

G e s e t z e n t w u r f

der Landesregierung

Erstes Gesetz zur Änderung des Thüringer Gaststätten- gesetzes

A. Problem und Regelungsbedürfnis

Die Ministerpräsidentenkonferenz hat sich am 28. Oktober 2011 auf den Inhalt des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages geeinigt und diesen am 15. Dezember 2012 beschlossen.

Ziel dieses Staatsvertrags ist unter anderem eine kohärente Glücksspielregulierung. Gleichrangige Ziele sind die Vermeidung der Glücksspielsucht und die Suchtbekämpfung, die Kanalisierung des natürlichen Spieltriebs, der Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken, die Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes, der Schutz vor Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsgefährdungspotentialen sowie die Vorbeugung von Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs.

Mit dem im Rahmen der Föderalismusreform I verabschiedeten Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034) wurde mit der Neufassung des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 11 des Grundgesetzes die Gesetzgebungskompetenz für das "Recht der Spielhallen" sowie das "Gaststättenrecht" in die ausschließliche Kompetenz der Länder übertragen.

Die Kompetenz der Länder umfasst die personen- und ortsgebundenen Anforderungen für die Spielhallenerlaubnis. Dies betrifft die gesamte bauliche und situative Ausgestaltung der Spielhalle wie unter anderem ihre örtliche Lage, Größe sowie Öffnungs- und Sperrzeiten. Die Länder könnten zudem räumliche Trennungs- und Abschottungsregelungen vorsehen und so beispielsweise auf die Entwicklung der Mehrfachkonzession reagieren. Umfasst sind auch auf die Person des Betreibers bezogene Anforderungen, wie beispielsweise die Voraussetzungen für die Erteilung der Betriebserlaubnis für eine Spielhalle (beispielsweise Qualifikationsanforderungen, auch gegenüber dem Aufsichtspersonal) und die Überwachungs-, Informations- und Aufklärungspflicht, wie sie bereits in § 6 Abs. 1 der Spielverordnung in der Fassung vom 27. Januar 2006 (BGBl. I S. 280) in der jeweils geltenden Fassung angelegt sind.

Die gleichen Erwägungen gelten für Gaststätten.

Von dieser Gesetzgebungskompetenz wurde im Rahmen des Thüringer Spielhallengesetzes (ThürSpielhallenG) vom 21. Juni 2012 (GVBl. S. 153 -159-) Gebrauch gemacht und zugleich das Thüringer Gaststät-

tengesetz vom 9. Oktober 2008 (GVBl. S. 367) jeweils in der jeweils geltenden Fassung angepasst.

Durch die Festlegungen des § 6 ThürSpielhallenG werden für Spielhallen Sperrzeiten und Spielverbotstage geregelt. Aus suchtpräventiver Sicht besteht die Gefahr, dass pathologische Spieler während der Sperrzeiten von Spielhallen auf Gaststätten mit Geldgewinnspielgeräten ausweichen.

Unter Beachtung der veränderten Bedürfnisse der Kunden nach frischen Backwaren für den Außerhausverkauf über § 9 Abs. 1 des Thüringer Ladenöffnungsgesetzes vom 24. November 2006 (GVBl. S. 541) in der jeweils geltenden Fassung hinaus, ist eine Lösung zu finden. In der Vergangenheit kam es zu Kollisionen zwischen dem Gaststättenrecht und dem Ladenöffnungsrecht. So konnten Bäckereien und Konditoreien zwar an Sonn- und Feiertagen während fünf zusammenhängender Stunden auch an Laufkundschaft, danach aber nur noch an Kunden des Cafés Backwaren verkaufen.

Die Landesregierung sieht sich veranlasst, die Regelungen über Ordnungswidrigkeiten im Thüringer Gaststättengesetz um einen Tatbestand mit dem Ziel zu erweitern, künftig der Diskriminierung des Publikums im Gaststättengewerbe, speziell bei der Kontrolle des Einlasses in Diskotheken oder beim Aufenthalt in Diskotheken, auch öffentlich-rechtlich entgegenzuwirken.

