



Ministerium des Innern NRW, 40190 Düsseldorf

An die Bezirksregierungen  
Arnsberg  
Detmold  
Düsseldorf  
Köln  
Münster

22. Oktober 2021

Seite 1 von 17

Aktenzeichen

(bei Antwort bitte angeben)

113-38.07.13 - 5

MR'in Illhardt

Telefon 0211 871-2644

Telefax 0211 871-

referat13@im.nrw.de

nachrichtlich

Städtetag  
Nordrhein-Westfalen  
Gereonstraße 18 - 32  
50670 Köln

Städte und Gemeindebund  
Nordrhein-Westfalen  
Kaiserswerther Str. 199 - 201  
40474 Düsseldorf

Landkreistag  
Nordrhein-Westfalen  
Kavalleriestraße 8  
40213 Düsseldorf

**Vollzug des Glücksspielstaatsvertrages 2021 (GlüStV 2021) vom 29. Oktober 2021 (GV. NRW. 2021 S. 459) und des Gesetzes zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrages vom 13.11.2012 (AG GlüStV NRW), das zuletzt durch Artikel 1 des Umsetzungsgesetzes zum Glücksspielstaatsvertrag 2021 vom 23. Juni 2021 geändert worden ist**

**Erteilung einer Erlaubnis für Spielhallen**

Dienstgebäude:

Friedrichstr. 62-80

40217 Düsseldorf

Lieferanschrift:

Fürstenwall 129

40217 Düsseldorf

Telefon 0211 871-01

Telefax 0211 871-3355

poststelle@im.nrw.de

www.im.nrw

Öffentliche Verkehrsmittel:

Rheinbahnlinien 732, 736, 835,  
836, U71, U72, U73, U83

Haltestelle: Kirchplatz



## 1. Allgemeines:

### 1.1. Erlaubnispflicht

Gemäß § 24 GlüStV 2021 i.V.m. § 16 AG GlüStV NRW bedürfen die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis.

Die Regelungen für Spielhallen nach dem Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrags 2021 und dem Gesetz zur Umsetzung des Glücksspielstaatsvertrags 2021, welches Änderungen des Ausführungsgesetzes NRW Glücksspielstaatsvertrag enthält, haben sich hinsichtlich der Antragsvoraussetzungen nicht grundlegend geändert. Es besteht weiterhin das Verbot von Mehrfachkonzessionen und die Mindestabstände zu anderen Spielhallen und zu öffentlichen Schulen und zu Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen betragen ebenfalls weiterhin grundsätzlich 350 Meter.

### 1.2. Folgende Änderungen haben sich ergeben:

1.2.1. Die Ermächtigungsgrundlage für die Erteilung einer Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle ergibt sich nur noch aus §§ 16 ff AG GlüStV NRW i. V. m. §§ 24 - 26 GlüStV 2021. Ein Verweis auf § 4 AG GlüStV NRW entfällt damit.

1.2.2. Mit § 29 Absatz 4 GlüStV 2021 wurde den Ländern die Möglichkeit eröffnet, für einen begrenzten Zeitraum weiterhin Verbundspielhallen mit bis zu drei Spielhallen zu genehmigen. Von dieser Option hat das Land NRW Gebrauch gemacht mit § 17a AG GlüStV 2021.

1.2.3. Für Spielhallen, die besondere qualitative Anforderungen erfüllen, beträgt der Mindestabstand zwischen Spielhallen 100 Meter (§ 16 Absatz 4 AG GlüStV NRW).

1.2.4. Eine Zertifizierung ist für Verbundspielhallen nach § 17a und für Spielhallen mit geringerem Mindestabstand nach § 16 Absatz 4 AG GlüStV NRW erforderlich. Die Einzelheiten der Zertifizierung regelt § 16a AG GlüStV NRW. **Eine Zertifizierungspflicht für alle Spielhallen gibt es nicht.**

1.2.5. Es wurde mit § 18 Absatz 2 AG GlüStV NRW eine Übergangsregelung für die Spielhallen geschaffen, die **bis zum 30. Juni 2021 befristete**



**und bis zu diesem Tag nicht aufgehobene Erlaubnisse** für die Errichtung und den Betrieb von Spielhallen hatten. Diese gelten bis zur Erteilung einer neuen Erlaubnis oder bis zur Ablehnung eines Antrags auf Erteilung einer Erlaubnis, längstens aber bis zum 30. Juni 2022, fort. Voraussetzung ist, dass die Betreiberin oder der Betreiber der Spielhalle bis zum 31. Juli 2021 einen Antrag auf Erteilung der Erlaubnis bei der zuständigen Erlaubnisbehörde gestellt hat. Dabei ist zu beachten, dass es sich um einen substantiierten, ernsthaften Antrag handeln muss. Insoweit verweise ich auf meinen Erlass vom 6. Juli 2021.

Nach Sinn und Zweck der Übergangsregelung greift sie nur für Bestands-spielhallen. Bei einem Betreiberwechsel liegt ein Neuantrag vor, mit der Folge, dass die betreffende Spielhalle vor Erteilung der Genehmigung nicht betrieben werden darf (vgl. Erlass vom 14. Juli 2021).

