

Beilage 1690

Ausgegeben am 18. April 1958

betr. **Spielautomaten in öffentlichen Gaststätten**

Antwort des Wirtschaftsministeriums

auf den Beschluß des Landtags vom 2. Oktober 1957 — Beilage 1155

Wirtschaftsministerium

Baden-Württemberg
Der Minister
Nr. 2161.2/15

Stuttgart N, den 31. März 1958
Rote Straße 2 B

An den
Herrn Präsidenten des Landtags
von Baden-Württemberg

Stuttgart S
Heusteigstr. 45

Betreff: Spielautomaten in öffentlichen Gaststätten — Beilage 1155 —

Bezug: Ihr Schreiben an das Staatsministerium vom 2. Oktober v. J.

Anlagen: 1

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident!

Nach Anhörung der Regierungspräsidien beehre ich mich, anliegend die im Einvernehmen mit dem Innenministerium verfaßte Stellungnahme des Wirtschaftsministeriums zu dem vom Landtag in seiner 36. Sitzung vom 2. Oktober 1957 angenommenen Antrag zu übermitteln.

Mit vorzüglicher Hochachtung
gez.: Dr. Veit

Betreff: Spielautomaten in öffentlichen Gaststätten.

I.

Der Landtag von Baden-Württemberg hat in seiner 36. Sitzung vom 2. Oktober 1957 den Antrag angenommen, die Landesregierung zu ersuchen,

„zu prüfen, welche Möglichkeiten bestehen, das Aufstellen von Spielautomaten in öffentlichen Gaststätten einzuschränken oder zu untersagen, und dem Landtag darüber zu berichten.“

Maßgebend für die Rechtslage ist

- a) § 33 d der Gewerbeordnung i. d. F. des Gesetzes vom 18. Dezember 1933 (RGBl. I S. 1080) — im folgenden GewO bezeichnet —
- b) die im Einvernehmen mit dem Bundesminister des Innern und mit Zustimmung des Bundesrats erlassene Verordnung des Bundesministers für Wirtschaft zur Durchführung des § 33 d GewO vom 27. April 1954 (BGBl. I S. 112) i. d. F. vom 12. Dezember 1955 (BGBl. I S. 751) — im folgenden als DVO zitiert —.

Nach § 33 d Abs. 1 GewO bedarf derjenige, der gewerbsmäßig auf öffentlichen Wegen, Straßen, Plätzen oder an anderen öffentlichen Orten (also z. B. in Gaststätten) mechanisch betriebene, die Möglichkeit eines Gewinnes bietende Spiele (Spielgeräte) aufstellen will, dazu der Genehmigung der Ortspolizeibehörde. Hierzu bestimmt die DVO in § 1 Abs. 1, daß die ortspolizeiliche Genehmigung zur öffentlichen Aufstellung von Spielgeräten nur erteilt werden darf, wenn die Art des Spielgerätes (Bauart) zugelassen worden ist, und regelt in den §§ 2—9 die Einzelheiten der Zulassung sowie deren Widerruf. Das öffentlich-rechtliche Verfahren hinsichtlich der gewerbsmäßigen Aufstellung von Spielgeräten gliedert sich somit in das technische Fragen regelnde Zulassungsverfahren und in das ihm nachfolgende, öffentliche Interessen berührende Genehmigungsverfahren, in dem immer auch die Zulassung der Bauart des aufzustellenden Spielgerätes als zwingende Voraussetzung für die Aufstellungsgenehmigung zu prüfen ist.

Die Tatbestände, bei deren Zutreffen im übrigen, d. h. trotz Zulassung eines Spielgerätes, die Genehmigung zu seiner Aufstellung nicht erteilt werden darf oder die Genehmigungsmöglichkeit grundsätzlich eingeschränkt ist, sind in den Bestimmungen des § 10 DVO erschöpfend festgelegt. Die Genehmigung ist hiernach zu versagen, wenn

- a) der Aufsteller oder der Gewerbetreibende, in dessen Betrieb das Spielgerät aufgestellt werden soll, auf Grund des Nachweises entsprechender Tatsachen die für die Aufstellung von Spielgeräten erforderliche Zuverlässigkeit nicht besitzt, insbesondere in den letzten drei Jahren vor der Stellung des Genehmigungsantrages wegen eines Verbrechens oder wegen eines aus Eigennutz begangenen Vergehens oder wegen Verstoßes gegen

