

# Erlaubnisverfahren ohne einheitliche Regelungen

**Glücksspielrechtliche Erlaubnis:** Bei den Erlaubnisverfahren herrscht große Unsicherheit auf allen Seiten. Jedes Land, ja sogar jede Behörde vor Ort kocht hier sein eigenes Süppchen. Rechtsanwalt Dr. Damir Böhm umreißt die rechtliche Situation, erläutert Details und gibt Tipps, um die Hürden zu meistern.

Die glücksspielrechtliche Erlaubnis sowie der sogenannte Härtefall sind derzeit mit die meist diskutierten Themen innerhalb unserer Branche.

In vielen Bundesländern sind bereits die entsprechenden Anträge gestellt worden. Die sodann anhängig gewordenen verwaltungsrechtlichen Verfahren werden, wie sich derzeit zeigt, in recht unterschiedlicher Weise von den Behörden geführt. Die Gründe hierfür sind vielseitig und beginnen bei den gesetzlichen Grundlagen.

## Gesetzesebene

Diese gesetzlichen Grundlagen, also der Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) sowie die Spielhallengesetze der Länder, sind gute Beispiele der Vor- und Nachteile des föderalen Systems in Deutschland. Durch diesen Staatsvertrag sollten auch die spielhallenrechtlichen Angelegenheiten auf Länderebene einheitlich geregelt werden. Allerdings gibt dieser für die Materie der Spielhallen nicht allzu viel her und überlässt jedem Land die sogenannten „weiteren Regelungen“. Dies hatte zur Folge, dass manche Länder keine oder kaum zusätzlich zum Staatsvertrag spielhallenbezogene Regelungen erlassen haben. Ein gutes Beispiel hierfür ist das Land Niedersachsen. Andere Länder wie Berlin und Hessen haben eigene Spielhallengesetze verfasst.

Dadurch bestehen in allen 16 Ländern nun recht unterschiedliche Bestimmungen, die unter anderem sogar im Widerspruch zum Staatsvertrag stehen.

Folgende Beispiele sind nur ein Auszug der nicht einheitlich gefassten Vorschriften. Das Verbot der Mehrfachkonzession wird durch eine Ausnahmemöglichkeit in Hessen aufgeweicht. Die Abstandsvorgaben zwischen Spielhallen und zu Kinder- und Jugendeinrichtungen variieren von 50 Meter bis hin zu 500 Meter. Dabei sind die Abstandsvorgaben so gestaltet, dass in einigen Ländern die Behörden nicht von dieser Vorgabe abweichen dürfen. In anderen Ländern muss die Behörde das ihr eingeräumte Ermessen ausüben und könnte dadurch die Metervorgabe im Abstandsgebot zugunsten der Betreiber verändern. In Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Berlin bestehen Ausschlussfristen zur Einreichung der Anträge. Die übrigen Länder besitzen keine in einem Gesetz feststehende Frist zur Einreichung der Erlaubnisanträge.

## Vorgaben der Länder

Diese gesetzlichen Unterschiede setzen sich in deren Umsetzung fort. Dies beginnt dann in den Vorgaben für die Erlaubnisverfahren. Jedes Land versucht für sich genommen festzulegen, wie mit diesen gesetzlichen Erlaubnis- und

auch Härtefallbestimmungen umzugehen ist. Seitens der Länder Berlin, Baden-Württemberg, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen werden hierzu den für die Erlaubnisverfahren zuständigen Behörden Richtlinien an die Hand gegeben. In diesen werden die Bedeutungen und Inhalte der gesetzlichen Grundlagen erklärt. Sodann wird versucht vor allem festzulegen, wie eine Auswahl bei der zu erteilenden glücksspielrechtlichen Erlaubnis vorzunehmen ist.

## Losverfahren

Das Land Niedersachsen nimmt an, dass bei konkurrierenden Spielhallen, bei denen nur einem Betreiber eine Erlaubnis erteilt werden kann, ein Losverfahren entscheiden soll.