1.2.6. § 18 Absatz 3 AG GlüStV NRW enthält eine Übergangsregelung für Verbundspielhallen im Hinblick auf die in § 17a Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 bis 3 genannten Voraussetzungen. Da die dort geforderten Schulungen und die Sachkundeprüfung erst stattfinden können, wenn die dafür erforderlichen rechtlichen Rahmenbedingungen geschaffen worden sind und die Schulungen und Prüfungen durchgeführt werden können, sind die mitantragstellenden Spielhallen zu dulden bis ein Nachreichen der geforderten Nachweise möglich ist, längstens aber bis zum 31. Dezember 2022.

1.2.7. **Es gibt keine Verlängerung der Härtefallregelung.** Seit dem 1. Juli 2021 müssen alle Mehrfachkonzessionen entweder in Gänze bis auf eine zurückgebaut oder, verbunden mit einem Antrag nach § 17a AG GlüStV NRW, auf maximal drei reduziert worden sein.

1.2.8. Für Spielhallen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des AG GlüStV NRW am 1. Dezember 2012 bestanden haben und für die eine Erlaubnis nach § 33i Gewerbeordnung (GewO) erteilt worden ist, gilt nach § 18 Absatz 1 AG GlüStV NRW die Abstandsregelung des § 16 Absatz 3 Satz 2 AG GlüStV NRW nicht. Dies bedeutet, dass für diese Spielhallen der Abstand zu Kinder- und Jugendeinrichtungen nicht eingehalten werden muss. Diese Ausnahme gilt nicht für Spielhallen, die erst nach dem 2. Dezember 2012 eine Erlaubnis erhalten haben oder bei denen nach diesem Datum ein Betreiberwechsel erfolgt ist. Die Übergangsregelung wurde mit der Änderung des AG GlüStV NRW weitergeführt, weil diejenigen Betreiberinnen und Betreiber, die mit Genehmigung am 1. Dezember 2012 eine Spielhalle betrieben haben, bei der Eröffnung des Betriebs



keine Mindestabstände zu Schulen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe einhalten mussten. Diese Personen haben im Vertrauen darauf, dass dort nach alter Rechtslage für unbegrenzte Zeit eine Spielhalle betrieben werden darf, eine Genehmigung eingeholt. Bei einem späteren Betreiberwechsel liegen diese Voraussetzungen nicht vor. Die Erwerblerin oder der Erwerber muss sich der Tatsache bewusst sein, dass die erforderlichen Mindestabstände einzuhalten sind. Damit entfällt für diese Personen der Schutzzweck der Norm.

1.2.9. Eine weitere klarstellende Bestandsschutzregelung enthält nunmehr § 5 Absatz 6 Satz 5 und 6 AG GlüStV NRW i.V.m. § 16 Absatz 3 Satz 3 AG GlüStV NRW für die Fälle, in denen eine Kommune nach Erteilung einer Erlaubnis eine öffentliche Schule oder eine Kinder- und Jugendhilfeeinrichtung errichtet, und dadurch für die genehmigte Spielhalle ein Verstoß gegen den Mindestabstand entsteht. Bis zum Auslaufen der zum Zeitpunkt der Entstehung des Abstandskonflikts gültigen Genehmigung besteht hier ein Bestandsschutz für die Betreiberin oder den Betreiber der Spielhalle. Hintergrund ist, dass die Betreiberin oder der Betreiber nach Erteilung der Genehmigung darauf vertrauen durfte, an diesem Standort für die Laufzeit der erteilten Genehmigung eine Spielhalle betreiben zu dürfen. Ein neuer Betreiber kann an dieser Stelle keine Erlaubnis erhalten, weil ein entsprechender Vertrauensschutztatbestand nicht vorliegt. Eine Folgerlaubnis kann ebenfalls nicht mehr erteilt werden.

## **2. Antragsprüfung**

### **2.1. Prüfung der Voraussetzungen § 16 Absatz 2 AG GlüStV NRW**

Es ist glücksspielrechtlich zunächst zu prüfen, ob die Voraussetzungen des § 16 Absatz 2 Satz 3 AG GlüStV NRW erfüllt sind. Eine Erlaubnis ist zu versagen, wenn einer oder mehrere der nunmehr insgesamt in § 16 Absatz 2 AG GlüStV NRW aufgelisteten Gründe zutrifft. Neu ist an dieser Stelle, dass alle Zulassungsvoraussetzungen in den § 16 Absatz 2 AG GlüStV NRW aufgenommen worden sind, um eine einheitliche Ermächtigungsgrundlage für die Erlaubniserteilung zum Betrieb einer Spielhalle zu schaffen.



## **2.2. Prüfung § 16 Absatz 3 AG GlüStV NRW (Mindestabstände)**

Anschließend ist zu prüfen, ob die Spielhalle die Mindestabstände zu einer anderen Spielhalle, zu einer öffentlichen Schule oder Einrichtung der Kinder- und Jugendhilfe unterschreitet.

Auf die Grundsätze des Verwaltungsverfahrensgesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVfG NRW) wird verwiesen. Dem Antragsteller ist bspw. gemäß § 28 Absatz 1 VwVfG NRW die Gelegenheit zu geben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern.

