

**Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung
gemäß § 46 Abs. 1 GO LT
mit Antwort der Landesregierung**

Anfrage der Abgeordneten Melanie Reinecke (CDU)

Antwort des Niedersächsischen Finanzministeriums namens der Landesregierung

Vergabe der Spielbankzulassung in Niedersachsen ab 2024

Anfrage der Abgeordneten Melanie Reinecke (CDU), eingegangen am 19.02.2024 - Drs. 19/3538, an die Staatskanzlei übersandt am 21.02.2024

Antwort des Niedersächsischen Finanzministeriums namens der Landesregierung vom 19.03.2024

Vorbemerkung der Abgeordneten

Im Jahr 2022 wurde das Spielbankengesetz im Hinblick auf das Ende der laufenden Spielbankzulassung am 31.08.2024 unter fachlicher Einbeziehung der Spielbankenaufsicht geändert. Erklärte Absicht war es, im Jahr 2022 mit der Ausschreibung zu beginnen, um für einen möglichen Übergang der Zulassung zwischen zwei Privatmonopolisten ausreichend Zeit für ein nahtloses Angebot von Spielbanken in Niedersachsen einzuräumen. Im Zuge der vorgenannten Neuregelung und der damit verbundenen Neuausschreibung der Spielbankzulassung ab 2024 hat das Finanzministerium nach öffentlicher Berichterstattung entschieden, die Zulassung nicht an den bisherigen Betreiber, die Spielbanken Niedersachsen GmbH (SNG), eine Tochtergesellschaft der Casinos Austria International GmbH, zu vergeben. Stattdessen wurde der Zuschlag der MSBN Projekt GmbH & Co. KG, einer Tochter der Gauselmann Gruppe (jetzt Merkur Group), erteilt¹. Der Betreiberwechsel soll ausweislich eines Berichts der *Hannoverschen Allgemeinen Zeitung* vom 19.12.2023 unter der Überschrift „Rechtsstreit um Spielbank Hannover: Casinobetreiber verliert Konzession“² eine Klage der bisherigen Konzessionsinhaberin zur Folge haben.

Vorbemerkung der Landesregierung

Am 17. Mai 2022 hat der Gesetzgeber tiefgreifende Änderungen des Niedersächsischen Spielbankengesetzes (NSpielbG) beschlossen, die am 21. Mai 2022 in Kraft traten. Anlass und Schwerpunkt der Gesetzesänderungen war die Neugestaltung des Zulassungsverfahrens. Zwar enthielt das NSpielbG schon vorher Regelungen für eine Neuausschreibung der bis dahin noch vorgesehenen zehn Einzelzulassungen. Jedoch war das Ausschreibungsverfahren an unionsrechtliche Vorgaben anzupassen und es sollte durch Regelung eines Privatmonopols sichergestellt werden, dass die Spielbanken auch weiterhin in einer Hand bleiben, insbesondere um einen spielanheizenden Wettbewerb verschiedener Betreiber zu vermeiden. Ebenfalls zu berücksichtigen waren die Bestimmungen des zwischenzeitlich in Kraft getretenen Glücksspielstaatsvertrags 2021.

Das sodann durchgeführte Ausschreibungsverfahren erfolgte in Umsetzung dieser gesetzlichen Vorgaben. Es liegt in der Natur der Sache, dass die erforderliche Ausschreibung und Neuerteilung der Spielbankzulassung auch mit Folgen für den Spielbetrieb und die Beschäftigten verbunden sein können. Dabei war es aus der Sicht der Landesregierung rechtlich nicht möglich, den Bewerbern um die Zulassung vorzuschreiben, mit welchem Personal die Spielbanken zukünftig zu betreiben sind. Die Interessen der Beschäftigten wurden jedoch insoweit berücksichtigt, als die Bewerber in ihrem jeweils

¹ <https://www.luther-lawfirm.com/newsroom/pressemitteilungen/detail/luther-erreicht-neuvergabe-der-spielbankerlaubnis-fuer-niedersachsen>; <https://www.juve.de/deals/gauselmann-loest-mit-luther-casinos-austria-als-spielbankbetreiber-ab/>

² <https://www.haz.de/lokales/hannover/spielbank-hannover-casino-austria-verliert-gegen-gauselmann-gruppe-ES743RF46FACHIQBO62TSPAEDQ.html>

einzureichenden Personalkonzept darzulegen hatten, dass sie die Spielbanken mit fachlich vorgebildetem und persönlich zuverlässigem Personal betreiben. Der zukünftige Betreiber muss deshalb faktisch auf die derzeit bei der jetzigen ZulassungsinhaberIn beschäftigten Personen zurückgreifen.

