

Sitzungsvorlage

Beratungsfolge

Sitzungsdatum

1.	Kenntnisgabe	Planungs-, Umwelt- und Bauausschuss	öffentlich	07.12.2017
----	--------------	-------------------------------------	------------	------------

Mindestabstandsregelungen für Spielhallen (ab dem 01.12.2017)

Der Sachverhalt wird zur Kenntnis genommen.

A 14 - Rechnungsprüfungsamt ☒ Gesehen ☐ Vorgeprüft gez. Breuer		Datum: 28.11.2017 gez. Bertram gez. Gödde gez. Kaever					
1		2		3		4	
☐ zugestimmt ☐ zur Kenntnis genommen ☐ abgelehnt ☐ zurückgestellt		☐ zugestimmt ☐ zur Kenntnis genommen ☐ abgelehnt ☐ zurückgestellt		☐ zugestimmt ☐ zur Kenntnis genommen ☐ abgelehnt ☐ zurückgestellt		☐ zugestimmt ☐ zur Kenntnis genommen ☐ abgelehnt ☐ zurückgestellt	
Abstimmungsergebnis		Abstimmungsergebnis		Abstimmungsergebnis		Abstimmungsergebnis	
☐ einstimmig ☐ ja		☐ einstimmig ☐ ja		☐ einstimmig ☐ ja		☐ einstimmig ☐ ja	
☐ nein		☐ nein		☐ nein		☐ nein	
☐ Enthaltung		☐ Enthaltung		☐ Enthaltung		☐ Enthaltung	

Sachverhalt:

In der Sitzung des Planungs-, Umwelt- und Bauausschusses vom 19.10.2017 war aufgrund einer Anfrage von H. RM Widell seitens der Verwaltung zugesagt worden, hinsichtlich der Abstandsflächen von Spielhallen untereinander sowie zu Schulen und Einrichtungen der Jugendhilfe eine Kenntnisgabevorlage zu fertigen.

In Eschweiler werden folgende Spielhallen betrieben:

- August-Thyssen-Straße 52,
- Bergrather Straße 16,
- Dürener Straße 465.
- Röthgener Straße 34,
- Stich 17,
- Wollenweberstraße 10 – 14,

Darüber hinaus liegt ein weiterer Antrag auf glücksspielrechtliche Genehmigung für einen neuen Betrieb unter der Anschrift Talstraße 63 vor.

Das Ausführungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen ¹⁾ zum Glücksspielstaatsvertrag ²⁾ ist am 01.12.2012 in Kraft getreten. Gem. § 16 Abs. 3 AG GlüStV NRW soll ein Mindestabstand von 350 Metern Luftlinie zu einer anderen Spielhalle nicht unterschritten werden. Regelmäßig sollen Spielhallen nicht in räumlicher Nähe zu Schulen und Einrichtungen der Jugendhilfe betrieben werden, wozu das Gesetz die gleiche Entfernung von 350 m Luftlinie vorgibt. Hiervon kann unter Berücksichtigung der Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standortes und nach Lage des Einzelfalles abgewichen werden. Bauplanungsrechtliche Anforderungen bleiben hiervon unberührt.

Zum Stichtag 1.12.2017 benötigen die Spielhallenbetreiber nicht nur eine gewerberechtliche, sondern auch eine spezielle glücksspielrechtliche Erlaubnis, was zu entsprechenden Antrags-, Prüfungs- und Genehmigungsverfahren in diesem Jahr geführt hat (§ 24 GlüStV i. V. m. § 16 AG GlüStV NRW).

Abstand der Spielhallen zu Schulen und Einrichtungen der Jugendhilfe

Die als Anlage der Vorlage beigefügten Karten, in denen um die jeweilige Spielhalle ein Radius von 350 m gekennzeichnet wurde, zeigen u. a. die derzeitigen Abstandsunterschreitungen zu den Schulen und Jugendhilfeeinrichtungen. Festzuhalten ist:

1. Zur Spielhalle Dürener Straße 465 gibt es keine Abstandsunterschreitungen.
2. Die meisten Konkurrenzsituationen ergeben sich bei der Spielhalle August-Thyssen-Straße. Der Betreiber will im Zusammenhang mit den geplanten Veränderungen auf dem Gelände der ehemaligen Eissporthalle diesen Standort aufgeben und an einem anderen Standort eine neue Spielhalle eröffnen, die in Bezug auf die Abstandsregelungen günstiger liegen sollte.