### **2.2.1. Berechnung des Mindestabstandes**

Gemäß § 16 Absatz 3 Satz 1 AG GlüStV NRW soll der Mindestabstand von 350 Metern Luftlinie zu einer anderen Spielhalle nicht unterschritten werden. Die Abstandsregelung zwischen Spielhallen untereinander bezieht sich nach der neuen gesetzlichen Regelung auf den Abstand zwischen den Eingängen der konkurrierenden Spielhallen zueinander (vgl. § 16 Absatz 3 AG GlüStV NRW i.V.m. § 5 Absatz 6 AG GlüStV NRW). Bei der Abstandsmessung sind die Gemeindegrenzen maßgeblich, d.h., dass der Abstand zu einer Spielhalle auf einem angrenzenden Gebiet einer anderen Gemeinde unbeachtlich ist. Gleiches gilt für den Mindestabstand zwischen Spielhallen und öffentlichen Schulen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe (§ 16 Absatz 3 Satz 2 AG GlüStV NRW), der grundsätzlich ebenfalls 350 Meter beträgt. Dabei wird hier nicht der Abstand der Eingänge zueinander gemessen, sondern der Abstand vom Eingang der Spielhalle zur Grenze des Grundstücks der öffentlichen Schulen bzw. Einrichtung der Kinder- und Jugendhilfe. Hierbei darf die kürzeste Entfernung zwischen der Grundstücksgrenze und dem Eingang der Spielhalle nicht den Mindestabstand unterschreiten. Diese Unterscheidung ist erforderlich, damit nicht bei großen Schulhöfen vor dem Eingang des Schulgebäudes direkt vor dem Schulgebäude eine Spielhalle betrieben werden kann. Damit ist klargestellt, dass die Grenze des Schulgrundstücks, die zum Grundstück der Spielhalle am nächsten liegt, der Messung zugrunde zu legen ist.

### **2.2.2. Ausnahmegesetz für Altspielhallen in Bezug auf den Mindestabstand zu öffentlichen Schulen und Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen**

Auf Grund von § 18 Absatz 1 AG GlüStV NRW ist zu beachten, dass für zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes am 01.12.2012 bestehende Spielhallen, für die eine Erlaubnis nach § 33 i GewO erteilt worden



ist, die Abstandsregelung zu Kinder- und Jugendeinrichtungen nicht gilt (s. oben Ziffer 1.2 Nummer 8).

### 2.2.3. Verbot von Mehrfachkonzessionen

Unabhängig von der Einhaltung der Mindestabstände ist nach § 25 Absatz 2 GlüStV 2021 die Erteilung einer Erlaubnis in baulichem Verbund mit weiteren Spielhallen (Mehrfachkonzession) weiterhin ausgeschlossen, sofern nicht die Ausnahme des § 29 Absatz 4 GlüStV 2021 i.V.m. § 17a AG GlüStV NRW für Bestandsmehrfachkonzessionen einschlägig ist (siehe zur Anwendung der Ausnahme Ziffer 2.5.).

## **2.3. Ausnahmegesamtheit § 16 Absatz 3 Satz 4 und 5 AG GlüStV NRW**

Wird unter Anwendung der Ziffern 2.2.1 und 2.2.2 festgestellt, dass ein Mindestabstand unterschritten wird, ist zunächst zu prüfen, ob eine Ausnahmegenehmigung unter Hinnahe einer Unterschreitung des Mindestabstands gemäß § 16 Absatz 3 AG GlüStV NRW auf Grund von Lage und Umfeld zu erteilen ist.

Der zuständigen Behörde bleibt bei der Beurteilung ausdrücklich ein Ermessen - Sollvorschrift - vorbehalten, das sich aber nicht auf Mehrfachkonzessionen bezieht, sondern lediglich der Behörde im Einzelfall die Möglichkeit gibt, unter näher bezeichneten Umständen den Abstand zwischen zwei Spielhallen - also zwei Gebäuden - bzw. zwischen einer Spielhalle und einer öffentlichen Schule oder einer Kinder- und Jugendhilfeeinrichtung anders zu werten. Dabei handelt es sich um ein eng begrenztes Ermessen. § 16 Absatz 3 Satz 4 AG GlüStV NRW konkretisiert das Ermessen dahingehend, dass die Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standortes und die Lage des Einzelfalls zu berücksichtigen sind (vgl. Juris, VG Münster, Urt. vom 10.02.2016 - 9 K 2701/14, Rdn. 30, 34).

Vor diesem Hintergrund können berücksichtigt werden:

### 2.3.1. Städtebauliche Aspekte

Im Rahmen der Prüfung des § 16 Absatz 3 AG GlüStV NRW können städtebauliche Gesichtspunkte eine Rolle spielen. § 16 Absatz. 3 Satz 5 AG GlüStV NRW stellt fest, dass bauplanungsrechtliche Anforderungen unberührt bleiben. Dies bedeutet vorliegend, dass bauplanungsrechtliche Entscheidungen der Kommune weiterhin Bestand haben und von glücks-



spielrechtlichen Anforderungen nicht verdrängt werden. Sofern die Kommune bauplanungsrechtliche Entscheidungen getroffen hat (z.B. durch Entwicklungskonzepte), nur in einem bestimmten Gebiet eine Vielzahl von Spielstätten anzusiedeln und gerade dies zur Unterschreitung von Mindestabständen führt, kann die Kommune im Rahmen der Antragstellung eine Ausnahme nach § 16 Absatz 3 Satz 4 AG GlüStV NRW zulassen. Hierbei muss der Antragsteller darlegen, dass er gerade durch die bauplanungsrechtliche Entscheidung zur Unterschreitung des Mindestabstands bestimmt worden ist.