§ 146 Abs. 1 Nr. 5 GewO (Zuwiderhandlung gegen § 33 d Abs. 1 GewO oder die auf Grund des § 33 d Abs. 2 erlassenen Bestimmungen) rechtskräftig verurteilt worden ist (§ 10 Abs. 3 DVO);

- b) die Aufstellung des Spielgerätes wegen der örtlichen Lage des Betriebes oder des für die Aufstellung des Spielgerätes vorgesehenen Raumes dem öffentlichen Interesse widerspricht (§ 10 Abs. 4 Satz 1 DVO). Ein zwingender Versagungsstatbestand letzterer Art liegt nach § 10 Abs. 4 Satz 2 DVO insbesondere dann vor, wenn der Aufstellungsort im Hinblick auf den Schutz jugendlicher ungeeignet ist. Ein derartiges Merkmal muß nach den in § 10 Abs. 4 Satz 3 DVO angeführten Beispielen besonders dann als gegeben angesehen werden, wenn die grundsätzlich für eine Aufstellung in Betracht kommenden Orte (Gast-, Schank- oder Speisewirtschaften; Spielhallen; Wettannahmestellen konzessionierter Buchmacher) sich auf Sportplätzen, in Sporthallen, in Badeanstalten, in Sport- und Jugendheimen sowie auf Jahrmärkten, Volksfesten und ähnlichen Veranstaltungen befinden.

Eingeschränkt ist die rechtliche Möglichkeit der Genehmigung dahin, daß diese nach § 10 Abs. 1 DVO nur dann erteilt wird, wenn das Spielgerät in Gast-, Schank- oder Speisewirtschaften — ausgenommen Trinkhallen jeder Art, Speiseeiswirtschaften, Milchtrink- und Imbißstuben — oder in Spielhallen oder in Wettannahmestellen konzessionierter Buchmacher aufgestellt wird. Und auch insoweit darf die Aufstellung von mehr als zwei zugelassenen Spielgeräten in ein und demselben Betrieb nicht genehmigt werden. Eine diese räumlichen und zahlenmäßigen Schranken überschreitende Aufstellung von Spielgeräten darf — abgesehen von den in der DVO aufgeführten, hier nicht interessierenden Sonderfällen — auch nicht ausnahmsweise genehmigt werden; sie ist vielmehr ebenso wie beim Zutreffen der aufgeführten Versagungsstatbestände abzulehnen.

In allen übrigen Fällen, wenn also die Ablehnung weder darauf gestützt werden kann, daß einer der Versagungsstatbestände nach § 10 Abs. 3 und 4 DVO vorliegt, noch damit zu rechtfertigen ist, daß die Aufstellung den Einschränkungen des § 10 Abs. 1 DVO zuwider liefe, darf sie nicht ausgesprochen werden, d. h. es muß dann die Genehmigung zur Aufstellung eines zugelassenen Spielgerätes erteilt werden. Dies ergibt sich schon aus dem unmißverständlichen Wortlaut des § 10 Abs. 1 Satz 1 DVO, der der Ortspolizeibehörde für den Fall, daß kein rechtlich zwingender Ablehnungsstatbestand vorliegt, nicht etwa eine verfassungsrechtlich zu beanstandende Entscheidungsfreiheit zubilligt, sondern vorschreibt, daß „die Genehmigung zur Aufstellung eines zugelassenen Spielgerätes erteilt wird“, wenn die im weiteren genannten räumlichen bzw. sachlichen Aufstellungsbeschränkungen er-

füllt und auch keine Versagungstatbestände gegeben sind; d. h. daß zutreffendenfalls die Genehmigung erteilt werden muß und im Falle der Ablehnung im Klageweg erzwungen werden kann. M. a. W.: die Gesetzesbestimmung gemäß § 33 d Abs. 1 GewO verpflichtet die Ortspolizeibehörde zur Beachtung der für das Genehmigungsverfahren durch entsprechende rechtliche Bestimmungen vorgeschriebenen einschränkenden Genehmigungsbedingungen und Voraussetzungen, berechtigt sie aber nicht, aus anderen, auf keine ausdrückliche Rechtsvorschrift zu stützenden Gründen — z. B. wegen Fehlens eines öffentlichen Bedürfnisses — die Genehmigung zur Aufstellung von zugelassenen Spielgeräten zu versagen.

