

## Über das neue Spielhallenrecht oder: pecunia non olet\*

Die Bundesländer haben sich im Jahre 2012 auf einen (neuen) Glücksspielstaatsvertrag geeinigt, der insbesondere das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht verhindern soll.

Handlungsbedarf bestand ausweislich der Erläuterungen zum Vertrag auch im Bereich der Spielhallen. Das Spiel an Geldspielgeräten in Spielhallen gehört nach landläufiger Auffassung zu den risikoreichsten Spielen für suchtgefährdete Spieler. Auf höchstrichterlicher Ebene sieht man das genauso. *Bundesverfassungsgericht* (DVP 2017, S. 300) und *Bundesverwaltungsgericht* (Urteil vom 16. 12. 2016 – 8 C 6/15) haben die (zahlreichen) Einschränkungen für Spielhallen (insbesondere Abstandsflächen, Verbot von Verbundhallen) als verfassungsgemäß bewertet. Ausschlaggebend hierfür war nicht zuletzt eine fünfjährige Übergangsfrist für bereits bestehende Betriebe. Die von der Automatenbranche in Auftrag gegebenen Rechtsgutachten aus der Feder renommierter Hochschullehrer haben die Richter nicht beeindruckt. Auch die weitaus meisten Verfahren gegen ordnungsbehördliche Maßnahmen haben die Spielhallenbetreiber verloren. Nur vereinzelt konnten sie Erfolge zu ihren Gunsten verbuchen. Rechtsstaatliche Bedenken hatte zum Beispiel das *Oberverwaltungsgericht Lüneburg* gegen das Auswahlverfahren per Auslosung zwischen aufgrund des Abstandsgebots konkurrierenden Spielhallen (Beschluss vom 4. 9. 2017 – 11 ME 330/17). Auch das totale Werbeverbot für diese Betriebe wurde als unverhältnismäßig eingestuft (*Oberverwaltungsgericht Münster*, DVP 2017, S. 171). Verschwinden musste demgegenüber ein an der Außenwand einer Spielhalle angebrachter Cowboy mit Geldsack, weil „das gewählte Motiv und die fröhlich-spielerische Art der Darstellung“ dem Betrachter suggeriere, „reiche Beute“ zu machen (*Oberverwaltungsgericht Münster*, NJW 2017, S. 1127).

Je näher der Tag des Ablaufs der Übergangsfrist (1. Juli 2017 – in Nordrhein-Westfalen seltsamerweise der 1. Dezember aufgrund eigenwilliger Auslegung durch das Innenministerium: siehe *Oberverwaltungsgericht Münster*, DVP 2017, S. 389) rückte, desto lauter wurde über das „Massensterben“ der Spielhallen lamentiert. Allerdings gilt auch hier die alte Soldatenregel, wonach es nie so gut kommt, wie man hofft, und nie so schlecht, wie man befürchtet. Mit der praktischen Umsetzung des Glücksspielstaatsvertrages scheint es nämlich nicht so ganz zu klappen.

\* Die Redewendung „Geld stinkt nicht“ wird dem römischen Kaiser Vespasian zugeschrieben.

„Kaum lösbare Konkurrenzsituationen“ sieht beispielsweise ein Vertreter der Stadt Bielefeld laut der Zeitung „Neue Westfälische“ vom 18./19. November 2017. Die „Verwaltung“ folgert weiter – wenn der Zeitungsartikel korrekt zitiert –: „Das Prozess- und Schadensersatzrisiko ist hoch“.

Wahrscheinlich werden auch andere Gemeinden von ähnlichen Skrupeln befallen, wenn es um Maßnahmen gegen Spielhallenbetreiber geht.

Es ist ja richtig: Das Spielhallenrecht ist kein gesetzgeberisches Meisterwerk und die Sinnhaftigkeit mancher Vorschriften (z.B. die völlig unterschiedlichen Abstandsregelungen) erschließt sich nicht oder nur mühsam. Psychologisch war es jedenfalls ein Missgriff, die Gemeinden für zuständig zu erklären (so zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen: § 19 Abs. 5 Ausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag). Diese müssten jetzt die Kühe schlachten, die ihnen reichlich (Vergnügungssteuer-)Milch liefern. An den regelmäßigen Eingang dieser Steuern – in Bielefeld zum Beispiel in Millionenhöhe – hat man sich genau so gewöhnt wie an die (vorab im Haushalt veranschlagten) Bußgelder für Parkverstöße und Geschwindigkeitsüberschreitungen.

Praktischerweise haben die Länder den Behörden ein Mittel an die Hand gegeben, um sich aus der Klemme zu befreien. Sie können die Spielhallenbetreiber von den gesetzlichen Einschränkungen befreien, wenn ansonsten eine „unbillige Härte“ droht. Diesen schwammigen Begriff kann man eng oder weit auslegen. Die Rechtsprechung legt zwar strenge Maßstäbe an (beispielsweise das *Verwaltungsgericht Oldenburg*, DVP 2017, S. 343) und billigt einen konsequenten Gesetzesvollzug. Wer jedoch „unlösbare Probleme“ erkennt und deshalb großzügig verfährt, muss nicht befürchten, sich vor einem Gericht verantworten zu müssen. Von dem begünstigten Spielhallenbetreiber droht naturgemäß kein Ungemach. Seine Konkurrenten haben mangels möglicher eigener Rechtsverletzung kein Klagerecht in Bezug auf einen Befreiungsbescheid; sie können allenfalls verlangen, wegen des Gleichbehandlungsgebots ebenfalls einen Dispens zu erhalten. Schlimm wäre das für die Gemeinde nicht, im Gegenteil: Werden mehr Härtefälle anerkannt, profitiert der Haushalt.

Im Glücksspielstaatsvertrag heißt es, man wolle den „natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen lenken“. Die „Bahnen“ dürften vielerorts löcherige Holperstrecken sein. Das passt immerhin besser zum Zustand zahlreicher Gemeindestraßen.

Prof. Dr. J. Vahle, Bielefeld