

Beschlußempfehlung und Bericht **des Ausschusses für Wirtschaft (9. Ausschuß)**

zu dem Antrag der Abgeordneten Westphal, Amling, Dr. Ahrens, Antretter, Bachmaier, Frau Blunck, Dr. Böhme (Unna), Frau Becker-Inglaup, Börnsen (Ritterhude), Catenhusen, Frau Dr. Däubler-Gmelin, Dreßler, Frau Faße, Frau Fuchs (Verl), Großmann, Gansel, Graf, Gilges, Frau Dr. Götte, Hasenfratz, Hiller (Lübeck), Haar, Heyenn, Heistermann, Frau Hämmerle, Dr. Holtz, Jahn (Marburg), Jaunich, Dr. Jens, Jungmann, Kastning, Kirschner, Kretkowski, Kuhlwein, Koschnick, Kißlinger, Dr. Klejdzinski, Klein (Dieburg), Lohmann (Witten), Dr. Mertens (Bottrop), Frau Matthäus-Maier, Frau Dr. Martiny, Müller (Pleisweiler), Müller (Schweinfurt), Müller (Düsseldorf), Müntefering, Menzel, Nagel, Dr. Nöbel, Niggemeier, Oostergetelo, Dr. Pick, Poß, Purps, Peter (Kassel), Pfuhl, Reuter, Reschke, Rixe, Roth, Seidenthal, Frau Seuster, Frau Simonis, Singer, Dr. Spöri, Schäfer (Offenburg), Dr. Schmude, Frau Schmidt (Nürnberg), Schmidt (München), Schmidt (Salzgitter), Schanz, Schröer (Mülheim), Schütz, Schluckebier, Stahl (Kempen), Stiegler, Frau Terborg, Toetemeyer, Urbaniak, Vosen, Weiermann, Frau Weiler, Frau Weyel, Weisskirchen (Wiesloch), Wiefelspütz, von der Wiesche, Dr. de With, Wittich, Frau Wieczorek-Zeul, Zeitler, Dr. Vogel und der Fraktion der SPD
— Drucksache 11/586 —

Eindämmung der Spielhallenflut

A. Problem

Verdrängung von Spielhallen und Sex-shops. Verdrängung alteingesessener Geschäfte wegen der Mieten. Strukturveränderung und Senkung des Niveaus der Innenstädte und der Ortskerne. Negative Veränderung der Wohnqualität. Widerspruch zu den freizeitpolitischen Zielvorstellungen der Jugendpolitik. Verstärkung der Gefahr zu unkontrolliertem Spielverhalten.

B. Lösung

Einschränkung der Genehmigung und des Betriebs von Spielhallen durch Änderungen des Gewerberechts und der Spielverordnung. Verzicht der Bundesregierung im eigenen Einflußbereich auf die Ansiedlung von Spielhallen. Stärkung der planungsrechtlichen Möglichkeiten der Gemeinden. Mieterschutz für kleine und mittlere Betriebe in Einzelhandel, Handwerk und anderen Gewerben.

C. Alternativen

Ablehnung der vorgesehenen Änderungen

Mehrheit im Ausschuß (Ablehnung)

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Antrag der Abgeordneten Westphal, Amling, Dr. Ahrens, Antretter, Bachmaier u. a. und der Fraktion der SPD — Drucksache 11/586 — abzulehnen.

Bonn, den 8. März 1989

Der Ausschuß für Wirtschaft

Dr. Unland	Grünbeck
Vorsitzender	Berichterstatter

Bericht des Abgeordneten Grünbeck

Der Antrag wurde in der 27. Sitzung am 17. September 1987 zur federführenden Beratung an den Ausschuß für Wirtschaft und zur Mitberatung an den Innenausschuß, an den Rechtsausschuß, an den Ausschuß für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit, an den Ausschuß für Verkehr und an den Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau überwiesen.

Grundlage des Antrags ist die geforderte Feststellung, daß die rapide Ausbreitung von Spielhallen und Sexshops alteingesessene Geschäfte verdränge, die nicht in der Lage seien, die von Spielhallen gebotenen höheren Mieten zu bezahlen. Dies führe zu einer Strukturveränderung und einer Senkung des Niveaus der Innenstädte und der Ortskerne. Wohnqualität, aber auch Charakter und Funktion als Versorgungsbereich für den gehobenen und spezialisierten Bedarf würden negativ verändert.

Die Ausbreitung der genannten Betriebe widerspreche auch den freizeitpolitischen Zielvorstellungen der Jugendpolitik, die auf Entfaltung von Kommunikation und Kreativität ausgerichtet seien. Sie verstärkten die Gefahr zu unkontrolliertem Spielverhalten, was zu existenzgefährdenden finanziellen Verlusten führen könne.

