

# Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände Nordrhein-Westfalen



An den  
Vorsitzenden des Hauptausschusses  
des Landtags Nordrhein-Westfalen  
Dr. Marcus Optendrenk MdL  
Postfach 10 11 43  
40002 Düsseldorf

Ausschließlich per E-Mail: [anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de)

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME  
17/3845**

Alle Abg

## Gesetz zur Umsetzung des Glücksspielstaatsvertrages 2021 Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/12978

Ihr Schreiben vom 26. März 2021

Sehr geehrter Herr Dr. Optendrenk,  
sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken Ihnen für Ihr o. g. Schreiben und die Übersendung des Gesetzentwurfes der Landesregierung zur Umsetzung des Glücksspielstaatsvertrages 2021. Gerne nehmen wir an der schriftlichen Anhörung teil und verweisen in diesem Zusammenhang auch auf unsere mündlichen Beiträge im Rahmen der Sachverständigenanhörung zum Glücksspielstaatsvertrag 2021 am 1. März 2021.

Der Gesetzentwurf stimmt ganz überwiegend mit dem Vorentwurf überein, zudem wir bereits am 8. Februar 2021 Stellung genommen haben. Diese Stellungnahme erneuern wir heute wie folgt:

### Im Einzelnen:

- § 17 a AG GlüStV NRW (Übergangsregelung für Verbundspielhallen)

Aus kommunaler Sicht bedeutsam ist insbesondere die Umsetzung der befristeten Öffnungsklausel des § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 in § 17 a AG GlüStV NRW. Mit dieser Regelung wird eine weitere Übergangsphase für bestehende Spielhallen ermöglicht. Sie ersetzt die Härtefallregelung des § 29 Abs. 4 GlüStV a. F.. Bestehenden Verbundspielhallen soll damit die Möglichkeit gegeben werden, sich an das seit dem 1. November 2012 in Nordrhein-Westfalen geltende Verbot der Mehrfachkonzessionen nach § 25 Abs. 2 Satz 1 GlüStV 2021 anzupassen. Möglich sind nur

26.04.2021

Städtetag NRW  
Regine Meißner  
Hauptreferentin  
Telefon 0221 3771-2 49  
[regine.meissner@staedtetag.de](mailto:regine.meissner@staedtetag.de)  
Gereonstraße 18 - 32  
50670 Köln  
[www.staedtetag-nrw.de](http://www.staedtetag-nrw.de)  
AktENZEICHEN: 32.36.11 N

Landkreistag NRW  
Dr. Markus Faber  
Hauptreferent  
Telefon 0211 300491-3 10  
[m.faber@lkt-nrw.de](mailto:m.faber@lkt-nrw.de)  
Kavalleriestraße 8  
40213 Düsseldorf  
[www.lkt-nrw.de](http://www.lkt-nrw.de)  
AktENZEICHEN: 32.30.00

Städte- und Gemeindebund NRW  
Christiane Bongartz  
Referentin  
Telefon 0211 4587-2 26  
[christiane.bongartz@kommunen.nrw](mailto:christiane.bongartz@kommunen.nrw)  
Kaiserswerther Straße 199 - 201  
40474 Düsseldorf  
[www.kommunen.nrw](http://www.kommunen.nrw)  
AktENZEICHEN: 15.0.22-003/006

Verbundspielhallen, die aus zwei oder drei Spielhallen bestehen. Die Regelung ist begrenzt und befristet. Erfasst werden grundsätzlich alle zum 1. Januar 2020 bestehenden (Verbund-)Spielhallen. Absatz 3 der Vorschrift regelt die inhaltlichen Voraussetzungen im Einzelnen.

Laut Begründung soll es sich bei der Öffnungsklausel um eine Bestandsschutzregelung handeln. Die Öffnungsklausel kann jedoch nicht mit Bestandsschutzanforderungen begründet werden, weil die Bestandsschutzinteressen nach der gängigen Rechtsprechung mit Ablauf der Übergangsfrist 2017 rechtlich erledigt waren. Vor diesem Hintergrund entfällt der einzige in der Begründung des GlüStV 2021 genannte Grund für die Öffnungsklausel, so dass die Regelung schon an dieser Stelle entbehrlich ist.