Der Benachteiligung von Menschen in der Gesellschaft aktiv zu begegnen, ist ein Verfassungsauftrag entsprechend Artikel 2 Abs. 3 der Verfassung des Freistaats Thüringen, der sich aus der Verpflichtung des Schutzes der Menschenwürde (Artikel 1 Abs. 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen) ergibt. Dementsprechend gilt es auch im Alltag Formen der Diskriminierung, die sich insbesondere aus der ethnischen Zugehörigkeit oder Religion ergeben, wirkungsvoll gesetzgeberisch entgegenzuwirken.

Dauer und Intensität der Benachteiligung ganzer Gruppen in lebensalltäglichen Bereichen waren bereits Veranlassung für den Bundesgesetzgeber, der Diskriminierung mit dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1897), das zuletzt durch Artikel 8 des Gesetzes vom 3. April 2013 (BGBl. I S. 610) geändert worden ist, Einhalt zu gebieten.

Auch mehr als acht Jahre nach dessen Inkrafttreten muss jedoch festgestellt werden, dass insbesondere jüngeren Menschen, vor allem wegen ihrer ethnischen Herkunft oder des sich durch Formen der Bekleidung erkennbaren Bekenntnisses zu einer Religion, der Einlass in Diskotheken verwehrt wird. Die "Diskriminierung an der Diskothekentür" ist für die Betroffenen entwürdigend und mit der Idee des Grundgesetzes und der Verfassung des Freistaats Thüringen von einer pluralen, freiheitlichen und toleranten Gesellschaft nicht vereinbar. Als besonders sichtbarer Ausdruck von Intoleranz dokumentiert diese Form der Diskriminierung nicht nur ein Integrationshemmnis im gesellschaftlichen Leben, sondern leistet durch Ausgrenzung der weiteren Entwicklung von Parallelgesellschaften Vorschub.

Selbst wenn abgewiesene Diskothekenbesucher auf der Grundlage des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes privatrechtlich gegen die Diskriminierung vorgehen können, bedarf es weiterer staatlicher Impulse, um sichtbaren Entwicklungen entgegenzuwirken, die ein friedliches und zukunftsbejahendes Zusammenleben, gerade von jungen Menschen unterschiedlichster Herkunft in unserem Gemeinwesen, gefährden.

B. Lösung

Erlass eines Änderungsgesetzes

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Durch die vorgesehene Regelung von Abschaltzeiten bei Geldgewinnspielgeräten in Gaststätten kann bei den Betreibern lediglich ein minimaler zusätzlicher finanzieller Aufwand anfallen, der durch zusätzliche Verwaltungsgebühren entstehen könnte. Es könnten Umsatzverluste durch das Abschalten der Geräte entstehen. Dies wird allerdings als gering eingeschätzt, weil die meisten Gaststätten während der Abschaltzeiten geschlossen sein dürften. Eine genaue Untersuchung hierzu wurde nicht durchgeführt.

Auf der Seite der Spieler können durch die mögliche Verhinderung übermäßigen Spieltriebs Ausgaben eingespart werden.

Eventuell entstehender zusätzlicher Verwaltungsaufwand kann durch Gebühren abgedeckt werden, so dass der Vollzug für die Verwaltung kostenneutral ausgestaltet werden kann.

E. Zuständigkeit

Federführend ist das Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft.

**FREISTAAT THÜRINGEN
DER MINISTERPRÄSIDENT**

An den
Präsidenten des Thüringer Landtags
Herrn Christian Carius
Jürgen-Fuchs-Straße 1

99096 Erfurt

Erfurt, den 29. März 2017

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit überreiche ich den von der Landesregierung beschlossenen Entwurf des

"Ersten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Gaststättengesetzes"

mit der Bitte um Beratung durch den Landtag in den Plenarsitzungen am 3./4./5. Mai 2017.