Durch den Antrag soll die Bundesregierung daher aufgefordert werden,

- im Rahmen des Gewerberechts und der Spielverordnung umgehend Regelungen zu treffen, die geeignet sind, die Genehmigung und den Betrieb von Spielhallen wirksam einzuschränken; im eigenen Einflußbereich (z. B. auf Grundstücken der Deutschen Bundesbahn) auf die Ansiedlung von Spielhallen zu verzichten;
- die planungsrechtlichen Möglichkeiten der Gemeinden — wie dies der Bundesrat und die kommunalen Spitzenverbände bei den Beratungen zum Baugesetzbuch vorgeschlagen haben — zu stärken; die Gemeinden müssen z. B. in die Lage versetzt werden, bestimmte Nutzungen oder Anlagen zu beschränken oder zu verhindern;
- einen wirksamen Mieterschutz auch für kleine und mittlere Betriebe in Einzelhandel, Handwerk oder anderen Gewerben einzuführen.

Anläßlich der ersten Lesung des Antrags im Deutschen Bundestag hat Abgeordneter Börnsen (Bönsen) (Fraktion der CDU/CSU) darauf hingewiesen, die erst vor zwei Jahren erfolgte Novellierung der Spielhallenverordnung sei mit der Absicht geschehen, Fehlentwicklungen zu verhindern. Die Anzahl der Geldautomaten sei auf zehn begrenzt, die Quadratmeterlösung sei eingeführt, Sonderspiele seien beschnitten worden. Diese Novellierung sei unterlaufen worden. Die Branche sollte zunächst — also vor einer möglichen Gesetzesverschärfung — zur Selbstbe-

schränkung aufgefordert werden. Das Bauplanungsrecht gebe Eingreifmöglichkeiten vom Bebauungsplan bis hin zur Veränderungssperre. Bei der bevorstehenden Gesamtnovellierung der Baunutzungsverordnung sollten auch die Vergnügungsstätten mit einbezogen werden, damit den Gemeinden ein weiterer Handlungsspielraum eröffnet werde.

Weitere Möglichkeiten für die Länder bestünden bei der Vergnügungssteuer, über die Stellplätze und die Sperrzeitregelung.

Standorte von Spielhallen in der Nähe von Schulen, Jugendzentren und Kindergärten seien nicht tragbar.

Abgeordnete Frau Teubner (Fraktion DIE GRÜNEN) hat in der ersten Lesung kritisiert, daß die Menschen in den Städten oft kaum noch eine andere sinnvolle Freizeitbeschäftigung fänden. Mit dem vorhandenen planungsrechtlichen Instrumentarium könnte das Überhandnehmen unerwünschter Vergnügungsstätten verhindert werden. Es reiche allerdings nicht aus, um dem Strukturwandel im Einzelhandel zu begegnen. Notwendig seien

- ein verbesserter Mieter- und Kündigungsschutz für Gewerbetreibende im Einzelhandel und Handwerk,
- eine Novellierung der Baunutzungsverordnung,
- Programme zur Existenzgründung und Existenzsicherung von versorgungswichtigen Betrieben des Einzelhandels und
- eine Unterstützung der Kommunen bei der Schaffung ausreichender attraktiver Alternativen in der Freizeit- und Lebensgestaltung.

Für die Fraktion der FDP hat Abgeordneter Grünbeck erklärt, daß marktwirtschaftliche Lösungen notwendig seien. Es sei unzutreffend, daß sich die Zahl der Spielhallen drastisch vermehrt habe. Die novellierte Verordnung werde ihre Wirkung zeigen. Die entscheidenden wirkungsvollen Möglichkeiten der Gemeinden zur Verhinderung einer unerwünschten Ausbreitung von Spielhallen bildeten die bauplanungsrechtlichen Instrumente. Daher lehne die Fraktion der FDP den Antrag der Fraktion der SPD ab.

Der Parlamentarische Staatssekretär Dr. Riedl hat ausgeführt, daß von der zunehmenden Zahl von Spielhallen besonders die Länder Nordrhein-Westfalen, Hamburg und Bremen betroffen seien. Mehr als die Hälfte der Neuzulassungen nach der neuen Spielverordnung von 1985 entfalle auf Nordrhein-Westfalen. Dies sei überwiegend Folge eines bis zum Inkrafttreten der Verordnung dort entstandenen Antragsstaus und ferner die Folge von Strukturveränderungen im Gewerbe.

Das Gewerberecht biete keine Handhaben, die Errichtung weiterer Spielhallen zu unterbinden. Dies wäre mit dem Grundsatz der Gewerbefreiheit nicht zu vereinbaren.