### 2.3.2. Minimale Unterschreitung

Eine „minimale Unterschreitung des Abstandsgebotes“ kann im Einzelfall eine Ausnahme rechtfertigen. Die Anwendung des § 16 Absatz 3 Satz 4 AG GlüStV NRW darf allerdings nicht dazu führen, dass die Mindestabstände allgemein reduziert werden.

Auch in diesen Fällen haben die Erlaubnisbehörden eine Ermessensentscheidung zu treffen und diese im Einzelfall zu begründen.

### 2.3.3. topografische Gegebenheiten

Topografische Gegebenheiten können Abweichungen gebieten, z.B.: die Erreichbarkeit (Fußweg) ist erschwert durch den Straßenverlauf, vorhandene Bahnlinien, Flussverläufe, Sackgassen, Höhenunterschiede etc. und dadurch wird tatsächlich die Entfernung größer (vgl. Juris, VG Münster, Urt. vom 10.02.2016, a.a.O.).

Aus der Berücksichtigung der Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standortes im Sinne des § 16 Absatz 3 Satz 4 und 5 AG GlüStV NRW darf, abgesehen von städtebaulichen Gesichtspunkten (s.o.), jedoch keine Ausnahme vom Abstandsgebot für ein ganzes Gebiet folgen. Hierbei sind immer nur die örtlichen Gegebenheiten wie die Verhältnisse im Umfeld und die Lage des Einzelfalls maßgebend, nicht Kriterien, die in der Person des Antragstellers oder der Spielhalle selbst liegen, wie bei der Beurteilung eines Härtefalls. Es muss insoweit immer eine **Einzelfallentscheidung** bleiben. Qualitative Aspekte der Spielhalle werden im Rahmen des geringeren Mindestabstands nach § 16 Absatz 4 AG GlüStV NRW berücksichtigt (siehe Ziffer 2.4).



## **2.4. Prüfungsreihenfolge bei Spielhallen mit geringerem Mindestabstand**

### 2.4.1. Antragsvoraussetzungen

Eine Entscheidung zum Betrieb von Spielhallen mit einem geringeren Mindestabstand von nur 100 Metern zu einer anderen Spielhalle nach § 16 Absatz 4 AG GlüStV NRW ist in zwei Varianten möglich:

1. alle Betreiberinnen und Betreiber der Spielhallen, die den Mindestabstand nicht einhalten, stellen einen Antrag nach § 16 Absatz 4 AG GlüStV NRW oder

2. eine Betreiberin oder ein Betreiber stellt einen Antrag zum Betrieb einer Spielhalle, die zu einer oder mehreren bereits genehmigten Spielhallen den Mindestabstand nicht einhält und im Zeitpunkt der Entscheidung über den Antrag von allen Betreiberinnen und Betreibern eine Erklärung gemäß § 16 Absatz 5 AG GlüStV NRW (Einverständnis zur Einhaltung der erhöhten Voraussetzungen für die Laufzeit der Erlaubnis) vorliegt.

### 2.4.2. Prüfverfahren

Neben den allgemeinen Voraussetzungen des § 16 Absatz 2 AG GlüStV NRW müssen die zusätzlichen qualitativen Voraussetzungen des § 16 Absatz 4 AG GlüStV NRW erfüllt werden, um den geringeren Mindestabstand anzuwenden.

Dabei sind die in § 16 Absatz 4 Nummer 4 bis 6 AG GlüStV NRW genannten Voraussetzungen identisch mit denen in § 17a Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 bis 3 AG GlüStV NRW. Auf die dortigen Ausführungen wird verwiesen (s. Ziffer 2.5.3).

Zusätzlich müssen die besonderen Voraussetzungen für Einzelaufstellungen der Automaten erfüllt werden, ebenso wie die erhöhten Anforderungen an die Aufklärung und das Anbringen von Informationen zur Suchtgefahr in der unmittelbaren Nähe des Eingangs.

Die Voraussetzungen des § 16 Absatz 4 AG GlüStV NRW müssen alle Spielhallen erfüllen, die den grundsätzlichen Mindestabstand von 350 Metern nicht einhalten. Alleine die Einhaltung durch die antragstellende Betreiberin oder den Betreiber reicht nicht aus. Daher ist ein Erlaubnisantrag abzulehnen, wenn der grundsätzliche Mindestabstand von 350 Me-





tern zu einer bereits erlaubten Spielhalle unterschritten wird und die Betreiberin oder der Betreiber der bereits erlaubten Spielhalle der Einhaltung der zusätzlichen qualitativen Voraussetzungen des § 16 Absatz 4 AG GlüStV NRW nicht zustimmt.

