

Zwei Jahre Staatsvertrag mit erschütternder Bilanz

Die Auswüchse des Glücksspielstaatsvertrages: Der Glücksspielstaatsvertrag und diverse landesgesetzliche Regelungen jähren sich Anfang Juli zum zweiten Mal. Unsere aktuelle Zwischenbilanz fällt erschütternd aus – sowohl hinsichtlich der bundesweit unterschiedlichen Regelungen als auch in Bezug auf die regional stark variierende behördliche Vollzugspraxis. Ein Fachbeitrag von Rechtsanwalt Dr. Damir Böhm.

Bei Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages zum 1. Juli 2012 sowie der landesspielhallenrechtlichen Regelungen in Bremen, Berlin und Schleswig-Holstein war vielen Beteiligten nicht wirklich bewusst, welche Anforderungen umgehend und welche erst nach Ablauf von verschiedenen Übergangsfristen zu beachten sein würden. Mittlerweile ist unstrittig, dass insbesondere alle spieler- und jugendschutzbestimmenden Regelungen mit dem Inkrafttreten des Gesetzes umzusetzen waren.

Alle sogenannten formalen Anforderungen – das heißt neue glücksspielrechtliche Erlaubnisse, unter anderem mit der Einhaltung von Abständen zu anderen Spielhallen und beispielsweise Schuleinrichtungen – waren für bestehende Spielhallen erst nach Ablauf geltender Übergangsfristen einzuhalten.

Spielhallenrecht einheitlich uneinheitlich

Die Übergangsfristen endeten ein Jahr nach Inkrafttreten des jeweils geltenden landesrechtlichen Gesetzes für neuere Spielhallen, die nach dem 28. Oktober 2011 genehmigt worden sind oder dauern mit einer fünfjährigen Laufzeit noch an. Außerhalb dieser Übergangsfristen müssen neue Spielhallen alle

„glücksspielrechtlichen“ Anforderungen und so insbesondere die Abstandsregeln einhalten.

Diese kurze Einführung lässt bereits die vielen bundesweiten unterschiedlichen Regelungen erkennen, obwohl der Glücksspielstaatsvertrag eine bundesweite einheitliche Regelung gewährleisten sollte. Der folgende länderweise Vergleich verdeutlicht die größten Unterschiede der landesgesetzlichen Bestimmungen zu den Vorgaben aus dem Glücksspielstaatsvertrag.

Übergangsregelungen und Übergangsfristen

Der Glücksspielstaatsvertrag sieht als Stichtag für die Übergangsregelung den 28. Oktober 2011 vor. Vor dem Stichtag genehmigte und betriebene Spielhallen genießen eine Übergangsfrist von fünf Jahren ab Inkrafttreten des Gesetzes (1. Juli 2012). Dies bedeutet, dass in diesem Zeitraum keine glücksspielrechtliche Erlaubnis eingeholt werden muss und insbesondere die Abstandsregelungen nicht beachtet werden müssen.

Zudem kann diese Frist bei Vorliegen eines Härtefalls verlängert werden. Das Gesetz gibt für einen Härtefall nur her, dass der Zeitpunkt der Erteilung der Erlaubnis nach § 33i GewO und die Ziele des

Glücksspielstaatsvertrages nach § 1 zu beachten sind.

Nach dem Stichtag genehmigte Spielhallen sind unter eine einjährige Übergangsfrist gefallen, die ohne die Möglichkeit einer Verlängerung ein Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes bereits abgelaufen ist. In den Ländern Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen besteht die Besonderheit, dass das Landesgesetz erst im November beziehungsweise Dezember 2012 umgesetzt worden ist und somit die Übergangsfristen zu einem späteren Zeitpunkt begonnen haben. Ganz anders verhält es sich in denjenigen Ländern, die nicht den Stichtag des Glücksspielstaatsvertrages gewählt haben, sondern ausschließlich den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Landesspielhallengesetzes.

So ist das Spielhallengesetz in Berlin im Juni 2011 in Kraft getreten. Es besteht eine für alle Spielhallenbetriebe einheitliche Übergangsfrist bis 31. Juli 2016. In Bremen ist der Stichtag für eine fünfjährige Übergangsfrist der Zeitpunkt des Inkrafttretens zum 1. Juli 2012.

Das seit 2012 in Schleswig-Holstein gültige Spielhallengesetz sieht vor, dass Einfachkonzessionen, die lediglich die Abstandsvorgabe zu einer anderen Spielhalle oder zu Kinder- und Jugendeinrichtungen nicht einhalten, aber bereits genehmigt waren, unbefristet fortgelten. Mehrfachkonzessionen unterliegen einer 15-jährigen Übergangsfrist demnach bis zum Jahr 2027. In allen genannten Fällen bestehen keine kurzen Übergangsfristen.