Eine Reduzierung der Spielanreize der Geräte käme durch eine Reduzierung der Sonder- und Risikospiele in Betracht. Auch das Städtebaurecht leiste den erforderlichen Beitrag zur Lösung der durch die Zunahme von Spielhallen entstandenen Probleme. Aufgabe des Städtebaurechts könne allerdings nur sein sicherzustellen, daß aus Gründen einer geordneten städtebaulichen Entwicklung Vergnügungsstätten, z. B. Spielhallen, an den dafür geeigneten Standorten errichtet werden und eine nachteilige Umstrukturierung eines Gebiets verhindert wird. Vor allem gehörten Spielhallen in größerem Einzugsbereich grundsätzlich nur in die Kerngebiete der Städte und seien auch dort nur zulässig, wenn sie nach Anzahl, Lage, Umfang und Zweckbestimmung der vorhandenen Eigenart des Gebiets nicht widersprechen.

Nach Maßgabe von § 1 Abs. 5 und § 9 der Baunutzungsverordnung könnten in Bebauungsplänen mit der Festsetzung von Baugebieten auch Spielhallen ausgeschlossen werden.

Das am 1. Juli 1987 in Kraft getretene Baugesetzbuch enthalte für die Bauleitplanung eine zusätzliche Regelung von erheblicher praktischer Bedeutung. Schon während des Verfahrens zur Aufstellung oder Änderung von Bebauungsplänen können die künftigen Plangebiete gegen die Einrichtung von Vergnügungsstätten, auch soweit damit die Nutzungsänderung eines Ladenlokals in eine Spielhalle ohne bauliche Maßnahme verbunden ist, durch eine Veränderungssperre gemäß § 14 Baugesetzbuch vorläufig gesichert werden. Das Städtebaurecht ermöglicht den Gemeinden, die aus städtebaulichen Gründen erforderlichen Planungen zur Verhinderung oder Beschränkung von Spielhallen vorzunehmen.

Über die bereits vorhandenen Regelungen hinaus werde die Einführung einer gesonderten Regelung über die Zulässigkeit bestimmter Vergnügungsstätten, wie z. B. Spielhallen, in den Baugebieten geprüft, die aber ebenfalls auf die städtebaulichen Erfordernisse beschränkt bleiben müsse. Die Erörterungen mit den Beteiligten seien insoweit noch nicht abgeschlossen.

Die Landesregierung Nordrhein-Westfalen hat zu der Problematik in ihren Antworten auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Dr. Pohl (CDU) in Landtags-Drucksache 10/2129 und auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Jentsch (SPD) in Landtags-Drucksache 10/2130, beide vom 24. Juni 1987, Stellung genommen.

Ein Abgeordneter der Fraktion der SPD hat im Sozialdemokratischen Pressedienst vom 18. September 1987 ausgeführt, daß § 15 der Baunutzungsverordnung bei Spielhallenanträgen allenfalls dann angewendet werden könne, wenn es im Gebiet bereits zu einer größeren Häufung von Vergnügungsstätten gekommen sei. Die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe in der genannten Vorschrift verursache in der Praxis Rechtsunsicherheit. Durch die Aufstellung oder Änderung von Bebauungsplänen könnten Spielhallen

in Baugebieten, in denen solche Betriebe zulässig oder auch ausnahmsweise zulassungsfähig seien, ausgeschlossen oder eingeschränkt werden. Diese Möglichkeit bestehe jedoch nur für förmlich festgesetzte Baugebiete, nicht dagegen für den unbepflanzten Innenbereich. Ein pauschaler Ausschluß von Spielhallen aus sämtlichen Baugebieten oder etwa dem gesamten Innenstadtbereich einer Stadt sei in der Regel nicht möglich. Ein derartiges Verbot im Kernbereich würde auch zu einer Verdrängung von Spielhallen in schützenswerte citynahe Wohnbereiche führen, womit das Problem nur räumlich verlagert würde.

Am Montag, dem 20. Juni 1988, hat eine öffentliche Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft stattgefunden. Die Fraktionen der CDU/CSU und FDP haben nunmehr einen neuen Antrag (Drucksache 11/2999) vom 15. Februar 1989 eingebracht, der den Titel trägt „Verhinderung von negativen städtebaulichen Auswirkungen von Spielhallen und Änderung der umsatzsteuerlichen Behandlung von Geldspielgeräten“.

Zu den Ergebnissen der öffentlichen Anhörung:

Zum Planungsrecht

Fraktion der SPD

Den Gemeinden möge ein planungsrechtliches Instrumentarium an die Hand gegeben werden, mit dem sie bestimmte Nutzungen von Gebäuden oder bestimmte Anlagen beschränken und verhindern können.

Fraktion DIE GRÜNEN

Die planungsrechtlichen Möglichkeiten der Gemeinde, Spielhallen einzuschränken oder zu verhindern, mögen gestärkt werden.

Stadt Essen

Die Stadt Essen äußert Bedenken, ob man knapp ein Jahr nach Inkrafttreten des BauGB jetzt schon wieder an eine Änderung herangehen solle. Man verfüge noch über keine Erfahrungen mit den neuen Vorschriften.