#### 2.4.3 Übergangsfrist

Eine ausdrückliche Übergangsregelung hinsichtlich der nach § 16 Absatz 4 AG GlüStV NRW zu erfüllenden Voraussetzungen gibt es nicht. Bei Spielhallen, die am 30. Juni 2021 über eine wirksame Erlaubnis verfügten, greift jedoch § 18 Absatz 2 AG GlüStV NRW, wonach sich die bestehende Erlaubnis bis zur Entscheidung über einen Antrag auf eine Folgeerlaubnis, längstens aber bis zum 30. Juni 2022 verlängert, wenn der Antrag bis zum 31. Juli 2021 gestellt worden ist.

§ 18 Absatz 2 AG GlüStV NRW ist nicht auf „neue“ Betreiber/-innen Anwendung anwendbar, die eine Spielhalle übernommen haben (s. Erlass vom 14. Juli 2021).

Die Übergangsfrist des § 18 Absatz 2 AG GlüStV gilt auch **nicht** für Spielhallenbetreiber/-innen, die im Rahmen des Erlaubnisverfahrens im Jahr 2017 zwar einen Antrag auf Erteilung einer Erlaubnis gestellt, bis zum 30.06.2021 jedoch keine wirksame Erlaubnis erteilt bekommen hatten. Die vorgenannten Anträge sind wie Neuanträge zu behandeln (s. Erlass vom 21. Oktober 2021).

Solange die Voraussetzungen des § 16 Absatz 4 Satz 1 Nummer 4 bis 6 AG GlüStV NRW nicht erfüllt werden können, sollen die Anträge auf Folgeerlaubnisse nicht aus diesem Grund abgelehnt werden. Hintergrund ist der Rechtsgedanke, der auch dem § 18 Absatz 3 AG GlüStV NRW zugrunde liegt. Antragstellerinnen und Antragstellern, die eine Spielhalle aufgrund des § 16 Absatz 4 AG GlüStV NRW weiterbetreiben wollen, kann analog zu § 18 Absatz 3 AG GlüStV NRW das Fehlen der Voraussetzungen des § 16 Absatz 4 Satz 1 Nummern 4 bis 6 AG GlüStV NRW nicht entgegengehalten werden.

Auch nach dem 30. Juni 2022 kann es nach diesem Rechtgedanken geboten sein, die Entscheidung über den Folgeantrag zurückzustellen, wenn ausschließlich die Voraussetzungen des § 16 Absatz 4 Satz 1 Nummer 4 bis 6 AG GlüStV NRW nicht nachgewiesen werden können und die Antragstellerinnen und Antragsteller ohne eigenes Verschulden nicht in der Lage sind, die Nachweise nachzureichen, z. B., weil die IHK oder die



Schulungsträger nicht rechtzeitig alle Schulungen und Prüfungen durchzuführen. In diesen Fällen können die Erlaubnisbehörden unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes den betroffenen Antragstellerinnen und Antragstellern eine Frist zur Nacheichung setzen und das Antragsverfahren ruhen lassen. Während der Zeit des Ruhens des Antragsverfahrens können Maßnahmen gegen das (dann unerlaubte) Glücksspiel unterbleiben, wenn die Vorgaben im Übrigen beachtet werden und nach Einreichung der Nachweise eine Erlaubniserteilung erfolgen kann.

## **2.5. Prüfungsreihenfolge bei Verbundspielhallen**

Aufgrund der Übergangsregelung des § 17a AG GlüStV NRW können Verbundspielhallen unter bestimmten Voraussetzungen noch bis längstens zum 31. Dezember 2028 fortbestehen.

### **2.5.1. Antragsvoraussetzungen**

Die Betreiberinnen und Betreiber, die gemeinsam Verbundspielhallen betreiben wollen, müssen zunächst einen gemeinsamen Antrag stellen. In diesem Antrag muss festgelegt worden sein, welche der maximal drei Spielhallen als Primärspielhalle bestimmt worden ist. Dabei ist zu beachten, dass die Antragsbefugnis nicht für diejenigen Spielhallen gilt, deren Betrieb am 1. Juli 2021 bestandskräftig untersagt worden war oder die aufgrund einer Vereinbarung mit der Kommune bis zum 1. Juli 2021 zu schließen waren. Weitere Voraussetzung ist, dass es sich um Spielhallen handelt, die am 1. Januar 2020 bereits betrieben worden sind. Mit einer danach eröffneten oder jetzt erstmals beantragten Spielhalle kann kein Antrag auf Betreiben von Verbundspielhallen gestellt werden.

Die bis zu drei Spielhallen müssen im baulichen Verbund stehen, sich also im selben Gebäude oder im selben Gebäudekomplex befinden. Beim Regelfall wird es sich um Mehrfachkonzessionen handeln.

Erfolgt keine Bestimmung einer primären Spielhalle, kann eine Erlaubnis für die im Verbund stehenden Spielhallen nicht erteilt werden. Die Bestimmung vermeidet die durch die Erlaubnisbehörde zu treffende Auswahlentscheidung zwischen den im Verbund stehenden Spielhallen. Dies bedeutet, dass der Antrag insgesamt abzulehnen ist.



Im Rahmen der Antragsprüfung ist die Übergangsregelung des § 18 Absatz 3 AG GlüStV NRW zu beachten (s. oben Ziffer 1.2.6).