Wir lehnen diese Regelung ab.

### **Kehrtwendung von der bisherigen Gesetzeslage**

Die Regelung stellt eine nicht nachvollziehbare Kehrtwendung von der bisherigen Gesetzeslage dar und hat Folgen, die nicht zu akzeptieren sind.

Das seinerzeitige Ministerium für Inneres und Kommunales NRW hatte mit Erlass vom 10. Mai 2016 festgelegt, dass die Erteilung einer Erlaubnis für eine Spielhalle, die sich in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen befindet (Mehrfachkonzession) ausgeschlossen ist. Seit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 7. März 2017 ist darüber hinaus geklärt, dass das Verbot der Mehrfachkonzession verfassungskonform ist. In dieser Entscheidung zur Verfassungsmäßigkeit der rheinland-pfälzischen und berlinerischen Ausführungsgesetze zum Glücksspielstaatsvertrag ist gerade auch deren Vereinbarkeit mit dem unionsrechtlichen Kohärenzgebot als unproblematisch festgestellt worden. Vor diesem Hintergrund besteht auch keine rechtliche Notwendigkeit sich vom bisherigen Verbundverbot abzuwenden.

Der Entwurf des Ausführungsgesetzes Glücksspielstaatsvertrag 2021 enthält zudem in § 17 a Abs. 1 Satz 3 eine nicht zu tolerierende Formulierung, wonach auch Spielhallen als Bestandsspielhallen angesehen werden, deren Untersagung am 1. Januar 2020 noch nicht bestandskräftig war. Es kommt also ausweislich der Begründung zum Gesetzentwurf nicht darauf an, ob der Betrieb der Spielhalle zum Stichtag rechtmäßig, erlaubt oder erlaubnisfähig war.

Übergangsregelungen dürfen jedoch nach diesseitiger Auffassung nur denjenigen belohnen, der eine Spielhalle legal, d. h. mit der erforderlichen Ausnahmegenehmigung betrieben hat und nicht denjenigen, der die Bestandskraft von offensichtlich rechtmäßigen Untersagungsverfügungen durch das Führen aussichtsloser Rechtsstreitigkeiten bis in die letzte Instanz verhindert und die Spielhalle vollkommen illegal betrieben hat. Bei der geplanten Regelung des § 17 a AG GlüStV 2021 wäre aber genau dies der Fall. Außerdem würde eine solche Regelung dazu führen, dass Spielhallenbetreiber künftig keine Vereinbarungen mehr mit Aufsichtsbehörden abschließen würden, da sie hierdurch im Nachhinein rechtlich Nachteile befürchten müssten (§ 17 a Abs. 1 Satz 3 2. HS AG GlüStV NRW). Stattdessen würde die ohnehin schon sehr hohe Bereitschaft zum Führen aussichtsloser Rechtsstreitigkeiten gefördert, um bestandskräftige Untersagungsverfügungen zu verhindern, weil dieses Verhalten auch noch mit einer Privilegierung durch Übergangsregelungen belohnt würde. Kommunale Rechts- und Gewerbeämter sowie die Verwaltungsgerichtsbarkeit hätten insoweit künftig mit einer erheblichen Mehrbelastung zu rechnen. Eine solche Vorgehensweise dient entgegen der Ausführungen in der Begründung zu § 17 a AG GlüStV NRW keineswegs der Herstellung des Rechtsfriedens.

### **Erfordernis der Anpassung an bereits vorliegende OVG-Rechtsprechung**

Sollte das Land an der Öffnungsklausel festhalten, ist es zumindest unerlässlich, dass § 17 a AG GlüStV