Deutscher Städte- und Gemeindebund

Eine Ergänzung des Baugesetzbuches um einen § 9 Abs. 1 Nr. 27 BauGB, mit dessen Hilfe die Gemeinde einzelne Nutzungen oder Anlagen aus städtebaulichen Gründen ausschließen kann, wäre ein flexibles Instrument, das für die Eindämmung der Spielhallenflut geeignet wäre.

Stadt Rheine

Bevor an eine Änderung des Baugesetzbuches gedacht werde, sollte man die Baunutzungsverordnung ändern. Von dem Erfolg dieser Änderung hänge es ab, ob eine Änderung des Baugesetzbuches noch notwendig sei. Daher werde eine Änderung des Baugesetzbuches zur Zeit noch nicht für nötig gehalten.

Prof. Dr. Gallwas

Prof. Dr. Gallwas hält die Änderung planungsrechtlicher Vorschriften für bedenklich, weil hier die Grenze zwischen städtebaulich bedingter Planung und einer wegen der bestehenden Gewerbefreiheit verfassungsrechtlich nicht möglichen Bedürfnissteuerung verwischt werde.

Deutsches Institut für Urbanistik

Das Institut scheint einer Änderung der Baunutzungsverordnung den Vorzug gegenüber der Änderung planungsrechtlicher Vorschriften zu geben. Es verweist auf den erheblichen Planungsaufwand bei der Aufstellung von Bauleitplänen.

Zum Bauplanungsrecht (Baunutzungsverordnung)*Stadt Essen*

Nach Ansicht der Stadt Essen sollte die Baunutzungsverordnung vor allem zwei Dinge regeln: Vergnügungsstätten sollten in Wohngebieten grundsätzlich nicht zulässig sein. Zum zweiten sollten Regelungen gefunden werden, die die Massierung von Vergnügungsstätten in einzelnen Planungsgebieten ausschließen; dies könne entweder in § 1 oder in § 15 BauNVO geregelt werden.

In einer Ergänzung des § 15 BauNVO sollten Kriterien aufgestellt werden, aus denen auf eine störende Massierung von Vergnügungsstätten geschlossen werden kann. Mit dieser Vorschrift ließen sich dann die Begründungen in den textlichen Fassungen der Bauleitpläne normativ untermauern.

Deutscher Städte- und Gemeindebund

Er hält eine Änderung der BauNVO allenfalls für eine flankierende Maßnahme. Die BauNVO sei ein zu starres Instrument und könne sich nur mit den Baugebietstypen, nicht aber mit der konkreten Lage in den jeweiligen Baugebieten auseinandersetzen.

Stadt Rheine

Die Stadt Rheine favorisiert eine Änderung der BauNVO. Die Ziele einer solchen Änderung seien zunächst, daß Spielhallen in Kerngebieten dann nicht mehr zulässig seien, wenn sie massiert aufträten. In

Mischgebieten sollten sie nur ausnahmsweise und in Wohngebieten überhaupt nicht zulässig sein. Rechtstechnisch böte sich die Schaffung eines neuen § 11 Abs. 4 BauNVO für besondere Vergnügungsstätten an.

Sie regt weiterhin an, die Anwendung der § 1 Abs. 5 und 9, § 15 BauNVO zu erleichtern. Wegen der Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe seien diese Vorschriften zur Zeit schwierig anzuwenden; die Anwendung sei mit hohem Prozeßrisiko verbunden. Der Ordnungsgeber sollte städtebauliche Ziele wie „Schutz des Wohnwertes vor Wohnwertverlusten“, „Massierungsverbot (von Spielhallen)“ formulieren.

Stadtverwaltung Ulm

Die Stadtverwaltung Ulm hält eine Änderung der BauNVO hinsichtlich der Zulässigkeit von Spielhallen in Wohngebieten für nicht notwendig, da die bestehende Regelung ausreichend sei. Für hilfreich würde sie jedoch eine Änderung für den Bereich der Mischgebiete halten. Angelehnt an die neuere Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes sollte der Ordnungsgeber unter den städtebaulichen Belangen die „Versorgung des Gebietes“ einführen und damit eindeutig klarstellen, daß in Mischgebieten Vergnügungsstätten nur in beschränktem Umfang zur Versorgung des Gebietes zulässig seien.

Deutsches Institut für Urbanistik

Auch das Difu hält eine Wortlautkorrektur des § 15 BauNVO für erforderlich. Der Wortlaut des § 15 BauNVO sollte die städtebaulichen Ziele „geschäftliches Niveau, Attraktivität des Gebietes und Verhinderung negativer Strukturveränderungen“ enthalten.