Seite 11 von 17

### 2.5.2. Primärspielhalle

Es ist zuerst über die Erlaubnis für die zur primären Spielhalle bestimmte Spielhalle zu entscheiden. Die Prüfung richtet sich dabei nach den allgemeinen Zulassungsvoraussetzungen. Die Prüfung erfolgt wie bei Einzelspielhallen (siehe Ziffern 2.1 bis 2.4 und 2.6). Der Mindestabstand zu den beiden mitantragstellenden Spielhallen wird als eingehalten unterstellt. Der Mindestabstand zu anderen Spielhallen, zu öffentlichen Schulen und zu Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen ist einzuhalten und ggf. ein Auswahlverfahren durchzuführen. Die bei Vorliegen aller Voraussetzungen zu erteilende Erlaubnis ist entsprechend der allgemeinen Regelung des § 16 Absatz 2 Satz 4 AG GlüStV NRW auf längstens sieben Jahre zu befristen. Eine Befristung auf den 31. Dezember 2028 ist hinsichtlich der Primärspielhalle nicht erforderlich, da diese auch nach diesem Datum bei fortbestehender Erlaubnis als Einzelspielhalle weiterbetrieben werden darf.

Die weiteren Voraussetzungen des § 17a Absatz 3 AG GlüStV NRW sind im Rahmen des Erlaubnisverfahrens für die Primärspielhalle zunächst nicht zu prüfen, sondern erst bei der Prüfung der mitantragstellenden Spielhallen. Sofern allerdings für die Primärspielhalle der geringere Mindestabstand nach § 16 Absatz 4 AG GlüStV NRW Anwendung finden soll (siehe Ziffer 2.4) sind hierbei bereits die (teilweise mit § 17a Absatz 3 AG GlüStV NRW identischen) Kriterien des § 16 Absatz 4 AG GlüStV NRW zu prüfen.

### 2.5.3. Mitantragstellende Spielhallen

Bei der Prüfung der mitantragstellenden Spielhallen müssen als erstes die allgemeinen Zulassungsvoraussetzungen geprüft werden. Eine Prüfung der Mindestabstände zu anderen Spielhallen sind in den Fällen, in denen es sich um Mehrfachkonzessionen handelt aufgrund des engen räumlichen Zusammenhangs zur Primärspielhalle nicht erneut zu prüfen. Zwar muss grundsätzlich auch der Mindestabstand zu anderen Spielhallen, die nicht zum gemeinsamen Antrag gehören, eingehalten werden, da lediglich der Mindestabstand zu den Spielhallen, die zum gemeinsamen Antrag gehören, nach § 17a Absatz 3 Satz 2 AG GlüStV NRW nicht ein-



gehalten werden muss. Jedoch wird aufgrund des engen räumlichen Zusammenhangs zur Primärspielhalle stets davon auszugehen sein, dass dieser Mindestabstand eingehalten wird oder vor dem Hintergrund der gesetzlichen Wertung des § 17a AG GlüStV NRW zumindest eine Ausnahme nach § 16 Absatz 3 Satz 4 und 5 AG GlüStV NRW anzunehmen ist. Handelt es sich bei den im baulichen Verbund stehenden Spielhallen nicht um Mehrfachkonzessionen (also Spielhallen, die nicht im unmittelbarem räumlichen Zusammenhang stehen und dadurch regelmäßig den Eindruck einer zusammengehörenden einheitlichen Spielhalle vermitteln), sind die Mindestabstände zu anderen Spielhallen auch für die mitantragstellenden Spielhallen zu prüfen.

Gleiches gilt für die Mindestabstände zu öffentlichen Schulen und zu Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen, die Verbundspielhallen, wie alle anderen Spielhallen auch, grundsätzlich einhalten müssen, wenn die Übergangsvorschrift des § 18 Absatz 1 AG GlüStV NRW für sie nicht greift (s. oben Ziffer 1.2.8). Auch hier bedarf es bei Mehrfachkonzessionen in der Regel jedoch keiner erneuten Prüfung im Rahmen des Erlaubnisverfahrens der mitantragstellenden Spielhalle. Inhalts- und Nebenbestimmung, die etwa die Nutzung eines bestimmten Eingangs (mit einem größtmöglichen Abstand zu einer Schule bzw. Kinder- oder Jugendeinrichtung) vorschreiben, sind bei Unterschreitung des Mindestabstands jedoch nicht ausgeschlossen.

Aus der Anwendbarkeit der Mindestabstandsregelungen folgt, dass auch für die mitantragstellenden Spielhallen die Voraussetzungen des § 16 Absatz 4 AG GlüStV NRW zu prüfen sind, wenn die Primärspielhalle unter Anwendung des geringeren Mindestabstands zu anderen Spielhallen erlaubt worden ist.

Erst wenn alle allgemeinen Zulassungsvoraussetzungen von den mitantragstellenden Spielhallen erfüllt werden, werden die Voraussetzungen des § 17a Absatz 3 Nummern 1 bis 3 AG GlüStV NRW geprüft.

