

Der Oberbürgermeister
Dezernat Finanzen, Recht und Ordnung



An den
Landtag Nordrhein-Westfalen
Haushalts- und Finanzausschuss
anhoerung@landtag.nrw.de
„Spielbankgesetz“

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/2516**

Alle Abg

Verw.gebäude Katschhof
Johannes-Paul-II.-Str. 1
52062 Aachen

Telefon 0241 / 432 7402
Telefax 0241 / 432 7422

Aachen, den 20.04.2020

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/8796, Gesetz über die Zulassung öffentlicher Spielbanken im Land Nordrhein-Westfalen (Spielbankgesetz NRW – SpielbG NRW)

Bezug: Schreiben des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 31.03.2020
Martin Börschel MdL
Vorsitzender des Haushalts- und Finanzausschusses

Sehr geehrter Herr Börschel,
sehr geehrte Damen und Herren,

- I. Zwischenzeitlich liegt ebenfalls die Einladung zur Anhörung des Haushalts- und Finanzausschusses in selbiger Sache für den 07. Mai 2020 vor. Die entsprechende Teilnahmeerklärung meinerseits ist übersandt.

Die schnelle Einladung zur mündlichen Anhörung gibt allerdings ergänzend die Möglichkeit, bereits vorab darauf hinzuweisen, dass umfassendere Anmerkungen und Erörterungen wohl erst im Rahmen dieser mündlichen Anhörung zur Sprache kommen werden.

Sicher haben Sie Verständnis dafür, dass – angesichts konkurrierender Herausforderungen, mit denen sich auch die geladenen kommunalen Vertreter zu befassen haben – einer gründlicheren und abschließenden schriftlichen Wertung wenig Raum gelassen haben.

Aus diesem Grunde wird diese schriftliche Stellungnahme für die Standortkommune Aachen auch auf die unmittelbar kommunalrelevanten Punkte begrenzt. Fragen im Übrigen, wie z.B. in Bezug auf die Organisation einer Interimskonzession (§ 18), wie die nahtlose Fortsetzung der Betriebe im Falle des Konzessionsentzugs aufgrund rechtlicher Verstöße gesichert werden soll, die Besetzung des Ordnungspolitischen Beirates (§ 8) auch mit Vertretern der Standortkommunen oder die Verwendung der nach neuer gesetzlichen Regelung nicht mehr benötigten Stabilisierungsrücklage (§ 14 Abs. 2 SpielbG NRW vom 13.11.2012), sind im Rahmen der mündlichen Anhörung zu ergänzen.

- II. Die Stadt Aachen, präziser das staatlich anerkannte Heilbad Aachen, gehört zu den **Standortkommunen erster Stunde**. Die Verknüpfung von Spielbank und Stadt wurde bis

zum Jahr 2015 bereits durch den hervorgehobenen lokalen Standort der Spielbank deutlich. So wurde die Spielbank im Jahr 1976 im sog. Neuen Kurhaus eröffnet und war seitdem bis zu ihrem Umzug in den Tivoli (Fußballstadion für den Ligabetrieb des TSV Alemannia Aachen) dort beheimatet. Damit befand sich die Spielbank an herausragender Fläche in einem ebenso herausragenden Bau unmittelbar neben dem städtischen Kongress- und Veranstaltungszentrum Eurogress, angrenzend an Stadtpark und damit Veranstaltungen wie Kurpark- Classix sowie den Thermalbereich.

Strukturelle Änderungen des Spielverhaltens und damit einhergehend der Organisation des Spiels selbst sind natürlich nicht an den lokalen Standortentscheidungen vorüber gegangen. So wurden im Jahr 2002 das klassische und das Automatenspiel räumlich getrennt, in der Erwartung, hierdurch einen dauerhaften wirtschaftlichen Mehrertrag zu erzielen. Dass dies nicht gelungen ist, haben natürlich auch die haushalterischen Zahlen in Bezug auf die Spielbankenabgabe deutlich gemacht, die im Jahr 2013 mit rd. 670 T€ auf ihren niedrigsten Stand sank.

Dabei darf jedoch die Absenkung der der Kommune zugewiesenen Spielbankenabgabe von 15% auf 12% ab dem Jahr 2006 (gemäß Haushaltsbegleitgesetz 2006) nicht unberücksichtigt bleiben. Zudem hat der branchentypische und damit standortunabhängige Einbruch bei den Spielbanken auch den Aachener Standort nicht verschont. Neben allgemeiner Konsumzurückhaltung aufgrund von Wirtschaftskrisen wurden als Gründe hierfür Werbebeschränkungen, illegale Internetangebote und die Ausweitung des gewerblichen Automatenspiels genannt.

Zur Stärkung des Aachener Standortes wurden in dieser Phase auch von der Stadt Aachen erhebliche Anstrengungen unternommen, die sich auch rund um ein Konzept der Revitalisierung des in die Jahre gekommenen alten Standortes rankten. Die Bemühungen haben dazu geführt, dass Mitte 2015 die neue Spielbank im städteigenen Tivoli eröffnet wurde und hier das klassische Spiel und das Automatenspiel wieder gemeinsam in einer modern gestalteten Spielbank angeboten werden können.

Der neue Standort - in direkter Nähe zum CHIO Gelände - hat sich seit 2015 wirtschaftlich überaus erfolgreich entwickelt. Dies belegen deutlich die Zuflüsse aus der Spielbankenabgabe, die für den städtischen Haushalt bereits im Jahr 2015 rd. 806 T€ betragen und die in den Folgejahren kontinuierlich angewachsen sind auf zuletzt rd. 1,4 Mio. € im Jahr 2019. Zum Vergleich: mit diesem Wert würde die Spielbank zu den oberen 10 Gewerbesteuerzahlern der Stadt Aachen gehören.

Man mag darüber spekulieren, welche Faktoren im Einzelnen zu der jetzt festzustellenden Entwicklung des Umsatzes der Spielbank besonders beigetragen haben. Ob hier innere Strukturierungsmaßnahmen im Vordergrund stehen, der verkehrsgünstig gelegene Standort oder etwa auch die schrittweise erfolgende Zurückdrängung des privaten gewerblichen Spiels. Denn natürlich begründen die Vorgaben zur Erstellung von Spielhallenkonzepten etc. die Beschränkung der entsprechenden Spielmöglichkeiten – und auch darauf sei hingewiesen – einen weitergehenden Ertragsverlust im kommunalen Haushalt.

Ob und inwieweit eine entsprechende „Verlagerung“ von Spieltätigkeit erfolgen kann oder wird, kann naturgemäß von hier nicht eingeschätzt werden, sollte aber als Chance für den

bislang staatlichen Spielbetrieb, den geregelten Spielbetrieb, genutzt werden können, was den Spielbanken allgemein und unabhängig von ihrer Rechtsform gelingen sollte.

- III. Aus Sicht der Standortkommune ist vor dem Hintergrund dieser Zahlen und der damit gegebenen offenkundigen Bedeutung der Sicherung kommunaler Erträge **die nachhaltige Sicherung des Spielbankenstandortes in Aachen unabdingbar.**
(Eine anstehende Verlängerung des Mietvertrages am jetzt gefundenen Standort wird daher von beiden Seiten, Stadt Aachen und Spielbank, langfristig angestrebt.)

Insoweit decken sich die kommunalen Interessen zwangsläufig mit den Arbeitnehmerinteressen bezogen auf ihre standortbezogene Arbeitsplatzsicherung.

Die Frage der Standortsicherung war und ist im Rahmen jeder Debatte um die Spielbanken, ihre Strukturierung oder die Fortentwicklung des Spielbankengesetzes eine der Kernpunkte.

Über die Jahre 2007, 2009, 2011 wiederkehrend war diese Frage zu stellen. Bereits die bestehende gesetzliche Regelung des Spielbankengesetzes 2012 öffnete den Kreis möglicher Standortkommunen hin zu nunmehr möglichen 5 Standorten.

Diese Öffnung war aus Sicht der jetzigen Standortkommunen durchaus sorgenvoll zur Kenntnis zu nehmen, da der ergänzende Spielort nicht automatisch mit neuen zuwachsendem Kundenkreis korrespondiert, sondern die Gefahr zu sehen ist, dass Besucher des alten Standortes in den neuen Spielort „abgezogen“ werden. Für den Standort Stadt Aachen standen bei Eröffnung des Standortes Köln bis zu 23% Verlust des Besucherstroms zur Debatte.

Das mag unter den heutigen Rahmenbedingungen zumindest partiell anders zu werten sein, das Risiko ist allerdings immanent.

Die gesetzliche Neuregelung sieht in § 2 Abs. 2 nunmehr vor, dass im Land Nordrhein-Westfalen unter Berücksichtigung des Kanalisierungsauftrags gemäß § 1 Nummer 2 vier Spielstätten zugelassen werden, zwei weitere Spielbanken zugelassen werden können. Das erhöht die Anzahl der möglichen Spielorte auf dann 6 Standorte.

Die Standorte der Spielbanken werden durch das für die Glücksspielaufsicht zuständige Ministerium im Einvernehmen mit dem für Finanzen zuständigen Ministerium – wie bisher – durch Rechtsverordnung festgelegt.