Prof. Dr. Gallwas

Auch Prof. Dr. Gallwas schlägt eine Präzisierung der städtebaulichen Gründe vor. Den Gemeinden müsse das Risiko abgenommen werden, die bisher formelhaft verwendeten Begriffe „städtebauliche Gründe“ zu konkretisieren. Er meint jedoch, daß eine generelle Regelung für Wohn-, Misch- oder Kerngebiete nicht gerechtfertigt sei. Vergnügungsstätten hätten nämlich nicht in jedem Gebietstyp im Sinne der BauNVO die gleichen negativen Auswirkungen. Zweckmäßiger erscheine es daher, den Gemeinden zu überlassen, welche Gebiete sie in welchem Umfang für Spielhallen öffnen.

Zum Gewerberecht*Deutscher Städtetag*

Der DStT hält es für bedeutsam, daß die einzelnen Spieler ihre Verluste überschauen und damit begrenzen können. Er schlägt vor, die Spieldauer pro Spiel zu

erhöhen; dadurch würde der Anreiz zum Verweilen am Geldspielgerät reduziert werden. Risiko- oder Sonderspiele sollten ganz abgeschafft oder erheblich reduziert werden. Eine derartige Einschränkung befürwortet er auch bei Geldspielgeräten in Gaststätten.

Prof. Dr. Gallwas

Prof. Dr. Gallwas weist darauf hin, daß der Vorschlag des DStT mit geltendem Recht nicht zu vereinbaren sei. Die SpielVO in ihrer derzeitigen Fassung ermögliche eine solche Beschränkung nicht. Eine Änderung der SpielVO in diesem Sinne käme ohne eine Änderung der Ermächtigungsnorm (§§ 33f, 33e GewO) nicht in Betracht. Diese Vorschriften erlaubten nur, eine Verordnung zu erlassen, die unangemessen hohe Verluste verhindern solle; nicht aber das Spielen an Geldautomaten schlechthin unattraktiv zu machen.

Auch eine Änderung der Ermächtigungsnorm in dem Sinne, wie sie der DStT vorschläge, käme wegen Artikel 12 Grundgesetz (Berufsfreiheit — hier der Spielhallenbetreiber) nicht in Betracht.

Stadt Rheine

Die Stadt Rheine macht auf das Problem aufmerksam, daß Spielhallenbetreiber zunehmend auf die „Gaststättenschienen“ ausweichen, d. h. sie bieten beispielsweise Kaffee oder ähnliches an. Damit erreichten sie, daß ihr Vorhaben nach erleichterten Bedingungen über die Zulassung einer Gaststätte behandelt wird. Eine klare Abgrenzung zwischen Gaststätte und Spielhalle habe die Rechtsprechung bisher noch nicht entwickelt.

Stadt Essen

Die Stadt Essen schlägt folgende Änderungen der SpielVO vor:

- Erhöhung der Mindestgrundfläche einer Spielhalle pro Geldspielgerät von 15 auf 20 m²;
- Verringerung der Höchstzahl von Spielgeräten mit Gewinnmöglichkeiten pro Spielhalle von 10 auf 6;
- Präzisierung der zum Aufstellen von Spielgeräten mit Gewinnmöglichkeiten anrechenbaren Grundfläche (Abzug von Service- und Aufsichtsbereichen, reinen Sitzgruppen, Fluchtwegen etc.);
- andere Spiele nach § 33b GewO sind auf die zulässige Zahl der Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeiten anzurechnen.

Außerdem sei der Begriff des Spielhallenbetriebes in § 33i GewO genau und abschließend zu definieren.

Zum Steuerrecht

Verband der Automatenaufsteller e. V.

Der Verband fordert eine Entscheidung des Steuer-Bundesgesetzgebers darüber, ob Grundlage einer Besteuerung das in das Gerät eingeworfene Geld sein solle oder nur das Geld, das nach Spielablauf — also nach Gewinnausschüttung — in dem Gerät verbleibe. Wer daher den Einbau von Zählgeräten zur Erfassung des eingeworfenen Geldes fordere, müsse sich zunächst über diese Frage Gedanken machen.

Gesamthochschule Essen und Prof. Dr. Gallwas

Beide Autoren melden im Hinblick auf eine mögliche „Erdrosselungssteuer“ verfassungsrechtliche Bedenken an. Nach der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofes sei der für die Bemessung der Umsatzsteuer maßgebliche Betrag derjenige, der in das Spielgerät eingeworfen werde. Da man diesen Betrag nicht kenne, werde folgendermaßen verfahren: Man gehe von dem Betrag aus, den man nach Spielende im Gerät vorfinde und rechne — unter Berücksichtigung der Ausschüttungsquote von 60 % — auf den eingeworfenen Geldbetrag hoch. Demgemäß müsse man zur Zeit den Kasseneinhalt mit dem Faktor 1,5 multiplizieren. Das Produkt diene dann als Grundlage der Besteuerung mit der Umsatzsteuer in Höhe von 14 v. H. Im Ergebnis entspräche dies einer Besteuerung allein durch die Umsatzsteuer in Höhe von 31 v. H. Wenn zu dieser Steuer noch weitere steuerliche Belastungen — etwa örtliche Vergnügungssteuern — kämen, nähere man sich den Bereichen der sogenannten Erdrosselungssteuer.