Bei der Prüfung dieser Voraussetzungen ist zu berücksichtigen, dass die für die Schulung des Personals und den Sachkundenachweis erforderliche Verordnung erst am 16. Oktober in Kraft getreten ist und bislang weder Schulungen noch ein Sachkundenachweis noch eine den Voraussetzungen des § 16a AG GlüStV NRW entsprechende Zertifizierung



vorgelegt werden können. Bedingt durch organisatorische Voraussetzungen, die die zuständige IHK noch umsetzen muss, ist nicht vor Januar 2022 mit dem Beginn von Schulungsmaßnahmen zu rechnen. Deshalb ist die Übergangsregelung des § 18 Absatz 3 AG GlüStV NRW zu beachten. Dies bedeutet, dass die Erlaubnisse für die mitantragstellenden Spielhallen noch nicht erteilt werden können und die betroffenen **Spielhallen bis längstens 31. Dezember 2022 zu dulden sind**, wenn der gemeinsame Antrag bis zum 31. Juli 2021 bei der zuständigen Erlaubnisbehörde eingegangen war.

Die Betreiberinnen und Betreiber der mitantragstellenden Spielhallen sind darauf hinzuweisen, dass sie verpflichtet sind, die erforderlichen Nachweise nachzureichen, sobald die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen worden sind, um die Voraussetzungen zu erfüllen. § 18 Absatz 3 AG GlüStV NRW setzt für die Duldung voraus, dass die Erfüllung der Voraussetzungen nach § 17a Absatz 3 Satz 1 Nummer 1 bis 3 AG GlüStV NRW unmöglich oder unzumutbar ist. Unmöglich ist die Erfüllung auch dann, wenn die Industrie- und Handelskammern und / oder die Schulungsträger nicht in der Lage sind, sofort nach der Schaffung der Rahmenbedingungen alle betroffenen Personen zu schulen beziehungsweise die Sachkundeprüfung abzunehmen. Insoweit muss es zunächst für die Duldung ausreichen, wenn die Antragstellerinnen und Antragsteller nachweisen, dass sie sich bei den zuständigen Institutionen angemeldet haben.

In dem Moment, in dem die mitantragstellenden Spielhallen auch die Voraussetzungen des § 17a Absatz 3 Nummern 1 bis 3 AG GlüStV NRW erfüllen, wird geprüft, ob auch die Primärspielhalle diese Voraussetzungen erfüllt. Ist dies nicht der Fall, können keine Erlaubnisse an die mitantragstellenden Spielhallen erteilt werden. Auf die bereits erteilte Erlaubnis der Primärspielhalle hat diese Entscheidung keinen Einfluss.

Die Erlaubnisse für die mitantragstellenden Spielhallen sind ebenfalls nach § 16 Absatz 2 Satz 4 AG GlüStV NRW auf längstens sieben Jahre zu befristen. Die Erlaubnis für mitantragstellende Spielhallen erlischt von Gesetzes wegen am 31. Dezember 2028. Dies gilt auch, wenn diese auf einen späteren Zeitpunkt befristet sind.

Die Erlaubnisse der mitantragstellenden Spielhallen sind über die gesamte Laufzeit akzessorisch zur Erlaubnis der Primärspielhalle. Dies bedeutet, dass bei Wegfall der zusätzlichen qualitativen Voraussetzungen



bei der Primärspielhalle die Erlaubnisse der mitantragstellenden Spielhallen zu widerrufen sind. Wenn die Erlaubnis der Primärspielhalle insgesamt endet (etwa durch Ablauf der Befristung oder durch Widerruf) erlöschen die Erlaubnisse für die mitantragstellenden Spielhallen von Gesetzes wegen, ohne dass es eines Widerrufs bedarf. Die Erlaubnisbehörden können in diesem Fall zur Klarstellung einen feststellenden Verwaltungsakt erlassen, mit dem das Erlöschen der Erlaubnis der mitantragstellenden Spielhallen festgestellt wird.

Hinsichtlich des Personals in den Verbundspielhallen führt die Akzessorität nicht dazu, dass für die drei Spielhallen nur eine Aufsichtsperson anwesend sein muss. Jede Spielhalle muss für sich genommen die Voraussetzungen des § 16 Absatz 2 AG GlüStV NRW erfüllen. Folglich muss während der Öffnungszeiten in jeder Spielhalle eine Aufsichtsperson anwesend sein (siehe auch Begründung zum Umsetzungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag 2021).

## **2.6. Auswahlverfahren**

In den Fällen, in denen ein bestehender Abstandskonflikt zwischen mehreren Erlaubnisansprüchen für Spielhallen nicht aufgelöst werden kann, muss durch die Erlaubnisbehörde eine Auswahl getroffen werden, für welche Spielhalle eine Erlaubnis erteilt werden kann. Dabei können folgende Kriterien Berücksichtigung finden:

### **2.6.1. Die bestmögliche Ausschöpfung der Standortkapazität**

Nach BVerfG, Beschluss vom 07. März 2017, Az. 1 BvR 1314/12 „gebietet es die ohnehin geforderte Berücksichtigung der grundrechtlich geschützten Positionen der Spielhallenbetreiber auch ohne ausdrückliche gesetzliche Bestimmung, dass die zuständigen Behörden sich eines Verteilmechanismus bedienen, der die bestmögliche Ausschöpfung der bei der Beachtung der Mindestabstände verbleibenden Standortkapazität in dem relevanten Gebiet ermöglicht“. Auch das OVG NRW hat in diesem Sinne für das Auswahlverfahren bei Spielhallen entschieden (OVG NRW vom 25.10.2019 - 4 A 1826/19). Dieses Kriterium zwingt die Erlaubnisbehörde zu prüfen, in welcher zulässigen Konstellation möglichst viele Spielhallen genehmigt werden können.



