

Öffentliche **Beschlussvorlage**

Vorlagen-Nr.:
V/0643/2011
Auskunft erteilt: Frau Lengers
Ruf: 492-3270
E-Mail: Lengers@stadt-muenster.de
Datum: 02.11.2011

Betrifft

Rahmenbedingungen für die Errichtung und den Betrieb von Spielhallen
Anregung der BV Münster-West (ABV/001/2011)

Beratungsfolge

14.12.2011 Hauptausschuss

Entscheidung

Beschlussvorschlag:

I. Sachentscheidung:

Der Hauptausschuss nimmt die Antwort der Verwaltung auf die Anregung der BV Münster-West (ABV/001/2011) zur Kenntnis.

Die Anregung der BV Münster-West (Anlage) ist damit erledigt.

II. Finanzielle Auswirkungen:

Es entstehen keine Kosten und keine Folgekosten.

Begründung:

Die Bezirksvertretung Münster-West hat in ihrer Sitzung am 05.05.2011 folgende Anregung beschlossen:

Der Rat der Stadt Münster wird gebeten, die Rahmenbedingungen für die Errichtung und den Betrieb von Spielhallen wie folgt zu verändern:

1. Baurecht:

- Ausschluss von Spielhallen durch Änderung der entsprechenden Bebauungspläne, bis an die äußerste Grenze der gesetzlichen Zulässigkeit.
- Die Aufenthaltsqualität in den Spielhallen (Entertainment-Center) wird durch bauliche Auflagen/Maßnahmen verringert.
- Das gültige Baurecht wird mit dem Ziel einer Eindämmung der Spielhallenkonzessionen konsequent umgesetzt.

2. Erhöhung der Steuer für Glücksspielgeräte auf den höchstmöglichen „gerichtsfesten“ Satz (zurzeit in der Stadt Münster 15 %, Steinfurt, Ochtrup 20 %, Emsdetten 19%)
3. Spielgeräte und Aufstellungsorte sind intensiv auf die
 - Einhaltung des Jugendschutzgesetzes
 - Einhaltung der Spielverordnung

zu überprüfen. Das Ordnungsamt berichtet jährlich über durchgeführte Kontrollen und Maßnahmen. Festgestellte Zuwiderhandlungen insbesondere gegen die Vorschriften des Jugendschutzgesetzes werden scharf geahndet.

4. Mindestens der „Mehrwert“ der erhöhten Steuereinnahmen aus dem Spielbetrieb wird für die Suchtprävention insbesondere für Jugendliche und für zusätzliche Kontrollen durch das Ordnungsamt in den Spielhallen verwandt.
5. Die Anzahl der Aufsichtspersonen in den Spielhallen wird erhöht.

Zu 1. Baurecht:

Ausschluss von Spielhallen bis an die äußerste Grenze der Zulässigkeit

Spielhallen im bauplanungsrechtlichen Sinn fallen unter die in der Baunutzungsverordnung (BauNVO) durch den Bundesgesetzgeber vorgegebene Nutzungskategorie der Vergnügungsstätten. Diese wiederum sind – völlig unabhängig von einer moralischen oder gesellschaftspolitischen Bewertung – den Gewerbebetrieben zuzurechnen.

Bezogen auf die damit gegebene grundsätzliche Baufreiheit in faktischen oder durch Bebauungspläne festgesetzten Gewerbegebieten sind Spielhallen einer bestimmten Größenordnung insofern im Regelfall allgemein oder ausnahmsweise zulässig (abhängig von der Größenordnung und der jeweils zeitlich geltenden BauNVO).

In Kerngebieten sind Vergnügungsstätten im Regelfall allgemein zulässig. Vor dem Hintergrund der zentralen Funktion und für die Typik als Kerngebiet prädestinierten Nutzungsmischung gehören Vergnügungsstätten per se und aktiv positiv zum zulässigen Nutzungskanon – insofern ist bis auf Einzelfälle (z. B. Umfeld Bahnhof) hier dem Grunde nach ein Spielhallenausschluss rechtlich extrem problematisch.

Die Ausschöpfung maximaler Spielhallenausschlüsse in den verschiedensten Stadträumen, primär in Gewerbegebieten, ist daher aus Sicht der Stadtplanung nur sehr schwierig möglich und im Zweifel rechtlich sehr komplex zu analysieren und zu unterlegen. Voraussetzung für eine stadtweite Sicht wäre vergleichbar dem Einzelhandelskonzept der Stadt ein Spielhallenkonzept, welches Grundlage für aktive Ansiedlungsräume wie auch Ausschlussräume begründet, definiert und als Leitlinie fixiert. Dieses inhaltlich hinreichend zu hinterlegen, ist analog des Einzelhandelskonzeptes eine gesamtstädtische Expertise mit einer feinteiligen Analyse des rechtlichen Status Quo, der Nutzungsstrukturen sowie der Auswirkungen im Ansiedlungsfall von Spielhallen erforderlich. Die Entscheidung für Positiv- und Negativräume in Punkto Spielhallenansiedlung müsste zudem transparent kriteriengeleitet getroffen werden, so z. B.

- Größe und Robustheit des Gebietes
- heutige Nutzungsprägung im Gebiet
- direkte/unmittelbare Nachbarschaft zu sensiblen (Wohn-)Nutzungen
- nachzuweisende/konkret zu befürchtende Trading-down-Effekte insbesondere in Zentren-Lagen

- verkehrliche Erreichbarkeit des Gebietes

Selbst ein solches aufwendig zu analysierendes und aufzustellendes Konzept dürfte die grundsätzlich zu unterstellende gesetzliche Ansiedlungsfreiheit und Gewerbefreiheit nicht über Gebühr einschränken. Insofern dürften absehbar insbesondere an Hauptverkehrsstraßen gelegene (z. B. Hammer Str., Weseler Str., Schiffahrter Damm,...) und/oder großflächige strukturell robuste Gewerbegebiete ohne Stadtteilbezug (z. B. Siemensstraße, Höltenweg,...) schwierig für einen generellen Vergnügungsstättenausschluss begründbar sein.

Die Aufenthaltsqualität in den Spielhallen (Entertainment-Center) wird durch bauliche Auflagen/Maßnahmen verringert.

Für den Neubau von Spielhallen bzw. die Nutzungsänderung bestehender Gebäude zu einer Spielhalle ist eine Baugenehmigung erforderlich.

Für die Genehmigung und funktionale Innengestaltung von Spielhallen können keine über die Regelungen der Bauordnung NRW (Landesrecht) hinausgehenden (städtischen) bauordnungsrechtlichen Regelungen greifen.

Im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens bestimmt dann der Bauantragsteller, was genau Gegenstand der baurechtlichen Prüfung im Baugenehmigungsverfahren sein soll (z. B. hinsichtlich der Einzelheiten der Bauausführungen). Besondere Maßnahmen bzw. Anforderungen z. B. an die Ausgestaltung der Räumlichkeiten von Spielhallen, die dann eventuell auch als Auflagen Bestandteil der Baugenehmigung werden könnten, können nur aufgrund einer Ermächtigung in öffentlich-rechtlichen Vorschriften wie z. B. der Bauordnung NRW gefordert werden. Dabei handelt es sich aber in der Regel um Vorschriften mit dem Ziel der Gefahrenabwehr (z. B. Vorschriften zum Brandschutz). Unabhängig davon würden die mit der Anregung der Bezirksvertretung geforderten baulichen Auflagen voraussichtlich den Gegenstand des Bauantrages für die Spielhalle derart modifizieren, dass bei einer Erteilung einer Baugenehmigung von deren Rechtswidrigkeit ausgegangen werden muss („aliud“).

Zusammenfassend ist festzustellen, dass in der bauaufsichtlichen Prüfung vorliegender Anträge gesellschaftspolitische Bewertungen und Meinungen keine Rolle spielen können und dürfen. Entspricht die Genehmigungslage den Bestimmungen und Verordnungen der Bauordnung, sind keine weiteren oder addierbaren Auflagen oder Maßgaben rechtlich zulässig und durchsetzbar.

Das gültige Baurecht wird mit dem Ziel einer Eindämmung der Spielhallenkonzessionen konsequent umgesetzt.

Bei Vorlage eines Bauantrages für den Neubau von Spielhallen bzw. die Nutzungsänderung eines bestehenden Gebäudes zu einer Spielhalle prüft das Bauordnungsamt die Vereinbarkeit des Vorhabens mit den öffentlich-rechtlichen Vorschriften wie z. B. dem Baugesetzbuch und der Bauordnung NRW. Sofern das Bauvorhaben dann im Einklang mit den öffentlich-rechtlichen Vorschriften steht, hat der Antragsteller einen - einklagbaren - Rechtsanspruch auf Erteilung der Baugenehmigung.

Stellt das Bauordnungsamt fest, dass eine Spielhalle ohne die erforderliche Baugenehmigung oder abweichend von der erteilten Baugenehmigung betrieben wird und auch keine Baugenehmigung nachträglich erteilt werden kann, untersagt es mit ordnungsrechtlichen Maßnahmen die Nutzung der Spielhalle.

Wie bereits o. a. löst weder das Bauplanungs- noch das Bauordnungsrecht die hinter der Anregung stehende „Soziale Frage“. Die bauplanungs- und bauordnungsrechtlichen Beurteilungen sind alleinig an stadtstrukturellen und städtebaulichen Gesichtspunkten sowie an den technischen Anforderungen an Bauweisen, Statik und Sicherheit auszurichten. Eine Verknüpfung mit einer Positiv- oder Negativbewertung dürfte absehbar bereits zur Unzulässigkeit von neuen oder geänderten Bebauungsplänen oder erteilten oder nichterteilten Baugenehmigungen führen.

Eine Zunahme von Ansiedlungswünschen und Ansiedlungen für Spielhallen, primär in Großkategorien als sog. Entertainment-Center, ist ohne Frage zu konstatieren. Dies hat in Kenntnis der insbesondere im Bereich der BV-West zum einen bereits zur dortigen Zielrichtung der Änderung bestehenden Planungsrechts geführt, zum anderen zu verstärkter Sensibilität und Abstimmung innerhalb der Verwaltung im Falle von Ansiedlungswünschen und eingereichten Bauvoranfragen oder Bauanträgen.

Die Verwaltung kann vor dem Hintergrund der oben beschriebenen Komplexität, eingeschränkter Steuerungsmöglichkeiten und deutlich beschränkter Personalressourcen derzeit wie bisher „nur“ anbieten:

1. Besonders sensible, einzelfallbezogene Prüfung neuer Fallkonstellationen zur Ansiedlung von Spielhallen und Vorstellung und Entscheidung im Planungsausschuss (als fachlichem zuständigen Ratsausschuss),
2. in Zweifelsfällen bauleitplanerisches Reagieren durch Vorbereitung eines Bebauungsplanes-Aufstellungs- oder Änderungsbeschlusses für den Rat (unter bestimmten Umständen auch Dringlichkeitsbeschluss).

Mögliche Bedingungen für ein durch den Rat vorzuziehendes noch stärkeres Engagement der Verwaltung in der planungsrechtlichen Vergnügungsstättensteuerung als bisher wären jedoch:

- A. Die Aufstellung eines stadtweiten Spielhallenkonzeptes, realistisch unter Bereitstellung entsprechender Finanzmittel für eine externe Vergabe dieser Leistung und
- B. mindestens für einen mittelfristigen Zeitraum zusätzliche Personalressourcen zur Umsetzung von Neuaufstellungen und Änderungen von Bebauungsplänen analog den Ergebnissen bzw. in aktuellen Fällen im Vorgriff auf die absehbaren Ergebnisse dieses Konzeptes.

Zu 2. Erhöhung der Steuer für Glücksspielgeräte auf den höchstmöglichen „gerichtsfesten“ Satz (zurzeit in der Stadt Münster 15 %, Steinfurt, Ochtrup 20 %, Emsdetten 19%)

Mit Wirkung zum 01.01.2011 wurde der Steuersatz für Apparate mit Gewinnmöglichkeit von 12 v. H. auf 15 v. H. erhöht. Damit besetzt die **Stadt Münster** im Vergleich mit anderen kreisfreien Städten in NRW **eine Spitzenposition**.

Geldspielgeräte werden beispielsweise in

- Bielefeld mit 13 v. H.
- Bonn mit 14 v. H.
- Gelsenkirchen mit 14 v. H.
- Krefeld mit 12 v. H.
- Mönchengladbach mit 13 v. H.

besteuert, während **kleinere Umlandgemeinden** (Borken 20/10 v. H., Emsdetten 19 v. H., Greven 19 v. H., Gronau 19/10 v. H., Ochtrup 20 v. H., Steinfurt 20 v. H.) **höhere Steuern** erheben. Dabei wird in Borken und Gronau die Vergnügungssteuer für Apparate mit Gewinnmöglichkeit in Spielhallen und an sonstigen Orten unterschiedlich bemessen.

Die Höhe des Steuersatzes findet dort seine Grenze, wo eine Steuer erdrosselnde Wirkung entfaltet. Eine unzulässige **Erdrosselungswirkung** wird dann angenommen, wenn die Steuer dazu führt, dass die betroffenen Automatenaufsteller in aller Regel und nicht nur in Ausnahmefällen wirtschaftlich nicht mehr in der Lage wären, den gewählten Beruf ganz oder teilweise zur Grundlage ihrer Lebensführung zu machen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die schwächsten An-

bieter aus dem Markt scheiden, ohne, dass neue ihre Plätze einnehmen. Es müsse praktisch eine Tendenz zum Absterben der Spielgeräteaufstellerbranche erkennbar werden.

Bei der Erdrösselungswirkung wird dabei nicht auf die Situation eines einzelnen Betriebes, sondern auf die **Breitenwirkung des Steuersatzes im jeweiligen Satzungsgebiet** abgestellt. Gegen Vergnügungssteuerbescheide der Stadt Ochtrup sind zurzeit 2 Klagen anhängig; der Steuersatz der Stadt Emsdetten wurde vom Verwaltungsgericht Münster bestätigt.

Für alle Städte und Gemeinden gilt: Ein allgemeingültiger „gerichtsbarer“ Höchstsatz existiert nicht. Dieser kann ggf. nur durch ein Gerichtsverfahren geklärt bzw. festgesetzt werden. Dabei ist mit einem erheblichen rechtlichen Risiko und einem beträchtlichen Verwaltungsaufwand zu rechnen.

Zu 3. Spielgeräte und Aufstellungsorte

Kontrollen zur Einhaltung des Jugendschutzes und zur Einhaltung der Spielverordnung werden regelmäßig und nach Hinweisen auf Verstöße durchgeführt. Jugendschutzverstöße wurden bislang nicht bekannt. Verstöße gegen die Spielverordnung werden im Rahmen des Ordnungswidrigkeitenrechts geahndet. Das Ordnungsamt wird hierüber im Ausschuss für Personal, Recht und Ordnung berichten.

Zu 4. Mindestens der „Mehrwert“ der erhöhten Steuereinnahmen aus dem Spielbetrieb wird für die Suchtprävention insbesondere für Jugendliche und für zusätzliche Kontrollen durch das Ordnungsamt in den Spielhallen verwandt.

Gemäß § 3 Absatz 1 Abgabenordnung ist der primäre Zweck der Steuern die Erzielung von Einnahmen, untergeordnet kann die Erhebung einer Steuer auch bestimmten Leistungszwecken (z.B. Eindämmung der Spielsucht) dienen. Die Verwendung der Steuereinnahmen darf aber nicht zweckgebunden sein.

Erhebungszeitraum für die Vergnügungssteuer ist das Kalenderjahr (§ 11 Absatz 1 Vergnügungssteuersatzung). Eine unterjährige Änderung des Steuersatzes scheidet damit aus. Eine Erhöhung müsste dann zum 01.01.2012 vom Rat beschlossen werden.

Haushaltsrechtlich sind Steuern Zahlungen in Geld ohne Gegenleistung und allgemeine Deckungsmitteln (§ 77 GO NRW). Sofern das Ziel besteht, Geld in Höhe der Steuermehreinnahmen für zusätzliche Kontrollen durch das Ordnungsamt zu verausgaben, ist der Haushaltsansatz insbesondere für Personalaufwendungen in entsprechender Höhe der Steuermehreinnahmen beim Ordnungsamt zu verstärken.

Zu 5. Die Anzahl der Aufsichtspersonen in den Spielhallen wird erhöht.

Die Spielhallenbetreiber haben Ihrer Aufsichtspflicht im Rahmen des Jugendschutzes nachzukommen. Solange dieses der Fall ist und eine dauerhafte Aufsicht sichergestellt ist, gibt es keine rechtliche Möglichkeit, die Betreiber zur Erhöhung des Aufsichtspersonals zu veranlassen.

I. V.

gez.
Dr. Heinrichs
Stadtrat

Anlage