Das Land Berlin hat eigens für bestehende Spielhallen das Gesetz zur Umsetzung des Mindestabstandes verabschiedet (siehe auch AutomatenMarkt Mai 2016, Seite 42). Darin wird das Losverfahren bei konkurrierenden Standorten ausdrücklich angeordnet.

Baden-Württemberg stellt viele mögliche Fallkonstellationen für die behördliche Auswahlentscheidung auf und schließt dabei Kriterien wie das Alter der Spielhalle aus, um einen Betreiber vorrangig zu behandeln.

Das Innenministerium des Landes Nordrhein-Westfalen dem hingegen erläutert in einem Schreiben vom 10. Mai 2016, dass es für ein Losverfahren keine gesetzliche Grundlage im Glücksspielstaatsvertrag und im Land NRW gäbe und zudem das Ergebnis nicht auf sachgerechten Gründen beruhen würde.

Stattdessen führt es aus, wie bei der sogenannten Soll-Vorgabe von

„Dem Gesetzgeber ist die mögliche enorme Klagewelle wohl nicht bewusst“, betont Rechtsexperte Dr. Damir Böhm.

350 Metern Luftlinie das Ermessen der Behörde rechtmäßig ausgeübt werden kann. Dabei seien auch städtebauliche Aspekte, ein geringes Unterschreiten des Abstandsgebots und topografische Gegebenheiten wie die tatsächliche Erreichbarkeit zu berücksichtigen. Dadurch geben Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen zumindest den Weg für die Möglichkeit einer sachgerechten Einzelfallentscheidung vor. Ein Losverfahren wie in Niedersachsen oder Berlin kann dem Einzelfall nicht gerecht werden.

### Härtefall

Ferner versuchen die Länder die Härtefallregelungen zu erfassen und zu präzisieren. Grundsätzlich gilt für alle Länder, dass der Antrag auf Feststellung der Annahme eines Härtefalls zwingend abhängig ist von einem Erlaubnisverfahren. Das heißt, ein Härtefallantrag kann nicht unabhängig von einem



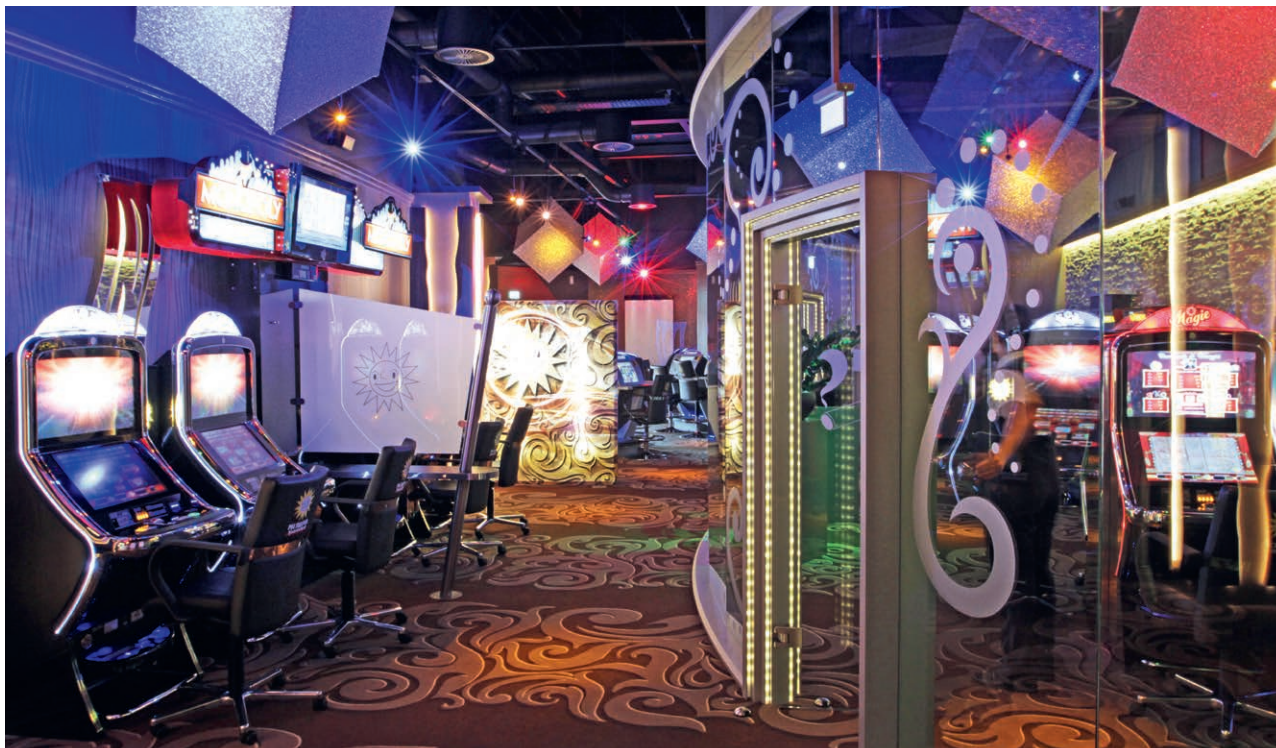
Antrag auf Erteilung einer glücksspielrechtlichen Erlaubnis gestellt werden.