Die Nichteinhaltung der Abstände bei den zurzeit noch fünf betroffenen Spielhallen hat momentan noch keine Konsequenzen. Für Spielhallen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des GlüStV bestanden, und für die vor dem 28.10.2011 eine gewerberechtliche Erlaubnis (§ 33 i. Gewerbeordnung ³⁾) erteilt worden ist, gilt gem. § 29 Abs. 4 GlüStV eine Übergangsfrist von 5 Jahren, die in NRW am 30.11.2017 endet. Ein Betreiberwechsel innerhalb dieser Frist hebt den Bestandsschutz einer Spielhalle nicht auf. Die Abstandsregelung zu Schulen pp. gilt aber wiederum nicht für zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes bestehende gewerberechtlich zugelassene Spielhallen. Das trifft auf alle sechs in der Auflistung enthaltenen, bestehenden Spielhallen zu und bedeutet, dass sie – ausschließlich auf diese Regelungen bezogen - ungehindert weiter betrieben werden können, einstweilen

¹⁾ Gesetz zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrages (Ausführungsgesetz NRW Glücksspielstaatsvertrag - AG GlüStV NRW) vom 13. November 2012 (GV. NRW. S. 524)

²⁾ Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag – GlüStV) vom 15.12.2007 (GVBl.2012, S. 11)

³⁾ Gewerbeordnung (GewO) vom 22.02.1999 (BGBl. I S. 202)

bis zum Außerkrafttreten des GlüStV am 30. Juni 2021. Was ein neuer GlüStV hierzu beinhalten wird, bleibt abzuwarten.

Der Bestandsschutz erstreckt sich aufgrund des vorher Gesagten jedoch nicht auf Spielhallen, die nach dem 28.10.2011 ihre erste Genehmigung erhalten haben. Dies trifft nur auf eine noch nicht in Betrieb befindliche Spielhalle zu. Es ist in diesem Jahr unter der Anschrift Talstraße 63 (im 2. Obergeschoss des Hauses) eine neue Spielhalle errichtet und bauordnungsrechtlich zugelassen worden, die zum Familienzentrum St. Marien, Am Burgfeld, und zur Willi-Fährmann-Schule, Martin-Luther-Straße, nur jeweils einen Abstand von ca. 320 m aufweist. Die Verwaltung ist auch hier der Meinung, die glücksspielrechtliche Erlaubnis nicht versagen zu können und die Unterschreitung des Mindestabstands vorliegend noch als hinnehmbar einzustufen, weil auch eine unmittelbare Verbindung (etwa Schulweg oder Kindergartenanbindung) nicht gegeben ist. Topographische Gegebenheiten können dort Abweichungen zulassen, wo die Erreichbarkeit beispielsweise durch den Straßenverlauf, durch vorhandene Bahnlinien, Flussläufe, Sackgassen, Höhenunterschiede usw. erschwert ist. Das Gesetz verfolgt unter anderem den Zweck, insoweit der Spielsucht vorzubeugen, als wenigstens in der Nähe der von Kindern und Jugendlichen besonders häufig aufgesuchten Einrichtungen Spielhallen aus dem alltäglichen Umfeld herausgenommen und diese dadurch in nur geringerem Maße Bestandteil der Lebenswirklichkeit in jungen Jahren werden. Dieses Ziel wird nach Einschätzung der Verwaltung bei dem besagten Betrieb noch eingehalten.

Abstand der Spielhallen untereinander

Aus den Plänen ist ebenfalls ersichtlich, dass bei vier Spielhallen die Mindestabstände zueinander eingehalten werden.