## 2.6.2. Beste Förderung der Ziele des § 1 Satz 1 GlüStV 2021.

Seite 15 von 17

Maßgeblich muss sein, wie sich die Unterschiede zwischen den Spielhallen bzw. ihren Betreiberinnen und Betreibern auf die Verwirklichung der Ziele von § 1 GlüStV 2021 auswirken (so OVG NRW, Beschluss vom 26.09.2019, Az. 4 B 255/18). Zuverlässigkeitskriterien, die für sich genommen im Einzelfall keine Versagung der Erlaubniserteilung bzw. eine Gewerbeuntersagung zur Folge haben (z.B. aufgrund der Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes nicht zwingend zu einer Versagung führen musste), können in die Entscheidung einfließen und eine Auswahlentscheidung zu Gunsten einer Antragstellerin oder eines Antragstellers rechtfertigen, wie z.B.:

- Gesetzliche Einhaltung der Vorgaben zu äußerer und innerer Gestaltung der Spielhalle (z.B. Werbung, Bezeichnung, Anzahl der Spielgeräte),
- Einhaltung baurechtlicher Anforderungen,
- keine unerlaubte Veranstaltung oder Vermittlung von öffentlichen Glücksspielen,
- Einhaltung und sichtbare Ausweisung gesetzlich vorgeschriebener Öffnungszeiten,
- gültige PTB-Prüfplakette sichtbar vorhanden gemäß § 7 Absatz 2 Spielverordnung (SpielV),
- Übereinstimmung der tatsächlichen Flächen mit § 3 Absatz 2 Satz 1 SpielV,
- keine illegalen Unterhaltungsspielgeräte,
- keine Sportwettterminals vorhanden (§ 16 Absatz 9 Nummer 1 AG GlüStV NRW),
- keine unerlaubten EC-Kartenautomaten (§ 16 Absatz 9 Nummer 2 AG GlüStV NRW),
- keine kostenlose Abgabe von Speisen und Getränken oder Abgabe von Speisen und Getränken zu Preisen, die unter dem Einkaufspreis liegen.

Sofern die Prüfung der Zuverlässigkeitskriterien im Rahmen des Auswahlverfahrens ergibt, dass die Erlaubnis bereits nach § 16 Absatz 2 Satz 3 AG GlüStV NRW zu versagen wäre (siehe Ziffer 2.1), ist der Antrag für



die entsprechende Spielhalle aus dem Auswahlverfahren auszunehmen und der Erlaubnisantrag unabhängig von dem Auswahlverfahren und der Einhaltung von Mindestabständen abzulehnen.

### **3. Öffentliche Schulen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe § 16 Absatz 3 AG GlüStV NRW**

Nach § 16 Absatz 3 Satz 2 AG GlüStV NRW sollen die Spielhallen nicht in räumlicher Nähe zu öffentlichen Schulen und Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe betrieben werden.

#### **3.1. Öffentliche Schulen**

Öffentliche Schulen sind alle Schulen, die nicht ausschließlich der Erwachsenenbildung dienen, wie z.B.:

- Grundschulen
- Hauptschulen
- Realschulen
- Sekundarschulen
- Gymnasien
- Gesamtschulen
- Förderschulen
- Schulen für Kranke
- Berufskollegs
- Berufskollegs als Förderschulen
- Weiterbildungskollegs

Der Begriff der „öffentlichen Schule“ des AG GlüStV NRW umfasst auch Schulformen in privater Trägerschaft.

#### **3.2. Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe**

Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe im Sinne des AG GlüStV NRW sind Institutionen, die vorwiegend dem Aufenthalt von Kindern und/oder Jugendlichen dienen und die von Kindern und/oder Jugendlichen selbstständig aufgesucht und verlassen werden können, ohne dass es einer (erziehungsberechtigten) Begleitperson bedarf.





**Davon umfasst sind beispielsweise:**

Jugendheime  
Jugendherbergen, Jugendgästehäuser und andere Jugendferienstätten  
Internate  
Jugendmusikschulen  
Jugendbüchereien, d.h. Büchereien, die ausschließlich für Kinder und/  
oder Jugendliche eingerichtet worden sind  
Jugendzentren  
Jugendtagungs- und Jugendbildungsstätten

Hinsichtlich der genannten Jugendmusikschulen und Jugendbüchereien wird klargestellt, dass nur solche als öffentliche Einrichtungen der Kinder- und Jugendhilfe anzusehen sind, die ausschließlich zur Nutzung durch Kinder und Jugendliche bestimmt sind.

**Davon nicht umfasst sind beispielsweise:**

Kindergärten  
Kindertagesstätten  
Kinderkrippen  
Kinderspielplätze, da keine Institution

Ich bitte, diesen Erlass den Kommunen in Ihrem Regierungsbezirk in geeigneter Weise zur Beachtung bekannt zu geben.

Im Auftrag  
gez. Illhardt.