelungen des GlüStV ausgenommen sind. Unter anderem umfassen die vorgesehenen Regelungen ein grundsätzliches Verbot von Mehrfach-Spielhallen und die Einführung eines Mindestabstandes zwischen einzelnen Spielstätten. Bereits vorhandene und genehmigte Spielhallen sollen nur für einen Zeitraum von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Vertrages weiterhin als erlaubt gelten. Danach wäre über die Fortführung der Erlaubnisse auf der Grundlage der dann neuen (einschränkenden) Bestimmungen zu entscheiden. Dies bedeutet einen erheblichen Eingriff in die Bestandsrechte der vorhandenen Spielhallen, da viele Erlaubnisse z.B. aufgrund des vorgesehenen Verbotes von Mehrfachspielhallen nicht verlängert werden könnten.

Der Entwurf zum 1. GlüÄndStV wurde im April 2011 der EU-Kommission zur Überprüfung seiner Übereinstimmung mit der Europäischen Gesetzgebung vorgelegt (Notifizierungsver-

fahren). Nach derzeitigem Kenntnisstand ist diese Überprüfung noch nicht abgeschlossen. Es bestehen jedoch Hinweise darauf, dass auch die geänderten Vertragsregelungen seitens der EU nicht als europarechtskonform angesehen werden könnten. Eine abschließende Entscheidung über den Änderungsvertrag steht jedoch noch aus.

#### Landesrecht (Glücksspielgesetz, Spielhallengesetz)

Das Land Schleswig-Holstein hat als einziges Bundesland den Vertragsentwurf zum 1. Glü-ÄndStV nicht mitunterzeichnet. Stattdessen wurde im September 2011 ein eigenes Glücksspielgesetz beschlossen, das ab März 2012 anzuwenden sein wird, sofern sich bis dahin keine Einigung mit den anderen Bundesländern über eine gemeinsame staatsvertragliche Regelung abzeichnet. Das Gesetz sieht in Teilen eine deutliche Liberalisierung des Glücksspielmarktes vor (z.B. Aufhebung des Werbeverbots für Glücksspielangebote, Zulassung von Online-Glücksspielen und Wettangeboten).

Neben den Regelungen zur allgemeinen Zulässigkeit von Glücksspiel, Lotterien, Wettangeboten etc. haben mehrere Bundesländer Bestrebungen unternommen, den Sektor des Automatenspiels weitergehend zu reglementieren. Die Stadtstaaten Berlin und Bremen haben im laufenden Jahr 2011 eigene spezielle Spielhallengesetze erlassen, durch die eine Ansiedlung zusätzlicher Spielstätten u.a. durch die Einführung von verbindlichen Mindestabständen zwischen Spielstätten (Berlin: 500 m, Bremen: 250 m) erheblich erschwert wird; ein ähnliches Gesetz wird derzeit in Hessen beraten. Der Erlass eines solchen Gesetzes wird in Schleswig-Holstein ebenfalls erwogen, befindet sich jedoch erst in der Vorbereitungsphase. Die Landesregierung wurde vom Parlament aufgefordert, im November 2011 einen entsprechenden Gesetzesentwurf vorlegen, der u.a. folgende Punkte umfassen soll:

- Einführung von Mindestabständen zwischen Spielhallen,
- Verbot von Mehrfachkonzessionen,
- Keine Erlaubnis für Spielhallen in der Nähe von Kinder- und Jugendeinrichtungen,
- Keine Zulässigkeit von Sportwetten in Spielhallen,
- Einführung einer Sperrzeit von mindestens sieben Stunden täglich,
- Keine Schaffung zusätzlicher Anreize durch die äußere Gestaltung einer Spielhalle.

Hiermit werden Zulassungsbeschränkungen für Spielhallen angestrebt, die z. T. über die aktuell bundesweit vorgesehenen Regelungen des 1. GlüÄndStV hinausgehen.

#### **5. Mögliche Entwicklungsperspektiven**

Wie obenstehend ausgeführt, werden die Rahmenbedingungen für künftig mögliche Neuansiedlung von Spielhallen und ähnlichen Vergnügungsstätten in Neumünster in entscheidendem Maße von den übergeordneten rechtlichen Vorgaben in Form des Glücksspielstaatsvertrages und / oder eigenständigen landesrechtlichen Regelungen vorgegeben; dies betrifft möglicherweise auch den Fortbestand der derzeit vorhandenen Vergnügungsstätten. Diese Vorgaben müssen daher auch in einem entsprechenden Entwicklungskonzept Berücksichtigung finden. Die derzeitige Situation wird jedoch in mehrfacher Hinsicht durch Unsicherheit in Bezug auf die künftige Rechtslage gekennzeichnet. So ist derzeit noch nicht absehbar, ob Schleswig-Holstein angesichts der z. T. massiven Kritik der anderen Bundesländer sowie der aktuellen Androhung eines Ausschlusses aus dem Lottoverbund an seinem Sonderweg eines eigenen Glücksspielrechts festhalten wird.