Einzig kritischer Punkt wäre allenfalls die Abstandsunterschreitung von 13 m zwischen den Betrieben Wollenweberstraße 10 – 14 und Bergrather Straße 16. Es ist von der Gesetzesintention her davon auszugehen, dass bei mehr als einer minimalen Überschneidung eine (ggf. auch mehrere) Vergnügungsstätten geschlossen werden müsste/n. Kriterien, die die Behörden bei der Entscheidungsfindung unterstützen, welche der betroffenen Spielhallen denn dann schließen müsste/n, hat der Gesetzgeber nicht festgelegt. Ein Erlass des MIK NRW vom 10.05.2016 hilft in dieser Frage allenfalls bedingt weiter. Er verweist lediglich auf den allgemeinen ordnungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, was in der Praxis bedeutet, bei einer solchen Konkurrenzsituation die Spielhalle/n zu schließen, die polizeilich sowie in ordnungs- oder gewerberechtlicher Hinsicht am negativsten auffällt/auffallen. Für beide Unternehmen ist jedoch festzuhalten, dass ihnen weder polizeiliche noch ordnungsbehördliche Auffälligkeiten verantwortlich zuzuordnen sind, die eine entsprechend rechtssichere Entscheidung hinsichtlich einer Schließung zulassen würden.

Hilfsweise wird vom Ministerium lediglich auf die im Rahmen der Ermessensausübung durch die örtlichen Behörden zulässige Abweichung von der Abstandsregelung verwiesen. Diese kann u.a. erteilt werden, wenn topografische Gegebenheiten Abweichungen (Unterschreitungen) – wie weiter vor beispielhaft aufgezeigt - dies rechtfertigen. In einem neuerlichen Erlass des Innenministeriums vom 06.11.2017 wird dies so formuliert: *„Auch wenn infolge der Regelungen im GlüStV nach Ablauf der Übergangsfristen nicht jede bestehende Spielhalle weiter betrieben werden kann, entsprach und entspricht es nicht der Intention des Gesetzgebers, dass Spielhallen, die sich von anderen Spielhallen in Bezug auf Rechtstreue qualitativ positiv abheben, ihren Betrieb ohne weiteres einstellen müssen.“*

Für diese zwei Spielhallen wurden aufgrund der im Gesetz eigens eingeräumten Ausnahmetatbestände schon sehr frühzeitig unabhängig voneinander Glücksspielgenehmigungen gem. § 16 Abs. 3 AG GlüStV NRW mit dem Ziel des ungehinderten Weiterbetriebs beantragt. Die Geringfügigkeit der Unterschreitung von nur 13 m und die Tatsache, dass eine Hauptverkehrsstraße zu überqueren ist, die landläufig als Barriere zwischen den beiderseits gelegenen Bereichen empfunden wird, lassen aus Sicht der Verwaltung die Anwendung der vorerwähnten Sonderregelung zu, so dass auch hierbei die geänderten gesetzlichen Grundlagen ab dem 01.12.2017 nicht zur Schließung einer der Spielhallen führen.

Schlussbetrachtung/Planungsrecht:

Das Glücksspielrecht bietet bei der derzeitigen Gesetzeslage nur ein mit hohen rechtlichen Risiken einhergehendes Instrument, die Zahl der Spielhallen und deren Betrieb einzudämmen,

- weil es zum einen Ausnahmen zulässt, die mit unbestimmten Rechtsbegriffen einhergehen, über deren Auslegung wegen der hohen wirtschaftlichen Folgen trefflich gestritten werden kann und
- weil es zum anderen auch nach § 29 Abs. 4 GlüStV seitens der Spielhallenbetriebe die Möglichkeit gibt, unter gewissen Voraussetzungen Ausnahmen von der Erfüllung einzelner Auflagen wegen ansonsten unbilliger Härte zu beantragen, was wegen der damit verbundenen Auslegungsproblematik ebenfalls zu vielen Verwaltungsgerichtsverfahren führen kann.

Mit zu betrachten sind deshalb auch planungsrechtliche Regelungen, denn nach § 16 Abs. 3 letzter Satz AG GlüStV NRW bleiben bauplanungsrechtliche Anforderungen von den Gesetzesvorgaben unberührt, gehen also vor.