Zudem ist es schon in der Vergangenheit unter der derzeitigen ZulassungsinhaberIn zu strukturellen Veränderungen in der niedersächsischen Spielbankenlandschaft gekommen. Es sind sowohl in mehreren Spielbanken das Spielangebot verändert als auch Standorte von Spielbanken verändert worden. So hat die SNG im Jahr 2010 eine Spielbank von Borkum nach Göttingen verlegt und im Jahr 2021 eine andere Spielbank von Bad Harzburg nach Braunschweig. Diese Veränderungen hatten ebenfalls massiven Einfluss auf die persönliche und berufliche Situation einer größeren Anzahl von Beschäftigten.

Die Spielbanken werden nach der gesetzgeberischen Entscheidung des Landtages von einem nicht im Eigentum des Landes stehenden Unternehmen betrieben, auf dessen Entscheidungen das Land nur begrenzt Einfluss nehmen kann und will. Im Übrigen greifen dieselben allgemeinen arbeitnehmerschützenden Regelungen wie für andere Unternehmen.

1. Trifft es zu, dass die Ausschreibung nicht im Jahr 2022, sondern erst im Jahr 2023 gestartet wurde? Wenn ja, aus welchen Gründen?

Das Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Spielbankengesetzes, mit dem das Zulassungsverfahren neu geregelt wurde, ist am 21. Mai 2022 in Kraft getreten. Es handelt sich um ein sehr komplexes Ausschreibungsverfahren, zumal die niedersächsische Spielbankzulassung zum Betrieb nicht nur einer, sondern von bis zu zehn Spielbanken berechtigt. Die Vorbereitungen haben deshalb bis zur Veröffentlichung der Ausschreibung am 15. März 2023 gedauert.

2. Inwiefern wurden die Auswirkungen der Vergabeentscheidung auf die Beschäftigten der Spielbanken, insbesondere hinsichtlich der persönlichen Situation der Arbeitnehmer im Hinblick auf ihre Karriere, das Vergütungsniveau, soziale Absicherung oder eine Repräsentanz der Interessen durch einen Betriebsrat und der Sicherheit ihrer Arbeitsplätze, in den Entscheidungsprozess einbezogen und berücksichtigt?

Nach Auffassung der Landesregierung ist es rechtlich nicht möglich, einer Antragstellerin oder einem Antragsteller auf Erteilung der Spielbankzulassung vorzuschreiben, mit welchem Personal sie oder er das Unternehmen zu betreiben hat. Es besteht auch keine Rechtsgrundlage dafür, einer neuen ZulassungsinhaberIn die Fortsetzung des Haustarifvertrags der vorherigen ZulassungsinhaberIn vorzuschreiben.

Die Entscheidung über die Erteilung der Spielbankzulassung richtet sich nach dem NSpielbG und den dort genannten Zielen, die wiederum auf die Ziele des Glücksspielstaatsvertrages 2021 (GlüStV 2021) Bezug nehmen. Diese Ziele umfassen die Suchtprävention, die Kanalisierung des Spieltriebes in geordnete und überwachte Bahnen, den Jugend- und Spielerschutz und die Abwehr von Kriminalität, nicht aber den Schutz der Beschäftigten von Glücksspielbetreibern. Wie der Gesetzgebungs- und Beratungsdienst im Zuge der Änderung des NSpielbG seinerzeit bestätigt hat, können im NSpielbG auch keine zusätzlichen Ziele neben denen des GlüStV 2021 konstitutiv normiert werden (Drucksache 18/11248, Seite 1 f).

Nach § 3 Abs. 8 NSpielbG ist die Auswahl unter mehreren fachlich geeigneten und persönlich zuverlässigen Antragstellerinnen und Antragstellern danach zu treffen, wer ausweislich der nach Absatz 2 Satz 2 Nrn. 6 bis 12 eingereichten Konzepte die genannten Ziele am besten erreicht. Allerdings war nach § 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 10 NSpielbG jedem Antrag ein Personalkonzept beizufügen, in dem darzustellen war, wie der ordnungsgemäße und wirtschaftlich einwandfreie, an den genannten Zielen ausgerichtete Spielbankbetrieb personell gewährleistet werden soll. Insoweit war im Ausschreibungsverfahren von allen Antragstellerinnen und Antragstellern konkret anzugeben, wie sichergestellt wird, dass stets ausreichend fachlich geeignetes und persönlich zuverlässiges Personal zur Verfügung steht. Ohne die bisherigen Beschäftigten dürfte dies kaum leistbar sein.