Mittels dieses Härtefallantrags soll die neu zu erteilende glücksspielrechtliche Erlaubnis von dem Verbot der Mehrfachspielhalle in einem Gebäude und/oder von dem Abstandsverbot für einen befristeten Zeitraum befreit werden.

Kern dieses Härtefalls ist der unbestimmte Rechtsbegriff der unbilligen Härte. Die Bedeutung des Begriffs ist durch jede Erlaubnisbehörde festzulegen.

Im Wesentlichen soll eine unbillige Härte vorliegen, wenn es dem Antragsteller aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht möglich ist, den Betrieb an die Anforderungen der gesetzlichen Bestimmungen anzupassen und der Betreiber ein schutzwürdiges Interesse an den Fortbestand seiner Spielhallenerlaubnis hat.

Eine unbillige Härte läge vor, wenn der Betreiber von den gesetzlichen Rechtsfolgen derart getroffen würde, dass die Folge außerhalb des gesetzlichen Zwecks läge. Dies be- ➤



Die Verfahren, nach denen entschieden werden soll, welche Spielhalle überlebt, sind kaum nachvollziehbar.

deutet vor allem, dass der Gesetzgeber Umstände aus dem Einzelfall nicht berücksichtigt hätte.

Schutzwürdig sei das Interesse des Spielhallenbetreibers dann, wenn er wirtschaftliche Dispositionen getroffen hat, ohne die neue Gesetzeslage zu kennen. Zudem soll eine Verhältnismäßigkeitsprüfung anhand der Ziele des GlüStV getroffen werden, durch die das öffentliche Interesse an einer Schließung mit dem Interesse des Betreibers an einem Fortbestand abgewogen werden soll.

Sodann ist es Sache des Betreibers und Antragstellers alles vorzutragen, was einen Härtefall begründen kann. Hier sollte insbesondere die Einhaltung und Umsetzung der Ziele des Staatsvertrages durch den Betreiber, aber auch beispielsweise durch die Gegebenheiten des Standortes der Spielhalle dargelegt

werden. Dies muss dann zwingend innerhalb der Verhältnismäßigkeitsprüfung von der Behörde berücksichtigt werden. Trotz dieser recht unstreitigen gesetzlichen Vorgabe fallen auch hier die Auffassungen der Länder unterschiedlich aus. Während das Land Rheinland-Pfalz allein die Tatsache der Möglichkeit der Schließung zur Annahme eines Härtefalls ausreichen lässt und somit alle Spielhallen in rechtmäßiger Weise zumindest bis zum Außerkrafttreten des geltenden GlüStV am 1. Juli 2021 weiter betrieben werden dürfen, wird in Niedersachsen die Auffassung vertreten, dass ein „Härtefall nicht bestünde“.