Mit freundlichen Grüßen

Bodo Ramelow

**Erstes Gesetz
zur Änderung des Thüringer Gaststättengesetzes**

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Thüringer Gaststättengesetz vom 9. Oktober 2008 (GVBl. S. 367), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 21. Juni 2012 (GVBl. S. 153), wird wie folgt geändert:

1. In § 1 Abs. 1 wird nach den Worten "oder einem" das Wort "bestimmten" gestrichen.
2. § 2 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 6 Satz 2 wird aufgehoben.
 - b) In Absatz 8 Satz 1 wird die Verweisung "Absätzen 1 bis 6" durch die Verweisung "Absätzen 1 bis 5" ersetzt.
3. § 3 Satz 2 erhält folgende Fassung:

"Dies gilt nicht für Betriebe nach § 2 Abs. 7."
4. In § 6 wird das Wort "Gäste" durch die Worte "jedermann über die Straße" ersetzt.
5. Dem § 9 wird folgender Absatz 5 angefügt:

"(5) Für Spielgeräte im Sinne des § 1 ThürSpielhallenG, die in Gaststätten aufgestellt sind, ist § 6 ThürSpielhallenG entsprechend anzuwenden."
6. § 10 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:
 - aa) Nummer 11 wird wie folgt geändert:
 - aaa) Die Verweisung "§ 9 Abs. 2 bis 4" wird durch die Verweisung "§ 9 Abs. 2 bis 5" ersetzt.
 - bbb) Der Punkt am Ende wird durch ein Komma ersetzt.
 - bb) Folgende Nummer 12 wird angefügt:

"12. als für das Betreiben eines Gaststätten-gewerbes verantwortliche Person bei der Kontrolle des Einlasses in eine Gaststätte oder beim Aufenthalt in einer Gaststätte eine Person wegen der ethnischen Herkunft oder der Religion benachteiligt."
 - b) In Absatz 2 wird die Verweisung "Absatz 1 Nr. 9" durch die Verweisung "Absatz 1 Nr. 9 und 12" ersetzt.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am ersten Tag des auf die Verkündung folgenden Kalendermonats in Kraft.

Begründung:**A. Allgemeines**

Die Ministerpräsidentenkonferenz hat sich am 28. Oktober 2011 auf den Inhalt des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags geeinigt und diesen am 15. Dezember 2012 beschlossen.

Ziel des Glücksspielstaatsvertrags ist unter anderem eine kohärente Glücksspielregulierung, die mit differenzierten Maßnahmen für die einzelnen Glücksspielformen erreicht werden soll. Gleichrangig sind die Ziele der Vermeidung der Glücksspielsucht und der Suchtbekämpfung, der Kanalisierung des natürlichen Spieltriebs, des Entgegenwirkens gegen eine Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten, der Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes, des Schutzes vor Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsgefährdungspotentialen sowie der Vorbeugung von Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs. In den zu regelnden Bereich ist auch das gewerbliche Automatenpiel innerhalb von Gaststätten einzubeziehen.

Nach § 3 der Spielverordnung dürfen in Gaststätten bis zu drei Geld- oder Warenspielgeräte aufgestellt werden. Auch das gewerbliche Geldgewinnspiel in Gaststätten hat ein beachtliches Suchtpotenzial und muss daher, um dem Kohärenzgebot der europarechtlichen Rechtsprechung und des Ersten Glücksspielstaatsvertrags zu genügen, entsprechend reglementiert werden.

In Thüringen gab es zum 31. Dezember 2015 insgesamt 1.203 Geldgewinnspielgeräte in Gaststätten. Für Spielhallen gilt nach § 6 Abs. 1 des Thüringer Spielhallengesetzes (ThürSpielhallenG) eine Sperrzeit von 1.00 Uhr bis 9.00 Uhr. Für Gaststätten gilt keine generelle Sperrzeit. Es ist zu befürchten, dass während der Sperrzeiten von Spielhallen eine Ausweichbewegung von Spielhallen in Gaststätten mit Geldgewinnspielgeräten stattfindet. Befürchtet wird weiterhin, dass nach dem Ende der Übergangsfrist des § 10 Abs. 2 Nr. 1 ThürSpielhallenG und der damit verbundenen Reduzierung der Anzahl von Spielhallen in Thüringen neue Geschäftsmodelle auf Basis des Gaststättengewerbes geschaffen werden, um die Geldgewinnspielgeräte weiter betreiben zu können.