Nachdem der Betriebsrat der SNG mit Befürchtungen über die Zukunft der Beschäftigten an die Öffentlichkeit und die Landtagsabgeordneten getreten ist, hat sich die MSBN Projekt GmbH & Co. KG zwischenzeitlich zu einer Gegendarstellung veranlasst gesehen, in der sie ihre Absicht bekräftigt, allen bisher Beschäftigten ein Übernahmeangebot zu machen. Derzeit befinden sich die SNG und die MSBN Projekt GmbH & Co. KG in Verhandlungen; ein Ziel dabei kann ein Betriebsübergang (§ 613 a BGB) auf die neue ZulassungsinhaberIn sein.

3. Wie begründet die Landesregierung die Entscheidung, mit der Änderung des Spielbankengesetzes durch das Haushaltsbegleitgesetz 2024 die aufschiebende Wirkung von Rechtsmitteln gegen die Interimszulassung zu entfernen, und welche Auswirkungen erwartet sie von dieser Änderung?

Die Erteilung einer Interimszulassung dient der Aufrechterhaltung des Spielbetriebs, wenn eine reguläre Zulassung nicht besteht oder wegen gerichtlicher Anfechtung nicht vollzogen werden kann. Würden Anfechtungsklagen gegen eine Interimszulassung aufschiebende Wirkung entfalten, könnte ihr Zweck, den Spielbetrieb aufrechtzuerhalten, nicht erreicht werden (vgl. Drucksache 19/2229, Seite 48). Die Gesetzesänderung bekräftigt das besondere Interesse an der Vollziehbarkeit einer Interimszulassung und hebt deren Bedeutung hervor. Eine anderenfalls erforderliche, gesonderte Anordnung der sofortigen Vollziehung wird dadurch entbehrlich. Jedoch ist darauf hinzuweisen, dass auch die gesetzliche Entfernung der aufschiebenden Wirkung keine hundertprozentige Rechtssicherheit bietet. Die aufschiebende Wirkung einer Anfechtungsklage kann auf Antrag gerichtlich angeordnet werden (§ 80 Abs. 5 Verwaltungsgerichtsordnung).

4. Trifft es zu, dass eine Schließung der aktuell existierenden zehn Spielbankstandorte einen Ausfall von rund 195 000 Euro pro Tag an Spielbankabgaben für das Land und die Spielbankgemeinden nach sich ziehen würde (berechnet nach dem Abgabenaufkommen 2022 von 69,9 Millionen Euro)?

Die Zulassung und der Betrieb von Spielbanken dient den Zielen des GlüStV 2021 und des NSpielbG. Die hohe Besteuerung von Spielbanken ist nur als Weg zur Suchtbekämpfung und als Konsequenz aus einem öffentlichen Monopolsystem gerechtfertigt, nicht dagegen als selbstständiges Ziel. Der Betrieb von Spielbanken beinhaltet eine an und für sich unerwünschte, die Spielleidenschaft des Menschen ausnutzende Tätigkeit und ermöglicht die Erzielung hoher Gewinne. Diese Gewinne sollen im Wesentlichen nicht bei privaten Spielbankunternehmen verbleiben, sondern der Allgemeinheit zugutekommen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. Juli 2000 - 1 BvR 539/96, Rn. 73). Die Erzielung von Einnahmen im Landeshaushalt ist daher nur ein positiver Nebeneffekt.

Der veröffentlichten Gewinn- und Verlustrechnung der SNG für das Jahr 2022 (abrufbar unter <https://www.unternehmensregister.de/ureg/>) kann entnommen werden, dass sich die Spielbankabgaben im weiteren Sinne auf ca. 51,7 Millionen Euro belaufen haben (31,5 Millionen Euro Spielbankabgabe, 14,9 Millionen Euro Zusatzabgabe und 5,2 Millionen Euro weitere Abgabe). Bei 360 Öffnungstagen im Jahr ergibt sich daraus eine durchschnittliche Tageseinnahme von 143 481 Euro aus Spielbankabgaben. Zudem entfällt auf den Bruttospielertrag Umsatzsteuer, die in der Gewinn- und Verlustrechnung der SNG für das Jahr 2022 mit 17,9 Millionen Euro beziffert ist und deren Aufkommen 2022 zu 46,6 % dem Bund, zu 50,5 % den Ländern und zu 2,8 % den Gemeinden zugewiesen wurde (https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2023/03/Inhalte/Kapitel-3-Analysen/3-1-bund-laender-finanzausgleich-2022-pdf.pdf?__blob=publicationFile&v=5). Eine Schließung der Spielbanken würde voraussichtlich zu entsprechenden Mindereinnahmen führen.