### Verhalten der Behörden

Diese Bandbreite und die vertretenen Auffassungen lassen bereits jetzt die Vermutung zu, dass nur schwer eine rechtmäßige Einzelfall-

entscheidung ergehen wird. Denn auch auf der Ebene der Prüfung des Härtefallantrags hat die Behörde ein gerichtlich überprüfbares Ermessen in rechtmäßiger Weise auszuüben.

Schließlich setzen sich die genannten widersprüchlichen Vorgaben in den konkreten Erlaubnisverfahren fort.

Die einzureichenden Dokumente und Anforderungen werden mal konkret benannt, mal überhaupt nicht erwähnt. Teilweise müssen zwingend Formularblätter bei dem Antrag verwendet werden, andererseits genügt ein formloses Anschreiben.

In Ländern ohne einen festen Antragsendtermin wird Betreibern mitunter eine nur ein- oder zweiwöchige Frist gewährt, um beispielsweise den Antrag bis Ende April 2016 einzureichen. ➤

In diesem konkreten Fall ist zugleich der Hinweis erteilt worden, dass bei einer nicht fristgerechten Antragstellung eine Bearbeitung bis Ende Juni 2017 nicht sichergestellt werden könne. Andere Behörden fordern die Vervollständigung der Antragsunterlagen. Auf die Anfrage, welche Unterlagen vorzulegen wären, ist geantwortet worden, dass man dies schon selbst wissen müsse.

Der größte Fehler unterläuft derzeit jenen Behörden, die das Losverfahren zur Entscheidung über die Auswahl der konkurrierenden Spielhallen heranziehen. Ist zugleich mit dem Erlaubnis Antrag auch ein Härtefallantrag gestellt worden, so scheidet bis zu einer Bescheidung des Härtefallantrages eine Auswahl aus. Die Entscheidung über den Härtefallantrag kann jedoch mit Rechtsmitteln an-

gegriffen werden, sodass insgesamt die Entscheidung über den Erlaubnis Antrag hinausgeschoben werden kann.

Das behördliche Verhalten, den Härtefallantrag zu ignorieren, ist bei diesem Beispiel nicht nur rechtlich falsch, sondern auch in der Kommunikation zwischen Antragsteller und Behörde immens frustrierend.

### Was kann ich tun?

Aus allen vorgenannten Gründen ist es mehr denn je notwendig, aktiv den Dialog mit der für jeden Standort zuständigen Behörde zu suchen und zu führen. Alle Missstände und Unterschiede können dort diskutiert werden. Es ist nicht ausgeschlossen, zu einer sogar vergleichsweise getroffenen Vereinbarung zu kommen, die die Interessen des Betreibers wahrt und zudem die Ziele des Staatsvertrages fördert.

In den laufenden Erlaubnisverfahren sollte schließlich im Gespräch mit der Behörde unbedingt in Erfahrung gebracht werden, ob Auswahlentscheidungen getroffen werden, und ob anderen Betreibern Erlaubnisse erteilt worden sind oder erteilt werden sollen.

Denn die rechtliche Konsequenz der Abstandsvorgaben ist, dass ein glücksspielrechtlich genehmigter Betrieb den eigenen Standort ausschließen kann. Folglich müsste auch gegen diese Entscheidungen vorgegangen werden.

Es ist unwahrscheinlich, dass die Möglichkeiten dieser enormen Klagewellen dem Gesetzgeber vor vier Jahren bewusst gewesen sind. Daher gilt es auf professionelle Weise zumindest das Bewusstsein der zuständigen Erlaubnisbehörden für alle vorgenannten rechtlichen Probleme zu schaffen. □

Anzeige

**Automaten  
MARKT**

**Das Original.**

**Weggefährte.  
Lebendig.  
Treu.**

**Täglich aktuelle Branchennews**

Telefon: 0531 80929-19 • Fax: 0531 80929-37 • E-Mail: info@automatenmarkt.de