Um die erforderliche Kohärenz des Spielerschutzes zu gewährleisten und eine entsprechende Sperrzeit für den Betrieb von Geldgewinnspielgeräten in Gaststätten einzuführen, ist die Änderung des Thüringer Gaststättengesetzes erforderlich.

Der Erste Glücksspielstaatsvertrag fordert in § 2 Abs. 4 für Gaststätten, soweit sie Geld- oder Warenspielgeräte mit Gewinnmöglichkeiten bereithalten, dass auch hier die Ziele des Staatsvertrags, der Jugendschutz, das Verbot öffentlicher Glücksspiele im Internet, das Gebot einer zurückhaltenden Werbung sowie die Forderungen nach einem Sozialkonzept und Aufklärung der Spieler beachtet werden.

Daher sollen durch eine Verweisung aus dem Thüringer Gaststättengesetz in das Thüringer Spielhallengesetz die für Geld- oder Warenspielgeräte in Spielhallen normierten Sperrzeiten und Spielverbotstage für Geldgewinnspielgeräte in Thüringer Gaststätten entsprechend eingeführt werden.

Mit der Änderung des § 6 soll es Betreibern sogenannter Bäckereicafé's ermöglicht werden, ihre Waren auch außerhalb der gesetzlichen La-

denöffnungszeiten im Zusammenhang mit einem Gaststättengewerbe an Laufkundschaft zu verkaufen. Die Diskussionen der Vergangenheit haben hier ein entsprechendes Bedürfnis der Bevölkerung aufgezeigt.

Die Änderung des § 10 Abs. 1 entfaltet für das Gaststättengewerbe allgemein und den rechtstreuen Gewerbetreibenden im Besonderen keine unmittelbaren Folgen. Das hier auf der Ebene des gaststättenrechtlichen Ordnungswidrigkeitenrechts zum Tragen kommende Benachteiligungsverbot ist wesentlicher Bestandteil unserer Werteordnung. Die Neuregelung ergänzt unbeschadet weiterer Ansprüche des Betroffenen die im Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) bundesrechtlich ausgeformten zivilrechtlichen Unterlassungs- und Schadensersatzansprüche um eine öffentlich-rechtliche Komponente.

Aus dem gewählten Ansatz folgt für die Verwaltung kein regelmäßig höherer Vollzugsaufwand, weil sie lediglich ermächtigt wird, bei entsprechenden Hinweisen auf Verstöße diesen nachzugehen und festgestellte Diskriminierungen zu sanktionieren.

Der Besuch von Diskotheken bedeutet insbesondere für junge Menschen Teilhabe am gesellschaftlichen Leben. Der Staat darf deshalb bei ethnischen oder religiösen Benachteiligungen einem solchen Fehlverhalten nicht passiv gegenüberstehen. Es bedarf rechtlicher Grundlagen für ein gezieltes repressives Eingreifen. Dies gelingt durch Sanktionierungen von Zuwiderhandlungen mittels einer Geldbuße.

Nach § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 in Verbindung mit § 2 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) können auch mit der Einlasskontrolle beauftragte Personen (Mitarbeiter oder Fremdfirmen) zur Verantwortung gezogen werden. Darüber hinaus steht eine Haftung des Diskothekenbetreibers nach Maßgabe des § 130 OWiG schon bereits dann neben der Haftung des "Türstehers", wenn dem Diskothekenbetreiber (bloße) Fahrlässigkeit oder ein risikoe erhöhendes Verhalten bei der Auswahl, Überwachung und Anweisung des beauftragten "Türstehers" nachgewiesen werden kann. Vorsätzliche oder fahrlässige Zuwiderhandlungen können - auch im Wiederholungsfall - im bestehenden Sanktionsrahmen nach § 10 Abs. 2 mit einer Geldbuße bis zu 10.000 Euro geahndet werden. Zudem ist nach der wiederholten Festsetzung von Bußgeldern - als letztes Mittel - die Möglichkeit zur Feststellung der persönlichen Unzuverlässigkeit des betroffenen Diskothekenbetreibers eröffnet.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1

Dies stellt eine formale Änderung dar, weil das erste Wort "bestimmten" ohne Bezug ist.

Zu Nummer 2

Zu Buchstabe a

Während des Gesetzgebungsverfahrens zum Thüringer Gesetz zur Anpassung an Neuregelungen im Bereich des Glücksspielwesens vom 21. Juni 2012 (GVBl. 153) wurde im Landtag der im ursprünglichen Entwurf der Landesregierung vorgesehene § 2 Abs. 5 aufgehoben und § 2

neu nummeriert. Die sich daraus ergebenden Folgeänderungen wurden nicht vorgenommen. Dies wird mit dieser Änderung korrigiert.

Zu Buchstabe b

Folgeänderung des unter Nummer 2 Genannten

Zu Nummer 3

Ebenfalls eine Folgeänderung des unter Nummer 2 Genannten

Zu Nummer 4

Die Regelung ermöglicht die Abgabe von Zubehörwaren auch an Laufkundschaft außerhalb der gesetzlichen Ladenöffnungszeiten. Die Formulierung "jedermann über die Straße" entspricht dem Text des § 7 Abs. 2 des Gaststättengesetzes in der Fassung vom 20. November 1998 (BGBl. I S. 3418), das zuletzt durch Artikel 286 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist. Das Gaststättengesetz galt in Thüringen bis zum Inkrafttreten des Thüringer Gaststättengesetzes.

Zu Nummer 5

Mit dem Verweis auf § 6 ThürSpielhallenG wird festgelegt, dass Geldgewinnspielgeräte in Gaststätten entsprechend den Sperrzeiten und der Spielverbotstage für Spielhallen abzuschalten sind. Damit werden keine Sperrzeiten für Gaststätten eingeführt. Der § 6 ThürSpielhallenG ist insgesamt für die Geldgewinnspielgeräte anzuwenden.

Zu Nummer 6

Zu Buchstabe a

Zu Doppelbuchstabe aa

Die mit § 9 Abs. 5 eingefügten Verpflichtungen bedürfen einer Absicherung durch einen Bußgeldtatbestand. Daher wurde in § 10 Abs. 1 Nr. 11 die Verweisung erweitert.

Im Übrigen handelt es sich um redaktionelle Änderungen infolge der Aufnahme der Nummer 12.

Zu Doppelbuchstabe bb

Die Negativwirkungen der Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft oder Religion zeigen zum einen erhebliche Auswirkungen bei den Betroffenen und schaden zum anderen der gesellschaftlichen Entwicklung in unserem Land und dem Erscheinungsbild unseres Landes.

Die Formulierung "als für das Betreiben eines Gaststättengewerbes verantwortliche Person" deklariert die Reichweite der neuen Ordnungswidrigkeitentatbestände. Einbezogen ist ausschließlich das Verhalten der Gewerbetreibenden im Sinne des § 1 Abs. 1. Die Gesetzesergänzung wirkt mithin nur personenbezogen.

Die Formulierung "bei der Kontrolle des Einlasses" setzt an einem entscheidenden Punkt der Aktivitäten der oder des verantwortlichen Gewerbetreibenden an. So ist beispielsweise im Eingangsbereich einer Disko-

thek zu entscheiden, wer als Publikum Zutritt erhält. Gegebenenfalls ist aus sachlich gerechtfertigten Gründen zu entscheiden, dass Einlasssuchende abgewiesen werden.