NRW an die bereits vorliegende OVG-Rechtsprechung NRW angepasst wird. Spielhallen dürfen keineswegs privilegiert werden, deren Untersagung am 1. Januar 2020 noch nicht bestandskräftig war. So hat das OVG NRW mit Beschluss vom 29. Juni 2020 (Az. 4 B 665/19) folgende Ausführungen gemacht: „... spricht vieles dafür, dass in den Genuss der geplanten Regelung, selbst wenn sie in Kraft treten wird, grundsätzlich nur solche am 1. Januar 2020 bestehenden Verbundspielhallen gelangen werden, die am 1. Januar 2020 rechtmäßig betrieben worden sind, für die also eine Erlaubnis nach § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV unter Befreiung vom Verbundverbot erteilt worden oder zumindest offensichtlich zu Unrecht versagt worden war, ohne dass zuvor rechtzeitig gerichtlicher Rechtschutz hätte erlangt werden können. Diese Annahme des Senats wird bekräftigt durch die mittlerweile vorliegende Begründung der Neuregelung. Danach handelt es sich um eine Bestandsschutzregelung, die berücksichtigt, dass einige Länder in deren bestehenden Ausführungsbestimmungen auf Basis der bisherigen Härtefallregelung des § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV den Betrieb von Verbundspielhallen unter bestimmten Anforderungen ermöglicht haben“.

Viele Kommunen bemühen sich, die Glücksspielrechtlichen Regelungen seit dem Jahr 2012 umzusetzen. Hieraus resultieren inzwischen zahlreiche Klageverfahren. Ein Großteil dieser Verfahren ist weiterhin bei verschiedenen verwaltungsgerichtlichen Instanzen anhängig. Auch Ende 2020 und im Jahr 2021 wurden von den Verwaltungsgerichten insoweit noch Ordnungsverfügungen bestätigt, die auf eine Umsetzung des Verbundverbots gerichtet waren. Gegen diese Urteile und Beschlüsse wurden z. T. Anträge auf Zulassung der Berufung beim OVG NRW seitens der Kläger eingereicht. Es entsteht der Eindruck, dass Ziel dieses Vorgehens ist, von der zu erwartenden neuen Rechtslage im Glücksspielstaatsvertrag 2021 und im Ausführungsgesetz NRW zu profitieren. Dies ist nicht zu akzeptieren. Eine Verzögerung von Gerichtsverfahren in Einzelfällen über Jahre durch Spielhallenbetreiber kann nicht hingenommen werden.

### **Ungleichbehandlung der Spielhallenbetreiber**

Zweifelhaft ist deshalb in diesem Zusammenhang, ob die neue Regelung im Glücksspielstaatsvertrag 2021 und im Ausführungsgesetz NRW dem Gleichheitsgrundsatz genügt. Denn Betreiber, die sich der bisherigen Rechtslage gebeugt haben oder bei denen Gerichtsverfahren bereits abgeschlossen wurden, werden gegenüber den Betreibern benachteiligt, deren Gerichtsverfahren über den 1. Januar 2020 aus unterschiedlichen Gründen hinausgehen.

Wir sehen nicht, wie der in der Begründung des Entwurfs des Ausführungsgesetzes Glücksspielstaatsvertrag 2021 in Bezug auf Bestandsspielhallen formulierte Rechtsfrieden durch die neue Regelung herbeigeführt werden soll. Das Gegenteil ist der Fall. Das Verbundverbot wurde höchststrichterlich in zahlreichen Verfahren bestätigt. Die vom Land behauptete Rechtsunsicherheit bei Verbundspielhallen besteht nicht. Sie wird jedoch durch die nunmehr beabsichtigte Regelung neu zu befürchten sein. Unverständlich ist außerdem, warum das Land eine Härtefallregelung nach Ablauf von mehr als acht Jahren nach Inkrafttreten der Mindestabstandsregelung nicht mehr für erforderlich ansieht, bei Verbundspielhallen jedoch eine solche weiterhin durch Schaffung der Öffnungsklausel trifft, ohne dass hierfür eine Notwendigkeit besteht.

### **Gedanke der Suchtbekämpfung wird konterkariert**

Die vorgesehene Regelung läuft dem Spielerschutzgedanken und den Interessen der Kommunen an einer angemessenen Regulierung des Glücksspielmarktes zuwider. Diese vorgesehene Liberalisierung würden die jahrelangen Bemühungen vieler Kommunen um eine Reduzierung des Spielhallenangebots auf der Grundlage der glücksspielrechtlichen Regelungen konterkarieren. Ziel des Verbundverbots ist es, dass an einem Standort nur noch eine Spielhalle zugelassen werden darf. Damit wird ein baulicher Verbund verschiedener Spielhallen, insbesondere ein Betrieb in demselben Gebäude oder