Das Planungsrecht bietet grundsätzlich die Möglichkeit, die Ansiedlung von Vergnügungsstätten räumlich und nach dem Typ zu steuern, so dass eine Ansiedlung solcher Vorhaben an städtebaulich ausgewählten Standorten in verträglicher Weise erfolgen kann. Zu den städtebaulich oftmals problematischen Vergnügungsstätten zählen:

- Spielhallen und ähnliche Unternehmen, die der Erlaubnis nach § 33 i GewO bedürfen,
- Nachtbars, Stripteaselokale und andere Betriebe mit Sexdarbietungen, die der Erlaubnis nach § 33 a GewO bedürfen,
- Sex- und Pornokinos, Videopeep-Shows,
- Swingerclubs,
- Wettbüros.

Grundlage einer planungsrechtlichen Steuerung von Vergnügungsstätten ist die Baunutzungsverordnung (BauNVO) in der aktuell gültigen Fassung von 1990. Mit der BauNVO ⁴ wurde für die Beurteilung eine eigenständige Nutzungsform der Vergnügungsstätten eingeführt. Somit kommt eine Zulassung einer Vergnügungsstätte als „sonstiger Gewerbebetrieb“ nicht mehr in Betracht.

In Kleinsiedlungsgebieten (WS), reinen (WR) und allgemeinen Wohngebieten (WA) sowie Industriegebieten (GI) sind Vergnügungsstätten nach BauNVO grundsätzlich unzulässig. Weiterhin werden Vergnügungsstätten nach der Größe unterschiedlich betrachtet: Kerngebietstypische Vergnügungsstätten (> 100 qm, über ein Stadtviertel hinausreichender größerer Einzugsbereich) sind in Kerngebieten (MK), in entsprechenden Sondergebieten (SO) und nur ausnahmsweise in Gewerbegebieten (GE) zulässig. Nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten (≤ 100 qm, geringerer Einzugsbereich, meist auf das Stadtviertel bezogen) sind allgemein in überwiegend gewerblich geprägten Mischgebieten (MI) und nur ausnahmsweise in besonderen Wohngebieten (WB), Dorf- (MD) und Gewerbegebieten (GE) sowie in überwiegend durch Wohnnutzung geprägten Mischgebieten (MI) zulässig.

In Bebauungsplangebieten, bei denen die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten nach älteren Fassungen der BauNVO festgesetzt wurde, sind Vergnügungsstätten in WR unzulässig, nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten in WS, WA und WB ausnahmsweise sowie in MD, MI, GE und GI allgemein zulässig. Kerngebietstypische Vergnügungsstätten sind ausschließlich in MK zulässig.

Aus städtebaulicher Sicht können Spielhallen als Unterart der Vergnügungsstätten ein vielfältiges Störpotential bieten:

- Verdrängung (z.B. von Einzelhandels- und Dienstleistungsbetrieben in Innenstädten)
- „Trading-Down-Effekt“ (u.a. Einschränkung der Angebotsvielfalt)
- Verzerrung des Boden- und Mietpreisgefüges
- Flächenverbrauch (Zweckentfremdung, z.B. in Gewerbegebieten)
- Lärm (z.B. durch lange Öffnungszeiten)
- Abschottung (verstärkt durch die branchentypische Gestaltung, wie verklebte Schaufenster)
- Störung des Ortsbildes („schwache“ Gestaltung, geschlossene Erdgeschosszone)
- Imageverlust des Quartiers (nachbarschaftliche Konflikte mit „seriösen“ Nutzungen)
- Konflikte zu in der Nähe befindlichen sensiblen Nutzungen (Kinas, Schulen, Jugendeinrichtungen, Kirchen)

⁴) Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung - BauNVO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 1990 (BGBl. I S. 132)

Der Ausschluss oder die Beschränkung der Zulässigkeit von Vergnügungsstätten muss durch städtebauliche Gründe gerechtfertigt sein. Dabei ist die Verhinderung des o. g. Trading-Down-Effektes sowie der weiteren Störpotentiale in der Rechtsprechung anerkannt.

Aufgrund der Planungshoheit der Gemeinden kann mit Hilfe des Planungsrechts die Ansiedlung von Vergnügungsstätten gesteuert werden. Ein Ausschluss im gesamten Stadtgebiet ist allerdings nicht möglich.

Finanzielle Auswirkungen:

keine

Personelle Auswirkungen:

keine

Anlagen:

Anlage - Abstandsflächen Spielhallen