In Verbindung mit § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und § 2 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) können auch mit der Einlasskontrolle beauftragte Personen (Mitarbeiter oder Fremdfirmen) zur Verantwortung gezogen werden. Darüber hinaus steht eine Haftung des Diskothekenbetreibers über § 130 OWiG schon bereits dann neben der Haftung des "Türstehers", wenn dem Diskothekenbetreiber (bloße) Fahrlässigkeit oder ein risikoe erhöhendes Verhalten bei der Auswahl, Überwachung und Anweisung des beauftragten "Türstehers" nachgewiesen werden kann.

Die alternative Tatbestandsdarstellung "oder beim Aufenthalt in einer" komplettiert das gesetzlich Gewollte. Ziel ist es, nicht nur diskriminierende Zugangsverbote öffentlich-rechtlich sanktionieren zu können. Den Schutzadressaten wäre nicht dadurch geholfen, wenn man lediglich den diskriminierenden Nichteinlass sanktionieren könnte, sondern auch, wenn beispielsweise nach dem Einlass die Betroffenen nicht bewirtet würden. Auch hier kann diesen Tatbestand das von dem Inhaber beauftragte Personal über die Zurechnungsnorm des § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 OWiG erfüllen. Ebenso haftet der Betreiber nach § 130 OWiG bei Zuwiderhandlungen für das Unterlassen von Aufsichtsmaßnahmen.

Ein Ziel der Novelle ist es, eine Benachteiligung wegen der ethnischen Herkunft sowie der Religion sanktionieren zu können. Aus diesem Grund soll der Diskriminierung aus Gründen der ethnischen Herkunft oder der Religion entgegengewirkt werden. Dabei entsprechen die Begriffe denen in § 1 AGG.

Die Formulierung in Nummer 12 "der ethnischen Herkunft oder der Religion" macht deutlich, dass es sich um zwei Fallgruppen nicht weiter hinnehmbarer Diskriminierung handelt, die jeweils gesondert sanktioniert werden können.

Tatbestandsanforderung für den Vorwurf ordnungswidrigen Handels ist, dass der betreffende Gewerbetreibende oder eine andere verantwortliche Person durch ihr Verhalten "benachteiligt". Dieser Begriff entspricht dem Begriff der Benachteiligung in § 3 Abs. 1 Satz 1 AGG.

Die Pflicht des Gewerbetreibenden, einen Betrieb in der Weise zu führen, dass von ihm keine Ordnungsstörungen mit Gefahr für das Publikum der Gaststätte, Mitarbeiter oder Nachbarn ausgehen, ist systemimmanent und bedarf keiner ausdrücklichen Erwähnung. Es sind daher im Einzelfall Sachverhalte denkbar, in denen es gerechtfertigt oder gar zu erwarten ist, dass der Wirt Personen oder Personengruppen den Zutritt zu seinem Betrieb verweigert. Solches bedarf keiner ausdrücklichen Regelung. So ist es beispielsweise gerechtfertigt, wenn ein Gewerbetreibender, in dessen Gaststätte sich Personen einer bestimmten ethnischen Gruppe aufhalten, Angehörigen einer verfeindeten zweiten ethnischen Gruppe den Zutritt zum Betrieb verweigert.

Zu Buchstabe b

Die Änderung regelt die Bußgeldobergrenze für die neuen Ordnungswidrigkeitstatbestände. Die Bußgeldobergrenze bemisst sich am Grad der negativen Auswirkungen der im Fokus stehenden Handlungen. Benachteiligungen wegen der genannten Anknüpfungsmerkmale haben sowohl

für die individuell Betroffenen wie für die gesellschaftliche Entwicklung und Außenwirkung massiv negative Auswirkungen. Eine Bußgeldobergrenze von 10.000 Euro ist deshalb angemessen.

Zu Artikel 2

Diese Bestimmung regelt das Inkrafttreten des Änderungsgesetzes.