Gebäudekomplex grundsätzlich ausgeschlossen. Hiermit sollen die vom Glücksspiel in Spielhallen ausgehenden Suchtgefahren vermieden werden. Die Regelungen dienen insbesondere dem Schutz von Kindern und Jugendlichen. Sie sind ein besonderes wichtiges Gemeinwohlziel, weil Spielsucht zu schwerwiegenden Folgen für die Betroffenen selbst, für ihre Familien und für die Gemeinschaft führen kann. Durch Mehrfachspielhallen tritt ein sogenannter „Las Vegas Effekt“ ein, der erhebliche Anreize für ein nicht mehr bewusst gesteuertes Weiterspielen bietet. Es ist nicht nachvollziehbar, warum der Gesetzgeber von dieser Einschätzung abweicht. Das Verbundverbot und auch das Abstandsgebot soll die Spielhallendichte begrenzen und damit zu einer Beschränkung des Gesamtangebots an Spielhallen führen. Die Spieler sollen sich nach dem Verlassen der Spielhalle soweit von der Atmosphäre gelöst haben, dass ein selbständiger und neuer Entschluss zum Betreten einer weiteren Spielhalle erforderlich ist. Dies entspricht den Zielen des § 1 GlüStV 2021. Sollten Verbundspielhallen wieder erlaubt werden, ist es spielsüchtigen Spielern weiterhin möglich, ohne die gewollte „Abkühlung“ von einer Halle in die andere Halle zu wechseln. Die gesetzliche Regelung, dass zwischen zwei Spielhallenstandorten ein Radius von 350 Meter bestehen muss, würde somit ihre Wirkung verlieren, da die rechtliche Begründung, die Verhinderung eines Spielrausches und damit die Sicherung des Spielerschutzes, nicht mehr greift.

Das Verbot von Verbundspielhallen deckt sich auch mit jüngsten Beschlüssen des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen und des OVG Münster, in denen Schließungsverfügungen von Mehrfachspielhallen im Eilverfahren bestätigt wurden (OVG NRW 4 B 1465/20 und 4 B 1466/20). Danach gibt es auch kein gesetzgeberisches Bedürfnis für die Schaffung eines Rechtsfriedens.

- § 16 Abs. 4 AG GlüStV NRW (Unterschreitung des Mindestabstandes)

Die Absätze 4 – 7 der Vorschrift ermöglichen den Gemeinden per Satzung Gebiete auszuweisen, in denen ein geringerer Mindestabstand von mindestens 100 Meter zu einer anderen Spielhalle Anwendung findet. Diese Einführung eines weiteren Ausnahmetatbestandes zur Unterschreitung des Mindestabstandes ist aus unserer Sicht entbehrlich. Die Berücksichtigung der Verhältnisse im Umfeld und nach Lage des Einzelfalls gibt bereits in § 16 Abs. 3 AG GlüStV NRW eine ausreichende Möglichkeit, von dem Mindestabstand abzuweichen.

Die Kommunen müssten im Falle entsprechender Antragsstellungen ermessensfehlerfrei gerichtsfest begründen, warum sie von der Möglichkeit, für ein bestimmtes Gebiet einen geringeren Mindestabstand von mindestens 100 Meter zu einer anderen Spielhalle festzulegen, keinen Gebrauch machen bzw. gemacht haben. Insoweit wären weitere Klagen zu befürchten. Der bisherige und zu erwartende Zeitaufwand in Zusammenhang mit den glücksspielrechtlichen Regelungen stellt eine unzumutbare Belastung der Kommunen dar, woraus sich Folgen bzgl. der Wahrnehmung anderer wichtiger Aufgaben ergeben können. Der bürokratische Aufwand zur Erstellung der satzungsrechtlichen Ausnahmeregelungen sowie die damit verbundene Rechtsunsicherheit vermag bereits viele Kommunen von einem Gebrauch des Instruments in § 16 Abs. 4 GlüStV NRW abzuhalten. Ein Unterschreiten des Mindestabstands sollte durch eine gesetzliche Regelung möglich sein, wenn gesetzliche Qualifikationsmerkmale erfüllt sind.