Das Gesetz selbst sieht keine Sicherung für die bestehenden Standorte vor.

In diesem Zusammenhang ist weiter die Regelung des § 6 S.2 u. S.3 heranzuziehen:
„Die Genehmigung (zur Schließung einer Spielbank) ist zu erteilen, wenn die verbleibenden von der Konzessionsinhaberin oder dem Konzessionsinhaber betriebenen Spielbanken geeignet sind, den öffentlichen Kanalisierungsauftrag im Sinne von § 1 Nummer 2 zu erfüllen. Die Erfüllung des öffentlichen Kanalisierungsauftrags erfordert den Betrieb von vier Spielbanken.“

Auch der so zitierte Kanalisierungsauftrag macht in seiner gesetzlichen Definition deutlich, dass eine offene Ausweitung des Spielangebotes gegenüber dem Stand heute kaum denkbar ist, allenfalls erweitert um die o.a. Verlagerung des Besucherstroms etwa vom privatgewerblichen Automaten spiel.

Entsprechend der Begründung zu § 6 soll die Genehmigung einer beabsichtigten Schließung nicht den wirtschaftlichen Erwägungen des Konzessionsinhabers bzw. der Konzessionsinhaberin automatisch folgen oder untergeordnet werden. „Dabei ist zu beachten, dass es für den öffentlichen Kanalisierungsauftrag irrelevant ist, ob eine Spielbank wirtschaftlich betrieben werden kann.“ Unabhängig davon setzt aber der zitierte S. 3 das Minimum eben dieses öffentlichen Kanalisierungsauftrages fest und ebnet damit den Weg, doch entsprechend den wirtschaftlichen Erwartungen oder Bedürfnissen eines privaten Konzessionsinhabers, bestehende Standorte zu verlagern bzw. unter Berücksichtigung zugelassener neuer, attraktiver Standorte, alte zu schließen.

Gerade die mit dem Gesetzentwurf angestrebte Erweiterung möglicher Standorte erfordert eine - ohnehin gebotene - gesetzliche Sicherung bestehender Standorte.

Die Sicherung bestehender Standorte ist lediglich einmal und nur mittelbar mit dem vorliegenden Entwurf bzw. in der verbundenen Gesetzesbegründung angesprochen. Zu § 2 (Zulassung von öffentlichen Spielbanken) heißt es: „ Auch wenn das Gesetz keine Standorte festschreibt, sondern dies dem künftigen Ordnungsgeber überlässt, wird davon ausgegangen, dass die bereits jetzt bestehenden Standorte den gesetzlichen Anforderungen genügen.“ Daraus allein kann aber keineswegs die gebotene Sicherheit abgeleitet werden, dass die dem Kanalisierungsauftrag entsprechenden Standorte heute, auch die einzig denkbaren der Zukunft sein sollen.

Darüber hinaus verbindet sich mit dem Standort auch die Sicherung der verbundenen **Arbeitsplätze**. In der Spielbank Aachen sind hiervon aktuell 120 Beschäftigte betroffen, für die mit dem jetzt wirtschaftlich erfolgreichen Standortkonzept – nach einer langen Diskussionsphase - eine nachhaltige Perspektive eröffnet wurde. Auch im Interesse dieser Beschäftigten – und deren beruflicher und privater Planungssicherheit – liegt eine verbindliche Festschreibung des Standortes in Aachen, womit sich insoweit kommunale Interessen mit denen der Beschäftigten nahtlos decken.

Diese Erwartung trägt sich unabhängig von der grundlegenden Debatte um die Privatisierung des Spiels an sich. Diesbezüglich darf ich auf die beigegefügte Resolution des Rates der Stadt Aachen verweisen.

- IV. Ein weiterer, aus Sicht der Standortkommunen wichtiger Aspekt betrifft die **Sicherung des Gemeindeanteils** an den Einnahmen aus dem Betrieb der Spielbanken. Nach § 26 des Gesetzentwurfes wird das für Glücksspielaufsicht zuständige Ministerium ermächtigt, im Einvernehmen mit dem für Finanzen zuständigen Ministerium durch

Rechtsverordnung zu regeln, welchen Anteil die Spielbankengemeinden an den Einnahmen aus dem Betrieb der Spielbanken erhalten. Diese Regelung entspricht insoweit der bisherigen Regelung im § 19 des Spielbankgesetz NRW vom 13.11.2012.