Betriebsnachfolge

Die Betriebsnachfolge und der daran anknüpfende Umgang mit der



Rechtsanwalt Dr. Damir Böhm von der Bielefelder Kanzlei Kartal. Der Doktor der Rechtswissenschaften und Fachanwalt für Verwaltungsrecht ist auch als Berater für den Fachverband Spielhallen (FSH) tätig.

Fortgeltung der Übergangsfristen ist nicht im Glücksspielstaatsvertrag geregelt. Hier könnten die Unterschiede nicht größer sein.

In den Ländern Bayern und Nordrhein-Westfalen bestehen keine Verbote einer Betriebsnachfolge, sodass dort die Übergangsfristen mit allen Rechten fortgelten. In Baden-Württemberg und dem Saarland ist eine Betriebsnachfolge bereits in den Landesgesetzen ausgeschlossen, sodass jeder nachfolgende Betreiber alle formalen glücksspielrechtlichen Anforderungen erfüllen muss. Dies gilt auch für Spielhallen, die vor dem 28. Oktober 2011 betrieben worden sind.

Diesen Standpunkt hatte zunächst auch Niedersachsen vertreten, bis in einem Musterverfahren das Obergericht des Landes Niedersachsen entschied, dass die Übergangsregelungen des Glücksspielstaatsvertrages spielhallenbezogen sind und es nicht auf die Person des Betreibers ankommen könne.

Mehrfachkonzession

Eine neue Spielhallenerlaubnis für Mehrfachkonzessionen, das heißt mehrere genehmigte Spielhallen in einem Gebäude, schließt der Glücksspielstaatsvertrag ausdrücklich aus. Dennoch ist es aktuell nach dem hessischen Spielhallengesetz möglich, dort Erlaubnisse für Mehrfachkonzessionen zu erhalten.

Es handelt sich zwar um eine Ausnahmeregelung, die vorliegt, wenn die Verhältnisse im Umfeld des jeweiligen Standortes die Erlaubnis einer Mehrfachkonzession zulassen. Eine Entscheidung hierüber liegt

allerdings allein im Ermessen der zuständigen, genehmigenden Behördenvertretung.

Abstandsregelung

Die Abstandsregelungen zu anderen Spielhallen und zu Kinder- und Jugendeinrichtungen fallen bereits in den Meterangaben völlig verschieden aus. Die geringsten Abstandsregelungen sehen nur 100 Meter, die größten 500 Meter vor. Viel wichtiger ist zudem, dass in manchen Ländern die Behörden von diesen Abstandsvorgaben abrücken dürfen, indem sie für den Einzelfall ein Ermessen ausüben und die Abstandsvorgabe beliebig unterschreiten.

Andere Landesregelungen wie beispielsweise diejenige in Baden-Württemberg und im Saarland sehen hingegen starre Vorgaben von 500 Metern vor, von denen die Behörden nicht abrücken dürfen.

Öffnungszeiten

Bei den Öffnungszeiten bestimmt der Glücksspielstaatsvertrag, dass jede Spielhalle am Tag drei Stunden geschlossen bleiben muss. Alles Weitere ist erneut unterschiedlich geregelt worden.

Auch hier haben die Länder starre Vorgaben gemacht, so beispielsweise Nordrhein-Westfalen, wo eine Sperrzeit zwischen 1 Uhr und 6 Uhr gilt. Die Möglichkeit der Sperrzeitverkürzung besteht nicht. Anders verhält es sich beispielsweise in Sachsen-Anhalt, wo die glücksspielrechtlichen Regelungen auf bereits bestehende Sperrzeitenregelungen verweisen. Dort können weiterhin die Sperrzeitverkürzungen nach den bekannten Kriterien genehmigt werden, nämlich bei Vorliegen öffentlicher Bedürfnisse oder wenn die Gegebenheiten der Örtlichkeit einer Verkürzung der Sperrzeit nicht entgegenstehen.

In allen diesen Fällen ist eine Verkürzung der Sperrzeit bis auf die Dreistundenvorgabe des Glücksspielstaatsvertrages rechtmäßig und steht bei Vorliegen der genannten Voraussetzungen nicht im Ermessen der Behörde. Ob eine Behörde eine ständige Praxis, in der das Vorliegen dieser Voraussetzungen stets angenommen worden ist, ändern darf und eine Sperrzeitverkürzung nicht mehr erteilt, ist zurzeit Gegenstand eines Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht Halle.