- § 16 a AG GlüStV NRW (Zertifizierung)

§ 16 a bestimmt das Verfahren zur Zertifizierung von Spielhallen. Dabei ist festzustellen, dass es eine allgemeine Zertifizierungspflicht für Spielhallen weiterhin nicht gibt. Eine Zertifizierung ist vielmehr nur dann erforderlich, wenn sie im Ausführungsgesetz ausdrücklich vorgeschrieben wird. Dies betrifft ausschließlich den geringen Mindestabstand zu anderen Spielhallen (§ 16 Abs. 4 – 7) und die Übergangsregelung für Verbundspielhallen (§ 17 a). Nur für den Fall, dass Spielhallenbetreiber von diesen Ausnahmenvorschriften Gebrauch machen möchten, haben sie die Spielhalle zertifizieren zu lassen und die mit

der Zertifizierung verbundenen Kosten zu tragen.

Vor diesem Hintergrund sehen wir die Regelung insgesamt kritisch. Seitens der Kommunen festgestellte Verstöße bleiben im Rahmen des Zertifizierungsverfahrens unberücksichtigt. Auch wenn in der Vergangenheit zahlreiche Verstöße festgestellt wurden, waren diese jedoch nicht ausreichend, um die Zuverlässigkeit der Betreiber insgesamt in Frage zu stellen. Gleichwohl waren die Verstöße so massiv, dass zumindest eine Zertifizierung ausgeschlossen sein müsste, die einen Ausnahmetatbestand rechtfertigen soll. Für eine solche Zertifizierung müssten sich Spielhallen deutlich qualitativ von anderen unterscheiden. Dabei scheint das vorgesehene und sehr niederschwellige Zertifizierungsverfahren nicht ausreichend geeignet zu sein. So halten wir eine Kontrolldichte von jährlich lediglich einer unangekündigten Überprüfung für nicht ausreichend, um sicherzustellen, dass insbesondere die spieler- und jugendschützenden rechtlichen Vorgaben umfassend eingehalten werden. Hier wäre ein gelebter Spielerschutz auf hohem Niveau wünschenswert.

Verbundspielhallen werden regelmäßig als eine Großspielhalle geführt. Hier wäre für eine Zertifizierung zumindest erforderlich, dass es sich um komplett voneinander unabhängige Betriebe handelt. Dies hätte die Folge, dass z. B. pro Betrieb auch eine Aufsicht vor Ort sein müsste. Damit würden qualitative Anforderungen gestellt, die über das normale Maß hinausgehen. Die mit dem Entwurf des Ausführungsgesetzes Glücksspielstaatsvertrag 2021 vorgesehene Zertifizierung fordert dagegen überwiegend lediglich Standards, die ohnehin von einer ordnungsgemäßen Betriebsführung mit eingeschlossen sind.

- § 13 (Wettvermittlungstellen)

Entgegen der in der Begründung zum Entwurf des Ausführungsgesetzes Glücksspielstaatsvertrag 2021 vertretenen Auffassung sehen wir die Reduzierung der Abstände zwischen den Wettvermittlungstellen kritisch. Bereits jetzt zeigt sich vielerorts ein erhebliches Expansionsbestreben der entsprechenden Unternehmen. Wettbüros prägen in vielen Stadtbezirken das Straßenbild. Eine Verringerung des Mindestabstandes würde nach unserer Meinung diese Entwicklung weiter fördern.

### **Fazit**

Wir lehnen grundsätzlich die Öffnungsklausel für Verbundspielhallen insgesamt ab. Hierfür besteht keine rechtliche Notwendigkeit. Eine solche Regelung wäre inkohärent, würde das Ziel der Suchtbekämpfung konterkarieren und in vielen Kommunen neue rechtliche Fragen und Probleme aufwerfen. Die seit 2012/2013 durchgeführten Bemühungen und Aufwände der Kommunen zur Umsetzung der glücksspielrechtlichen Regelungen würden ad absurdum geführt.

Wir danken Ihnen für die weitere Berücksichtigung der Hinweise.

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung



Dr. Uda Bastians  
Beigeordnete  
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Marco Kuhn  
Erster Beigeordneter  
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Andreas Wohland  
Beigeordneter  
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen