

<b>BESCHLUSSVORLAGE</b>  <b>V0144/15</b> öffentlich	Referat	Referat III
	Amt	Ordnungs- und Gewerbeamt
	Kostenstelle (UA)	1101
	Amtsleiter/in	Gaspar, Jürgen
	Telefon	3 05-15 10
	Telefax	3 05-15 09
	E-Mail	ordnungsamt@ingolstadt.de
Datum	16.02.2015	

Gremium	Sitzung am	Beschlussqualität	Abstimmungsergebnis
Ausschuss für Stadtentwicklung, Ökologie und Wirtschaftsförderung	17.03.2015	Vorberatung	
Ausschuss für Soziales, Gesundheit, Stiftungen und Familien	24.03.2015	Vorberatung	
Stadtrat	16.04.2015	Entscheidung	

### Beratungsgegenstand

Vollzug des Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (AGGlüStV);

Stellung zum Antrag der CSU-Stadtratsfraktion vom 08.10.2014

Erlass einer Verordnung der Stadt Ingolstadt über die Sperrzeit in Spielhallen im Stadtgebiet Ingolstadt zur Verhütung der Spielsucht und anderer, von Spielhallen ausgehender Gefahren.  
(Referent: Helmut Chase)

### Antrag:

1. Die Stellungnahme der Verwaltung wird zur Kenntnis genommen.
2. Die Verordnung über die Sperrzeit in Spielhallen wird entsprechend der Anlage 1 zu dieser Sitzungsvorlage beschlossen.

gez.

Helmut Chase  
Berufsmäßiger Stadtrat

## Finanzielle Auswirkungen:

**Entstehen Kosten:**  ja  nein

wenn ja,

Einmalige Ausgaben	Mittelverfügbarkeit im laufenden Haushalt	
Jährliche Folgekosten	<input type="checkbox"/> im VWH bei HSt: <input type="checkbox"/> im VMH bei HSt:	Euro:
Objektbezogene Einnahmen (Art und Höhe)	<input type="checkbox"/> Deckungsvorschlag von HSt: von HSt:	Euro:
Zu erwartende Erträge (Art und Höhe)	von HSt:  <input type="checkbox"/> Anmeldung zum Haushalt 20	Euro:
<input type="checkbox"/> Die Aufhebung der Haushaltssperre/n in Höhe von                      Euro für die Haushaltsstelle/n (mit Bezeichnung) ist erforderlich, da die Mittel ansonsten nicht ausreichen.		
<input type="checkbox"/> Die zur Deckung herangezogenen Haushaltsmittel der Haushaltsstelle (mit Bezeichnung) in Höhe von                      Euro müssen zum Haushalt 20                      wieder angemeldet werden.		
<input type="checkbox"/> Die zur Deckung angegebenen Mittel werden für ihren Zweck nicht mehr benötigt.		

## Kurzvortrag:

Die CSU-Stadtratsfraktion hat unter dem 08.10.2014 beantragt, dass die Verwaltung prüfen solle, inwieweit die Öffnungszeiten der Spielhallen in Ingolstadt an andere bayerische Großstädte angepasst werden können. Mit Beschluss des Stadtrats vom 22.10.2014 wurde dieser Antrag als Prüfungsantrag genehmigt.

In den vergangenen Jahren hat in Ingolstadt ein enormes Wachstum an Spielhallen und der damit verbundenen Geldspielgeräte stattgefunden. Insbesondere im Zeitraum von 2006 bis 2012 war ein explosionsartiges Wachstum an Spielhallen zu verzeichnen.

Ausgelöst bzw. erheblich verstärkt wurde diese Entwicklung durch die Änderung der Spielverordnung (SpielVO) durch Bekanntmachung vom 27.01.2006. In erster Linie sollten dadurch die in Mode gekommenen und illegal als Gewinnspielgeräte benutzten „Fun-Game-Geräte“ verboten werden. Im Gegenzug wurden

1. die Spielsequenz der zulässigen Geldspielgeräte von 12 auf 5 Sekunden verkürzt,
2. die maximal zulässige Anzahl an Geldspielgeräten pro Spielhalle von 10 auf 12 erhöht
3. die Gewinnmöglichkeiten deutlich erhöht
4. der erforderliche Platzbedarf für ein Gerät von bisher 15 auf nun 12 Quadratmeter reduziert (mit der Folge, dass auf einer geringeren Hallenfläche mehr Geldspielgeräte stehen können)
5. Jackpotsysteme für zulässig erachtet, soweit eine PTB-Zulassung erfolgt.

Bereits diese genannten Punkte allein waren geeignet, in den zurückliegenden Jahren bis heute eine wesentliche Steigerung des Spielreizes in Spielhallen gegenüber der Situation vor 2006 zu erzeugen. Die damit verbundene Attraktivitätssteigerung des Automatenspiels hat demzufolge auch eine Erhöhung des Suchtpotentials erzeugt. Erheblich verstärkt wurde diese Entwicklung und damit der Suchtfaktor „Erfolgserlebnis“ mit Ausblendung des Verlussterlebnisses. Die Automatenhersteller konnten die Auszahlungshöchstgrenzen der SpielVO durch einen „Punktemodus“ umgehen und Gewinne von bis zu 1.000,00 EURO pro Einzelspiel ermöglichen. Gleichzeitig konnten im Punktemodus, der von der SpielVO nicht erfasst ist, die Spielsequenz auf 2 Sekunden gedrückt werden.

Diese Entwicklung hat auch der Gesetzgeber erkannt und deshalb im Rahmen des im Jahr 2012 erlassenen neuen Glücksspielstaatsvertrags und dem dazu begleitenden Ausführungsgesetz die grundsätzliche Sperrzeit für Spielhallen von bisher 05.00 bis 06.00 Uhr auf 03.00 bis 06.00 Uhr ausgeweitet.

Zusätzlich wurde eine Verordnungsermächtigung vorgesehen (Art 11 Absatz 2 Satz 2 AGGlückStV), wonach bei Vorliegen örtlicher Besonderheiten oder eines öffentlichen Bedürfnisses die grundsätzliche Sperrzeit ausgeweitet werden kann.

Hierzu ist in erster Linie zu ermitteln, ob und in welchem Umfang Abweichungen der Situation in Ingolstadt von der Lage im bayernweiten Durchschnitt festzustellen sind.

Zu diesem Zweck wurden zur Klärung

1. der örtlichen Besonderheiten die im Jahr 2014 tatsächlich in Spielhallen zur Verfügung stehenden Geldgewinnspielgeräte bezogen auf die Einwohnerzahl mit dem bayernweiten Durchschnitt verglichen. Dieser Vergleich soll aufzeigen, ob aktuell die Lage in Ingolstadt eklatant schlechter als die durchschnittliche Situation in Bayern ist.
2. des öffentlichen Bedürfnisses für die Steigerung der Suchtgefahren durch die Zunahme an Geldspielgeräten von 2006 bis 2014 in Ingolstadt gegenüber Bayern verglichen. Dieser Vergleich ist dazu geeignet und erforderlich, um allgemein die Gründe für die massive Zunahme der Spielsucht zu dokumentieren mit dem Erfordernis für den Gesetz- oder Ordnungsgeber, dagegen einschreiten zu müssen.

Die nachfolgend dargestellten Vergleiche zwischen Bayern und Ingolstadt zeigen im Ergebnis die für Ingolstadt atypische Situation im Rahmen der Entwicklung der Verfügbarkeit von Geldgewinnspielgeräten in Spielhallen auf (Anlage 2).

Sämtliche Vergleichsdaten für Bayern wurden der Internetseite der Landesstelle für Glücksspielsucht in Bayern ([www.lsgbayern.de](http://www.lsgbayern.de)) entnommen.

Die in Ingolstadt bestehende immense Menge an Geldgewinnspielgeräten zeigt eine für Bayern atypische Situation auf:

Auf 1000 Einwohner im Stadtgebiet entfallen 5,41 Geräte. In Bayern nach Angabe der Landesstelle für Glücksspielsucht dagegen nur 3,12 Geräte. Damit liegt in Ingolstadt die Gerätedichte signifikant über dem bayerischen Durchschnitt (siehe Anlage 2). Das Verhältnis Geldspielgeräte zu Einwohner ist also in Ingolstadt erheblich schlechter als in Bayern insgesamt und bedeutet somit eine wesentlich höhere und umfangreichere Verfügbarkeit an Spielgeräten mit einer erheblich größeren Spielsuchtgefährdung der Bevölkerung.

Sowohl bei der Zunahme als auch bei dem tatsächlichen Istzustand der in den Spielhallen aufgestellten Geldgewinnspielgeräte liegt Ingolstadt damit deutlich über dem bayerischen Landesdurchschnitt. Die erheblich über dem bayerischen Durchschnitt liegende und damit atypische Situation in Ingolstadt spiegelt sich auch in der Entwicklung der in den Spielhallen aufgestellten Geldspielgeräte in den letzten Jahren wieder:

Basierend auf den Angaben der Landesstelle für Glücksspielsucht ist in Bayern die Anzahl der Geldgewinnspielgeräte im Zeitraum von 2006 bis 2014 um insgesamt 100 % gestiegen (siehe Anlage 2), in Ingolstadt dagegen um 161 %. Selbst im Vergleich zu anderen Großstädten in Bayern zeigt sich in Ingolstadt eine weit über dem bayerischen Durchschnitt liegende Entwicklung. So sind z.B. die Zuwachsraten in München 144 %, in Nürnberg 58 %, in Fürth 63 %, in Regensburg 89 % und in Augsburg 113 %.

Die genannte massive Expansion im Bereich der Spielhallengeldspielgeräte im Stadtgebiet und das daraus resultierende zur Zeit bestehende Überangebot an Spielmöglichkeiten in Ingolstadt haben sich auch bereits unmittelbar auf den Glücksspielmissbrauch und dessen schädliche Folge ausgewirkt:

Die Caritas Suchtambulanz verfügt seit 2010 durch die Landesstelle Glücksspiel in Bayern (LSG) über eine halbe Stelle zur Fachberatung für Menschen mit einer Glücksspielproblematik, nachdem in Ingolstadt wie auch landesweit ein enormer Anstieg der Beratungsfragen diesbezüglich zu verzeichnen war.

Das anliegende Diagramm (Anlage 3) stellt die Entwicklung der in Ingolstadt beratenen und betreuten Personen mit einer Glücksspielproblematik dar. Hierbei wurde die Beratung Angehöriger von Glücksspielsüchtigen nicht mit erfasst. Die Auswertungsergebnisse der Statistik für das Jahr 2014 konnten hier noch nicht berücksichtigt werden, da die Daten bis dato noch nicht vorliegen.

Diese Aussage wird durch nachfolgende Zahlen untermauert:

Kamen im Jahr 2003 lediglich 19 Personen zur Spielsuchtberatung/ therapie, verzeichnete die Caritas Suchtambulanz im Jahr 2009 bereits 42 Personen. Im Jahr 2013 waren 63 Personen bei der Suchtberatung und/oder –therapie. Bei diesen Zahlen ist zu beachten, dass hier die Beratungen der Angehörigen nicht mit enthalten sind. Die Spielsucht betrifft nicht nur den Spieler selbst, sondern auch im Rahmen einer sogenannten „Co-Abhängigkeit“ auch die unmittelbaren Angehörigen. Die tatsächliche Anzahl der Glücksspielsüchtigen in Ingolstadt, die bisher keine

Beratung oder Therapie bei der Caritas Suchtambulanz aufgenommen haben, dürfte weitaus höher liegen.

Durch die überdurchschnittliche Steigerung der Anzahl von Geldspielgeräten in Ingolstadt, bezogen auf die Einwohner, ist durch die wesentlich höhere und umfangreichere Verfügbarkeit an Spielgeräten mit einer über dem bayerischen Durchschnitt liegende Spielsuchtgefährdung der Ingolstädter Bevölkerung auszugehen. Die Dunkelziffer an Spielsüchtigen in Ingolstadt liegt daher sicherlich deutlich über den von der Caritas-Suchtambulanz statistisch geführten Personen.

Auf Grund der vorgenannten Tatsachen und Zahlen ergibt sich für das Stadtgebiet Ingolstadt deshalb über die örtlichen Verhältnisse hinaus ein öffentliches Bedürfnis und daraus resultierend ein zusätzlicher Handlungsbedarf, der über die bereits erfolgten Maßnahmen des Gesetzgebers mit den zum 01.07.2012 in Kraft getretenen, geänderten Regelungen des Glücksspielstaatsvertrags (GlüStV) und des Gesetzes zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrags (AGGlüStV) hinausgeht. Mit den genannten, zum 01.07.2012 geänderten, Vorschriften ist zwar die ursprüngliche Sperrzeit für Spielhallen von 05.00 Uhr bis 06.00 Uhr auf 03.00 Uhr bis 06.00 Uhr (Art. 11 Abs. 2 Satz 1 AGGlüStV) verlängert worden. Allerdings trägt diese Sperrzeitverlängerung nur der bayernweiten, durchschnittlichen Entwicklung und Situation der in Spielhallen aufgestellten Geldgewinnspielgeräte in ausreichendem Maße Rechnung.

Für atypische Situationen, wie vorstehend dokumentiert, sieht Art. 11 Abs. 2 Satz 2 AGGlüStV allerdings die Möglichkeit vor, bei Vorliegen besonderer örtlicher Verhältnisse oder eines öffentlichen Bedürfnisses mittels Verordnung die Sperrzeit für Spielhallen zu verlängern.

Diese gesetzlich vorgegebene Sperrzeit von 03.00 Uhr bis 06.00 Uhr ist auf Grund der vorgenannten Tatsachen und Statistiken im Ergebnis nicht ausreichend, um die Prävention der Spielsucht in Ingolstadt zu gewährleisten. Vielmehr ist die mit der beiliegenden Verordnung festgesetzte Verlängerung der Sperrzeit von 03.00 Uhr bis 09.00 Uhr erforderlich, um der aufgezeigten atypischen, das durchschnittliche Gefahrenpotenzial erhöhenden Situation und der massiven Geldgewinnspielgerätedichte in Ingolstadt gerecht zu werden und den Spielerschutz zu gewährleisten.

Insbesondere setzt die Sperrzeitverlängerung von 03.00 Uhr bis 09.00 Uhr um zusätzliche 3 Stunden der jederzeitigen Verfügbarkeit von Geldspielgeräten Grenzen und stellt eine zusätzliche Kompensation zu der überdurchschnittlich angewachsenen Zahl an Geldgewinnspielgeräten in Spielhallen dar. Die Sperrzeitverlängerung schützt die Spieler vor einer übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebs und gewährleistet eine Eindämmung der Betätigung des Spieltriebs. Hierdurch wird in den Ingolstädter Spielhallen eine nachhaltige Ruhezeit bedingt, die die Spieler zu einer längeren Pause zwingt und die Anreize zum Weiterspielen hemmt. Insbesondere verringert sie die für eine Öffnung der Spielhallen zu Verfügung stehenden Zeit im Stadtgebiet von 21 Stunden auf 18 Stunden, so dass ein Bespielen der Geldgewinnspielgeräte „rund um die Uhr“ nicht mehr möglich ist. Nachdem festgestellt werden konnte, dass Spieler vermehrt auch die Zeit vor Arbeitsbeginn nutzen, kann durch die verlängerte Schließung der Spielhallen vor allem in den Morgenstunden ein Spielen von regelmäßig Erwerbstätigen vor Beginn der Erwerbstätigkeit verhindert werden. Diese

gefährdeten Personen können in diesem Zeitraum auch nicht auf andere Angebote ausweichen, da Gaststätten, in denen häufig auch Geldgewinnspielgeräte aufgestellt werden, üblicherweise zu diesem Zeitpunkt nicht geöffnet sind. Insofern ist die Verlängerung der Sperrzeit nicht nur eine formelle Angelegenheit, sondern bringt effektiv eine Einschränkung zumindest der zeitlichen Verfügbarkeit der Geräte und damit ebenfalls eine Reduzierung des Auslebens der Spielsucht.

Zudem verhindert die verlängerte Sperrzeit bis einschließlich 09.00 Uhr, dass Kinder und Jugendliche auf dem morgendlichen Schulweg bereits mit geöffneten Spielhallen und dem daraus resultierenden Kundenverkehr konfrontiert werden. Der Besuch einer Spielhalle rund um die Uhr soll gerade den Heranwachsenden nicht als eine „normale“ Betätigung der Erwachsenen suggeriert werden, da dadurch die Hemmschwelle, selbst einmal in eine Spielhalle zu gehen, deutlich sinkt. Somit kann zumindest in den Morgenstunden ein zusätzlicher Spielanreiz bzw. die Anlockung und Anwerbung zum Spiel vermieden werden.

Die beabsichtigte Sperrzeitverlängerung ist auch verhältnismäßig: Sie kompensiert wie bereits dargelegt auf Grund der Verlängerung der Sperrzeit von ca. 15% zumindest zum Teil die jetzt bestehende um ca. 73,40 % höhere Verfügbarkeit von Geldgewinnspielautomaten im Landesvergleich. Ob diese Kompensation tatsächlich bereits ausreicht, um das im Landesvergleich erheblich höhere Suchtpotential in Ingolstadt signifikant einschränken zu können, muss durch eine Evaluierung der Suchtberatungsstellen mit einer dann eventuell erforderlichen Anpassung der Verordnung ermittelt werden.

Die Verordnung ist auch angemessen, um das angestrebte Ziel einer Begrenzung der Glücksspielmöglichkeiten im Stadtgebiet schnellstmöglich zu erreichen und sicherzustellen. Die Berufsfreiheit nach Art. 12 des Grundgesetzes der Spielhallenbetreiber wird ebenfalls nicht beeinträchtigt: Die verlängerte Sperrzeit ermöglicht den Spielhallenbetreibern, ihre Betriebe im Zwei-Schichten-Betrieb weiterzuführen und fordert die Schließung der Spielhallen lediglich zu Zeiten, während der die erwerbstätige Bevölkerung ohnehin kaum die Möglichkeit hat, sich mit Glücksspielen zu beschäftigen.

Eine nur auf bestimmte Stadtgebiete beschränkte Verordnung zur Verlängerung der Sperrzeit ist im Fall der Stadt Ingolstadt nicht zielführend, da Spieler erfahrungsgemäß auf Grund der heutigen Mobilität ohne Probleme in Spielhallen ausweichen würden, die nicht von der Sperrzeitverlängerung betroffen wären. Aufgrund dessen muss die Verordnung das gesamte Stadtgebiet einbeziehen.