Prof. Dr. Gallwas ergänzt diese Bedenken mit dem Hinweis, daß der Spielhallenbetreiber keinen genügenden Spielraum mehr habe, die steuerliche Belastung kalkulatorisch auf den Spieler abzuwälzen. Hier könnten in der Tat Artikel 12 und 14 GG berührt sein. Bei der Bemessung der Steuergesetze sei dies zu bedenken.

Der mitberatende Ausschuß für Verkehr hat in seiner Sitzung am 28. September 1988 empfohlen, bei der Beschlußfassung folgenden verkehrspolitisch relevanten Aspekt zu berücksichtigen: „Die Deutsche Bundesbahn sollte künftig auf die Einrichtung von Spielhallen auf Bundesbahngelände verzichten und bestehende zügig abbauen. Gemäß ihrem gemeinschaftlichen Auftrag trägt sie in diesem Sinne auch eine umfassende Verantwortung gegenüber ihren Kunden. Sie sollte daher kein Freizeitverhalten fördern, das erwiesenermaßen als äußerst problematisch angesehen werden muß.“

Der Innenausschuß des Deutschen Bundestages hat in seiner Stellungnahme vom 9. Dezember 1987 mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen und den Stimmen der Fraktion der SPD bei Enthaltung der Fraktion DIE GRÜNEN empfohlen, dem Antrag zuzustimmen. Die seit Jahren vor allem in den Innenstädten wachsende Zahl von Spielhallen und Sex-Läden stelle eine unerwünschte Entwicklung dar. Mit den derzeit geltenden planungsrechtlichen Instrumenten könne einer Kon-

zentration und weiteren Ausdehnung dieser Unternehmen nicht wirksam genug begegnet werden. Der Innenausschuß halte es daher für notwendig, insbesondere die planungsrechtlichen Instrumente der Gemeinden im Hinblick auf eine Verhinderung unerwünschter Konzentrationen von problematischen Vergnügungsstätten in den Städten und Gemeinden zu stärken.

Der Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat die Anträge zuletzt in seiner 43. Sitzung am 8. März 1989 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Fraktion der SPD bei Stimmenthaltung der Fraktion DIE GRÜNEN empfohlen, den Antrag abzulehnen. Die Fraktion der SPD hatte dabei einen Änderungsantrag mit folgendem Inhalt vorgelegt:

„Die Beschlußempfehlung erhält folgende Fassung:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die öffentliche Debatte über die Auswirkungen der Spielhallenflut, die Anhörung von Fachleuten und Betroffenen durch Ausschüsse des Deutschen Bundestages und die Erfahrung zahlreicher Städte mit den bisher vorhandenen Instrumenten zur Eindämmung der Spielhallenflut machen deutlich,

1. es gibt dringenden Handlungsbedarf des Bundes, insbesondere um den Kommunen wirksame Instrumente zur Steuerung und Begrenzung der Spielhallenflut an die Hand zu geben,
2. die Instrumente müssen geeignet sein, Auswüchse der Spielhallenflut zu verhindern oder zu beschneiden,
3. mit diesen Instrumenten müssen für eine lange Zeit die staatlichen Rahmenbedingungen verbindlich gesetzt sein, damit alle Beteiligten — die Kommunen und die Branche — auf einer gesicherten Grundlage planen und handeln können.

Die in der Drucksache 11/586 geforderten Regelungen

- im Rahmen des Gewerberechts und der Spielverordnung,
- beim Planungs- und Baunutzungsrecht,
- beim Mieterschutz

bieten die entscheidenden Ansätze für Regelungen durch den Bund. Mehrere Bundesländer haben zwischenzeitlich auch steuerliche Maßnahmen ergriffen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. im Baugesetzbuch den § 9 (Bebauungsplan) und § 34 (Im Zusammenhang bebaute Ortsteile) so zu ergänzen, daß der Ausschluß bestimmter Nutzungen oder Anlagen oder deren zahlenmäßige Beschränkung (Verhinderung der Massierung) aus städtebaulichen Gründen möglich ist,

2. die Baunutzungsverordnung so zu ändern, daß

- Vergnügungsstätten in allgemeinen und besonderen Wohngebieten unzulässig sind (§§ 4, 4a BauNVO),
- Vergnügungsstätten ausnahmsweise zulässig sind in Mischgebieten (§ 6 BauNVO),
- Vergnügungsstätten zulässig sind in Kerngebieten mit Ausschlußmöglichkeit einer unerwünschten Massierung (§ 7 BauNVO),
- den Kommunen der Ausschluß von unerwünschten Nutzungen ermöglicht wird (§ 15 BauNVO),