Wie bereits weiter oben ausgeführt, wurde der den Standortkommunen zugewiesene Anteil an den Einnahmen der Spielbanken durch das Haushaltsbegleitgesetz 2006 von zuvor 15% auf 12% gesenkt. Aus Sicht der Stadt Aachen sollte zugesichert werden, dass dieser Anteil im Rahmen der gesetzlichen Neuregelungen jedenfalls nicht weiter gesenkt wird - auch unabhängig von den wirtschaftlichen Erwartungen aller Beteiligten, die z.B. auch in § 21 des Entwurfs ihren Niederschlag finden. Die Auswirkungen – nicht nur - für den Landeshaushalt aus den neuen Regelungen zur Gewinnabgabe (§ 21), die die bisherige Regelung zur Gewinnabschöpfung (§ 14 des Spielbankgesetz NRW vom 13.11.2012) grundlegend verändert, sind unklar.

Ausweislich der Begründung zu § 21 „bedeutet der Wandel von der den Gewinn nahezu vollständig abschöpfenden vorherigen Regelung hin zu einer an die Leistungsfähigkeit anknüpfenden Abgabe eine Änderung des Charakters der Gewinnabgabe. Die vorherige Regelung sah eine Möglichkeit des Verlustvortrages nicht vor. Anknüpfungspunkt der Abschöpfung war nicht die Leistungsfähigkeit der Konzessionsinhaberin / des Konzessionsinhabers. Vielmehr wurden vorhandene Gewinne nahezu vollständig abgeschöpft.“ Danach erscheinen nunmehr – gegenüber der bisherigen Regelung zur Gewinnabschöpfung - Mindereinnahmen für den Landeshaushalt möglich. Solche, aber auch aus anderen Gründen der Neuorganisation möglicherweise entstehende Finanzbedarfe des Landes dürfen jedenfalls nicht durch eine Umverteilung des Aufkommens zu Lasten der Kommunen ausgeglichen werden.

V. Fazit

Aus Sicht der Standortkommune sind die Sicherung des Standortes einerseits und die Sicherung der aus dem Spielbetrieb zu erzielenden Erträge andererseits unverzichtbar. Dies gilt angesichts entfallender Erträge aus dem privatgewerblichen Spiel – Vergnügungssteuer – und sich erfreulicherweise stabilisierender Erträge aus der Spielbankenabgabe umso mehr.

Für die Wissenschaftsstadt Heilbad Aachen ist der Verbleib der Spielbank am Standort aus den nämlichen Gründen, die anlässlich ihrer Eröffnung gegeben waren von zentraler Bedeutung. Die Erhaltung von rd. 120 Arbeitsplätzen – mit überwiegend in der Stadt Aachen und der – auch grenzübergreifenden - Region behelmateten Arbeitnehmer/Innen ist offenkundig in der aktuellen Situation, die alle vor vielleicht in Gänze noch nicht absehbare Herausforderungen stellt, ebenso oder in noch stärkerem Maße essentiell.

Nicht zuletzt aufgrund der allgemeinen wirtschaftlichen Fragen, die durch die Corona-Krise aufgeworfen werden müssen und den durch sie begründeten Verschiebungen der prioritären Anliegen, ist in Frage zu stellen, ob die gebotene Absicherung der dem Spielbankgesetz zu eigenen Zielsetzungen, hier insbesondere auch den Interessen des Allgemeinwohls (Verbraucherschutz, Bekämpfung von Kriminalität und Spielsucht), im Wege einer Privatisierung - zumindest zum jetzigen Zeitpunkt - gelingen kann.

Davon unabhängig verweise ich nochmals auf die o.a. beigefügte Resolution des Rates der Stadt Aachen, die in der Sitzung des Rates am 22.01.2020 einstimmig beschlossen wurde.

Anlage

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Grehling', is written over a light-colored rectangular background.

Grehling
Stadtdirektorin und Kämmerin



Eingang bei FB 01
22. Jan. 2020

Aachen, den 22. Januar 2020

BESCHLUSSVORSCHLAG

Sitzung des Rates am 22. Januar 2020

TOP Ö18: „Keine Privatisierung der Spielbanken“

Der Rat der Stadt Aachen hat sich in der Sitzung vom 11.12.2019 mehrheitlich für den Erhalt des Spielbankenstandortes Aachen ausgesprochen. Dies insbesondere deshalb, um die dortigen Arbeitsplätze sicherzustellen und den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern langfristige Planungssicherheit zu geben.

Der Rat hat sich ebenso für die Verstärkung der staatlichen Aufsicht ausgesprochen, um der Verwendung der Gewinne für die Suchtprävention und die Aufrechterhaltung der Infrastruktur vor Ort Rechnung zu tragen.

Der Rat der Stadt spricht sich dafür aus, das Gesetzesvorhaben zur Privatisierung der Westdeutschen Spielbanken GmbH & Co. KG nicht weiterzuverfolgen.