Die Unterschiede zwischen beiden möglichen Rechtsvarianten (Verbleib Schleswig-Holsteins im Verbund des GlüStV mit 1. Änderung bzw. eigene Landesgesetzgebung) liegen dabei jedoch vor allem in ihren Auswirkungen auf den internetbasierten Wett- und Glücksspielmarkt, also in einem Sektor, der keine unmittelbaren städtebaulichen Auswirkungen mit sich führt. Dagegen ist dem Vertragsentwurf der 15 Bundesländer und dem abweichenden Regelungsentwurf des Landes S.-H. gemeinsam, dass eine Eingrenzung der weiteren Ausbreitung von Spielhallen angestrebt wird. Beide Regelungsvarianten werden daher voraussichtlich über kurz oder lang zu einer Eindämmung der Neuansiedlung von Spielhallen führen. So wird aus Berlin und Bremen von einem abrupten Rückgang der Spielhallen-Neuansiedlungen seit Inkrafttreten der jeweiligen Landes-Spielhallengesetze berichtet, da gerade die in der jüngeren Vergangenheit dominant auftretende Betriebsart der Mehrfach-Spielhalle hier nunmehr ausgeschlossen ist. Sofern die Landesregierung Schleswig-Holsteins - unabhängig von der Frage des Verbleibens im Glücksspiel-Staatsvertrag - ihre Ankündigung, ebenfalls ein eigenes Spielhallengesetz mit entsprechenden Zulassungsbeschränkungen erlassen zu wollen, in die Tat umsetzt, so würde hiermit gerade diese in der jüngeren Vergangenheit als besonders problematisch beurteilte Entwicklung auch hier wirkungsvoll eingedämmt. In Bezug auf die Spielhallenproblematik würde somit ein wesentlicher Anlass für die Aufstellung eines Vergnügungsstätten-Entwicklungskonzeptes entfallen.

Im Unterschied zu den Spielhallen, deren weiterer Verbreitung offensichtlich von allen Seiten entgegengewirkt werden soll, wird der Markt der Sportwettenveranstaltung und -vermittlung aller Wahrscheinlichkeit nach für weitere Anbieter geöffnet werden. Dies wird bundesweit voraussichtlich zu einer weiteren Zunahme von Wettbüros führen. Im Hauptgeschäftsbereich der Innenstadt Neumünsters sind jedoch solche Wettannahmestellen, die durch ein Aufenthalts- und Gastronomieangebot bauplanungsrechtlich als Vergnügungsstätten gelten, durch den o.g. Bebauungsplan Nr. 129 ausgeschlossen. Andere Standorte können für diese Nutzungen als wesentlich weniger attraktiv angesehen werden. Insofern besteht absehbar keine erhöhte Gefahr einer massiven, städtebaulich kritischen Zunahme dieser Nutzungen im Stadtgebiet.

## **6. Handlungsempfehlung**

Vor dem Hintergrund der aktuell im Umbruch befindlichen Situation auf dem Gebiet des Glücksspiel- und Spielhallenrechts erscheint es zur Zeit wenig sinnvoll, ein städtebauliches Konzept zur Steuerung von Spielhallen und Wettbüros zu erarbeiten, denn die künftige Rechtslage wird sich in entscheidendem Maße auf die generelle Zulässigkeit dieser Nutzungen auswirken.

Im besonderen sind insbesondere die folgenden Entscheidungsprozesse weiter zu beobachten:

- Es ist zunächst abzuwarten, ob der Entwurf des 1. GlüÄndStV in der derzeit vorliegenden Form als EU-konform bestätigt wird und von den Bundesländern in Kraft gesetzt werden kann.
- Da ein Inkraftsetzen des 1. GlüÄndStV in der vorliegenden Form als eher unwahrscheinlich angenommen werden muss, ist davon auszugehen, dass es weitere länderübergreifende Verhandlungen über eine notifizierungsfähige Vertragsgestaltung geben wird. Es erscheint nicht ausgeschlossen, dass sich ein geänderter Vertragsentwurf dem Gesetzesentwurf des Landes S.-H. annähert, und dass ein Ausscheiden des Landes aus dem Vertragsverbund somit möglicherweise verhindert werden kann. Dies ist jedoch derzeit ebenfalls offen.

- Des Weiteren bleibt zu beobachten, inwieweit die Ankündigung der Landesregierung, ein eigenes Spielhallengesetz mit rigiden Zulässigkeitsbeschränkungen zu erlassen, in die Tat umgesetzt wird.

Die Entscheidung über den Verbleib Schleswig-Holsteins im Verbund des Glücksspiel-Staatsvertrages kann spätestens bis März 2012 erwartet werden; zu diesem Zeitpunkt müsste ebenfalls absehbar sein, ob und mit welchen Regelungen ein eigenes Landes-Spielhallengesetz erlassen werden soll. Es wird daher vorgeschlagen, die Entscheidung über die Erstellung eines Vergnügungsstätten-Entwicklungskonzeptes zunächst bis zu diesem Zeitpunkt zurückzustellen.

Im Auftrag

(Hörst)

**Anlage:**

- Übersichtsplan Spielhallenstandorte