3. sicherzustellen, daß in und an Bahnhöfen keine weiteren Spielhallen entstehen und dort bestehende möglichst attraktiveren Nutzungen zugeführt werden,

4. sicherzustellen, daß ab 1. Juli 1989 keine „100er Risikospiele“ mehr eingesetzt werden und daß zum 31. Dezember 1990 die nach altem Recht betriebenen rund 11 000 Geräte tatsächlich stillgelegt werden,

5. das Angebot der Branche, die „Sonderspiele in den Sonderspielen“ zu begrenzen und die Speichermöglichkeit auf 50 DM zu senken, zu einer verbindlichen Regelung zu machen,

6. die weiteren Übergangsfristen (§ 3 Abs. 3 SpielVO) auf den 31. Dezember 1992 zu verkürzen, womit unter Berücksichtigung einer 4jährigen Laufzeit von Spielautomaten ein hinreichender Vertrauensschutz gegeben wäre,

7. mit einer angemessenen Übergangsfrist die gleichzeitige Beispielbarkeit von mehr als zwei Geräten zu untersagen,

8. zur korrekten Umsatzsteuererfassung wird bei der Neuanschaffung von Spielautomaten der Einbau von Zählvorrichtungen verbindlich vorgeschrieben.

Bei Altgeräten wird die Nachrüstung mit Zählvorrichtungen freigestellt; für nicht nachgerüstete Altgeräte ist eine sofortige Änderung der Umsatzsteuerrichtlinie durch eine deutliche Erhöhung des Multiplikators erforderlich,

9. einen wirksamen Mieterschutz für Geschäftsraummieter durchzusetzen, in dem Kündigungen zum Zweck der Mieterhöhung und ungerechtfertigte Mieterhöhungen ausgeschlossen sowie längere Kündigungsfristen gewährleistet werden.

III. Außerdem fordert der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auf, Forschungsaufträge zu vergeben, insbesondere zu folgenden Themen:

1. Ursachen pathologischen Glücksspiels und Möglichkeiten seiner Prävention und Therapie,

2. Verbreitung pathologischen Glückspiels und Verteilung auf Altersgruppen und soziale Schichten,
3. Bestandsaufnahme der Beratung und therapeutischen Versorgung, Entwicklung eines Beratungskonzepts, Rückfall-Häufigkeit,
4. Umfeldkriminalität,
5. Möglichkeiten der definitorischen Abgrenzung von Glücks- und Unterhaltungsspielen mit Gewinnmöglichkeit anhand empirisch gewonnener struktureller Merkmale."

Der Finanzausschuß hatte sich gutachtlich mit dem Antrag befaßt und in seinen Sitzungen am 29. September und 12. Oktober 1988 zur zutreffenden umsatzsteuerlichen Erfassung der Umsetzung von Geldspielautomaten den Einbau von Zählwerken in neue Automaten befürwortet. Er hat darüber hinaus die Bundesregierung gebeten zu prüfen, wie bei bereits vorhandenen Geldspielautomaten eine angemessene umsatzsteuerliche Erfassung der Umsätze sichergestellt werden kann. Keine Mehrheit fand der Antrag der Fraktion der SPD:

„1. Der Finanzausschuß stellt fest:

Nach der derzeitigen Rechtslage und Verwaltungspraxis findet eine massive Wettbewerbsverzerrung zugunsten von Geldspielautomatenbetreibern statt, da bei allen Unterhaltungsgeräten der volle Umsatz versteuert wird, bei Geldspielautomaten jedoch nur der halbe Umsatz steuerlich erfaßt wird. Dieses Ergebnis ist die Folge einer Steuerpolitik der Bundesregierung, nach der es für Geldspielautomatenbetreiber erklärtermaßen unzumutbar ist, Zählgeräte zur korrekten Erfassung des Umsatzes in die Automaten einzubauen, so daß der Umsatz von der Finanzverwaltung geschätzt werden muß. Die Bemessungsgrundlage für die Schätzung der Umsätze ist jedoch aus „Billigkeitserwägungen“ so niedrig angesetzt, daß tatsächlich nur der halbe Umsatz steuerlich erfaßt wird. Seit geraumer Zeit finden Beratungen zwischen dem Bundesfinanzminister und den Finanzministern/Senatoren der Länder zur Frage der Änderung der Bemessungsgrundlage statt. Konkrete Ergebnisse entsprechend der Empfehlung der Finanzministerkonferenz vom 16. Juni 1988 liegen jedoch noch immer nicht vor. Zwar sind die Gemeinden nach den jeweiligen Vergnügungssteuergesetzen der Länder berechtigt, eine Vergnügungssteuer zu erheben; die Vergnügungssteuer-Höchstsätze, die von den Ländern festgelegt werden, werden jedoch von den Kommunen — gemessen an den in Spielhallen gemachten Umsätzen — als zu niedrig empfunden. In einigen Bundesländern wurde den Städten und Gemeinden selbst diese unzureichende Möglichkeit der Steuererhebung genommen, da im Rahmen der Abschaffung von Bagatellsteuern auch die Vergnügungssteuergesetze gestrichen wurden. Ausdrücklich begrüßenswert sind daher die seit einiger Zeit zu verzeichnenden Initiativen einiger Bundesländer, die über Bagatellsteuergesetze verfügen, die Vergnügungssteuer-Höchstsätze zu