Name der Spielhalle

Hinsichtlich der Bezeichnung von Spielhallen bestimmt der Glücksspielstaatsvertrag nur, dass die Werbung für ➤



eine Spielhalle nicht auf den Spielbetrieb oder das Spiel hinweisen darf und keine besonders auffällige Gestaltung vorliegen dürfe. Ferner ist dem Gesetzgeber daran gelegen, eine Verwechslung mit staatlichen Spielbanken zu vermeiden. Die landesgesetzlichen Regelungen enthalten teilweise keine Bestimmungen hinsichtlich der Werbung und der Bezeichnung für und von Spielhallen, wie beispielsweise in Niedersachsen. Andere Länder wie Nordrhein-Westfalen verlangen, dass die Spielhalle mit dem Begriff „Spielhalle“ bezeichnet wird. Hier haben bereits das Verwaltungsgericht Düsseldorf und das Amtsgericht Bergheim entschieden, dass es zudem zulässig ist und dem Willen des Gesetzgebers entspricht, wenn neben dieser Bezeichnung der Name beziehungsweise die Firma des Betreibers als zusätzliche Bezeichnung der Spielhalle verwendet wird.

Getränkeausgabe

Die Abläufe innerhalb der Spielhallen und so auch die Zahl der Geräte hat der Glücksspielstaatsvertrag überhaupt nicht geregelt. In manchen Ländern wie Berlin und Bremen sind die Ausgabe von Speisen und Getränken ausdrücklich verboten. Obwohl in anderen Ländern derartige Regelungen fehlen, wird nunmehr versucht, eine entgeltliche Getränkeausgabe zu verbieten. So wird beispielsweise in Hessen argumentiert, dass eine Spielhalle mit einem Getränkever-

kauf ihren Schwerpunkt hin zu einer Gaststätte verlagere. Demnach wird zumindest eine Erweiterung der Gewerbeanzeige verlangt.

Keine Kohärenz

Dieser Befund verdeutlicht, dass der Glücksspielstaatsvertrag nicht geeignet ist, eine einheitliche und rechtlich kohärente Regelung des deutschen Spielhallenrechts zu erreichen.

Der Staatsvertrag, auf den sich die Ministerpräsidenten am 28. Oktober 2011 geeinigt hatten, sollte Einheitsstandards vorgeben, die die Länder umzusetzen hatten. Da dies derart unterschiedlich erfolgt ist, kann nicht gesagt werden, dass mit dem 28. Oktober 2011 für jeden Betreiber klar war, welche Regelung ihn treffen würde. Vielmehr blieb dies mindestens bis zum Einbringen der jeweils landesgesetzlichen Regelungen in die Landesparlamente vollkommen unklar. Die Entwürfe sind jedoch allesamt erst zwischen Februar und Juni 2012 in die Landesparlamente eingebracht worden. Somit ist der Stichtag des 28. Oktober 2011 nicht geeignet, ein Vertrauen der Betreiber in die bis dahin geltenden Spielhallenregelungen der Gewerbeordnung zu erschüttern.

Defizite setzen sich im Vollzug fort

Diese gesetzlichen Defizite setzen sich in dem behördlichen Vollzug fort. So erteilen manche Behörden unter Anwendung des sogenann-

Blick in eine mit dem Golden Jack ausgezeichnete Naumburger Spielstätte. Können sich die Unternehmer noch auf den Vertrauens- und Bestandsschutz verlassen?

ten Härtefalls Spielhallenerlaubnisse entgegen der gesetzlichen Vorgaben. Andere Behörden untersagen den Spielhallenbetrieb nach Ablauf der Übergangsfrist, obwohl die gewerberechtlichen Genehmigungen nach § 33i der Gewerbeordnung nicht zurückgenommen worden sind.

Wiederum andere Behörden gehen gegen Spielhallenbetriebe, die beispielsweise Jugendschutzanforderungen nicht erfüllen, nicht vor, untersagen jedoch Spielhallenbetriebe, die keine glücksspielrechtliche Erlaubnis erhalten können.

Verfassungswidrigkeit

Letztendlich werden die nächsten gerichtlichen Entscheidungen insbesondere des Bundesverfassungsgerichts die Verfassungswidrigkeit erst feststellen können. Denn erst dieses Bundesgericht wird eine endgültige Antwort auf die Frage nach der Kraft des Grundsatzes der Kohärenz liefern können.

Ob einzelne Landesgerichte diese Entscheidungen vorwegnehmen können, wird beispielsweise der Staatsgerichtshof in Baden-Württemberg zeigen können. Auf diesem Weg hat er am 28. April 2014 (nach Redaktionsschluss) in einer mündlichen Verhandlung die beteiligten Parteien zu dem Landesglücksspielgesetz Baden-Württemberg umfassend gehört.

Interessant ist, ob dieses Gericht anders als beispielsweise der Verfassungsgerichtshof und die Verwaltungsgerichte des Freistaates Bayern eine landesübergreifende Kohärenzprüfung im Sinne der Vorgaben des Europäischen Gerichtshofes anstellen wird. Denn dann gewänne diese Entscheidung bundesweite Bedeutung. □