Die Spielbankgemeinden selbst erhalten seit 2005 keinen besonderen Anteil am Spielbankabgabenaufkommen mehr. Der Spielbankgemeindeanteil wird nach § 7 NSpielbG nur vorbehaltlich einer entsprechenden Maßgabe im Landeshaushalt gewährt (bestätigt durch Urteil des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 11. Juni 2007 - StGH 1/05). In den Haushaltsplänen sind insoweit keine Mittel ausgewiesen.

5. Welche Schritte unternimmt die Landesregierung, um - auch unter dem Gesichtspunkt des Spielerschutzes - einen lückenlosen Spielbetrieb zu gewährleisten, insbesondere vor dem Hintergrund, dass die bisherige Betreibergesellschaft dem Vernehmen nach ihren Spielbetrieb zum 31. August 2024 einstellen wird?

Sowohl die SNG als auch die MSBN Projekt GmbH & Co. KG haben die Erteilung einer Interimszulassung beantragt. Diese Verfahren ruhen derzeit antragsgemäß, da sich die Unternehmen in Verhandlungen befinden. Sollten diese Verhandlungen ergebnislos verlaufen, wird seitens des Finanzministeriums über die Erteilung einer Interimszulassung zu entscheiden sein.

Die Landesregierung hat großes Interesse an einer geordneten Fortsetzung des Spielbetriebs nach Ablauf der derzeit noch gültigen Zulassungen, insbesondere an dem Erhalt und der Sicherung der Arbeitsplätze. Dies liegt aber zuvörderst in den Händen der bisherigen und der künftigen Betreiberin der Spielbanken und nicht der Spielbankaufsicht. Nur eine Einigung zwischen beiden - zumindest für die Zeit des Klageverfahrens - könnte eine Fortsetzung des Spielbetriebs ohne größere Unterbrechungen gewährleisten.

Das NSpielbG schreibt nicht vor, wie ein Übergang zwischen zwei Zulassungsinhabern zu erfolgen hat. Als Baustein in einem Übergangsprozess lässt § 3 Abs. 11 NSpielbG die Erteilung einer Interimszulassung ohne Ausschreibung für längstens zwei Jahre zu. Die Interimszulassung ist nicht zwangsläufig der bisherigen Zulassungsinhaberin zu erteilen, sondern demjenigen, dem der Betrieb für die Zwischenzeit am ehesten zuzutrauen ist. Die Erteilung einer streitbefangenen Interimszulassung bietet jedoch keine Gewähr für einen unterbrechungsfreien Betrieb. Eine angefochtene Interimszulassung könnte vom Verwaltungsgericht zunächst außer Vollzug gesetzt und sodann ganz aufgehoben werden. Die Rechtslage ist hier weniger eindeutig, als auf den ersten Blick anzunehmen ist. Bei der SNG wäre auch zu berücksichtigen, dass deren derzeitige Zulassungen nach der damals geltenden Rechtslage bereits einmal ohne Ausschreibung um zehn Jahre verlängert wurden. Es erscheint daher nicht unproblematisch, nach 20 Jahren Zulassungsdauer der bisherigen Inhaberin eine weitere Zulassung ohne Ausschreibung zu erteilen.

6. Wie plant die Landesregierung im Zusammenhang mit dem Wechsel des Betreibers die Fortführung des Betriebs der niedersächsischen Spielbanken zu organisieren, und welche Rolle spielt der Spielerschutz in diesem Übergangsprozess, um zu verhindern, dass Spieler auf weniger regulierte Angebote ausweichen müssen?

Die Organisation des Spielbetriebs obliegt allein den jeweiligen Zulassungsinhaberinnen. Die Spielbankaufsicht ist nur für die Erteilung der Zulassung und sonstiger erforderlicher Genehmigungen sowie für die Aufsicht über den Spielbetrieb zuständig. Hinsichtlich des Aspekts des Spielerschutzes ist darauf hinzuweisen, dass es in Niedersachsen außerhalb von Spielbanken noch verschiedene weitere legale Spielangebote gibt, die in Anspruch genommen werden können. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 5 verwiesen.

7. Welche finanziellen Auswirkungen erwartet das Land Niedersachsen infolge des Konzessionsübergangs?

Durch den Wechsel der Zulassungsinhaberin werden keine finanziellen Auswirkungen erwartet. Die Erzielung von Einnahmen im Landeshaushalt ist kein Ziel oder Kriterium des Ausschreibungsverfahrens. Soweit es zu übergangsweisen Schließungen kommen sollte, wird auf die Antwort zu Frage 4 verwiesen.