erhöhen und den Spielraum der Gemeinden, vom Regelsteuersatz abzuweichen, auszuweiten.

Erkennbar sind in letzter Zeit auch Bestrebungen zahlreicher Gemeinden, durch gemeindliche Satzung eine Sondersteuer auf Geldspielautomaten zu erheben. Bekannt ist das Instrument der Steuer mit örtlich begrenztem Wirkungsbereich, z. B. durch die Zweitwohnungssteuer, die Hundesteuer etc. Eine solche Sondersteuer müßten die Landesfinanzminister zulassen, die Gemeinden könnten dann die entsprechenden Satzungen erlassen.

2. Der Finanzausschuß empfiehlt:

1. Zur korrekten Umsatzsteuererfassung muß bei der Neuanschaffung von Spielautomaten der Einbau von Zählvorrichtungen vorgeschrieben sein.
2. Bei Altgeräten wird die Nachrüstung mit Zählvorrichtungen freigestellt, für nicht nachgerüstete Altgeräte ist eine Änderung der Umsatzsteuerrichtlinie durch Erhöhung des Multiplikators von 1,5 auf 3,1 erforderlich.
3. Dem Bundesrat/der Länderfinanzministerkonferenz ist zu empfehlen, Gesetzesinitiativen zu entwickeln zur
 - a) einheitlichen Einführung von Vergnügungssteuergesetzen bzw. zur Änderung der vorhandenen Vergnügungssteuergesetze in bezug auf eine deutliche, einheitliche Anhebung der Höchststeuersätze für Geldspielautomaten und zur Ausweitung des Abweichungsspielraumes der Kommunen vom Regelsteuersatz,
 - b) Schaffung der Voraussetzungen für den Erlass von gemeindlichen Satzungen über die Erhebung einer Sondersteuer auf Spielautomaten."

Der Ausschuß für Wirtschaft hat den Antrag zuletzt in seiner Sitzung am 8. März 1989 abschließend beraten. Er hat dem erwähnten Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP (Drucksache 11/3999) mit großer Mehrheit zugestimmt und den Antrag der Abgeordneten Westphal, Amling, Dr. Ahrens u. a. und der Fraktion der SPD betr. Eindämmung der Spielhallenflut (Drucksache 11/586) mit der Mehrheit der Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der SPD und DIE GRÜNEN abgelehnt. Für die Fraktion der SPD stellte Abgeordneter Dr. Reschke fest, daß es auch in den Formulierungen grundsätzliche Unterschiede gebe. Auch die Empfehlungen finanzpolitischer Art gingen nicht weit genug. Wegen der eingebauten Übergangsfristen in dem Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP komme es verstärkt auf die Formulierungen an. Abgeordneter Reschke brachte darüber hinaus den beim Ausschuß für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau erwähnten vorgenannten Antrag der Fraktion der SPD ein, der abgelehnt wurde. Er wies auch darauf hin, daß einzelne Punkte des Antrags in Drucksache 11/3999 durchaus konsensfähig gewesen seien.

Abgeordneter Börnsen (Bönstrup) hatte vermerkt, daß aufgrund des Anhörungsverfahrens eine erhebliche Verbesserung der Sachkenntnis erreicht worden sei. In Einzelpunkten wäre durchaus eine Annäherung möglich gewesen, obwohl im Grundsatz unterschiedliche Auffassungen vertreten würden. Der Beschluß mache jedoch deutlich, daß in der Sache gehandelt werde.

Der Ausschuß empfiehlt dem Deutschen Bundestag mit der Mehrheit der Stimmen der Mitglieder der Fraktionen der CDU/CSU und FDP gegen die Stimmen der Mitglieder der Fraktion der SPD und der Fraktion DIE GRÜNEN, den Antrag der Abgeordneten Westphal, Amling, Dr. Ahrens u. a. und der Fraktion der SPD betr. Eindämmung der Spielhallenflut (Drucksache 11/586) abzulehnen.

Bonn, den 9. März 1989

Grünbeck

Berichterstatte