Zusammenfassend ist auf die durch den Prüfungsauftrag des Landtags aufgeworfene Frage zu antworten: eine rechtliche Handhabe, die es ermöglichen würde, das Aufstellen von Spielautomaten in öffentlichen Gaststätten über die durch die einschlägigen bundesrechtlichen Vorschriften gezogenen Grenzen hinaus einzuschränken oder gar zu untersagen, besteht nicht. — Am Rande sei in diesem Zusammenhang bemerkt, daß es unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten mindestens nicht unbedenklich wäre, wenn man das Aufstellen von zugelassenen Spielgeräten auf dem Umweg über eine entsprechende Besteuerung, insbesondere durch entsprechend hohe Vergnügungssteuersätze, mehr oder weniger zum Erliegen bringen wollte.

II.

Soviel zur Rechtslage. Die hiernach vorgeschriebenen Einschränkungen sind gegenüber einer völligen Freiheit der gewerblichen Betätigung als Spielautomatenaufsteller beträchtlich und bieten bei sorgfältiger und strenger Handhabung durch die für ihre Anwendung zuständigen Behörden beachtliche Möglichkeiten zur Eindämmung des Spielautomatenbetriebes — insbesondere, wenn durch entsprechende Überwachungsmaßnahmen den einschlägigen Bestimmungen des § 7 des Jugendschutzgesetzes i. d. F. vom 27. Juli 1957 (BGBl. I S. 1058) Geltung verschafft wird. Dennoch ist nicht zu verkennen, daß die durch das einschlägige geltende Recht gezogenen Schranken wohl bei weitem nicht ausreichen, um einen Zustand herbeizuführen, wie er vermutlich der dem Prüfungsauftrag zugrunde liegenden Zielsetzung entspräche.

Es erhebt sich daher die Frage, ob es angezeigt erscheint, eine dem Rechnung tragende Änderung des einschlägigen Bundesrechts herbeizuführen, um damit ein etwaiges, nach dem geltenden Recht nicht zu verhinderndes Überhandnehmen des Spielautomatenbetriebes oder unerwünschte diesbezügliche Auswüchse im öffentlichen Interesse unterbinden, d. h. die öffentliche Aufstellung in wesentlich stärkerem Maße behördlich einschränken oder mehr oder weniger unmöglich machen zu können. Auch wenn man die verfassungsrechtliche Seite außer Betracht läßt und die wirtschaftlichen Probleme beiseite stellt, erscheint — zumal jetzt, nachdem auch noch Baden-Württemberg als letztes Bundesland durch Einführung des Zahlenlottos eine gesetzliche Möglichkeit für ein Glückspiel von wohl beträchtlicher Breitenwirkung geschaffen hat — eine unanfechtbare Antwort auf die Frage einer wünschenswerten Rechtsentwicklung i. S. einer beträchtlichen Ein-

dämmung oder gar völligen Unterbindung des zweifellos weit verbreiteten sogenannten Geschicklichkeitsspiels mittels Spielautomaten nahezu unmöglich, weil die diesbezüglichen öffentlichen Anschauungen weit auseinanderfallen und sich mehr oder weniger unversöhnlich gegenüberstehen. Mit diesem Hinweis ist zu genannter Frage auf Grund der hierzu eingeholten Äußerungen der Regierungspräsidien folgendes auszuführen:

Besonders kennzeichnend für die vorliegenden, nach Anhörung unterer Verwaltungsbehörden erstatteten Berichte der Mittelinstanzen ist, daß sich selbst hieraus, d. h. obwohl eine sorgfältige Prüfung der gesammelten Unterlagen und Erfahrungen unterstellt werden darf, keine einheitlichen Auffassungen ableiten lassen. Während zwar grundsätzlich der Standpunkt vertreten wird, daß die einschlägigen geltenden Rechtsvorschriften bei strenger Handhabung und Überwachung im allgemeinen ausreichen, um unerwünschte bzw. grobe Auswüchse zu unterbinden, ist vereinzelt auch eine mehr oder weniger gegensätzliche Meinung erkennbar. Von keiner Seite wird jedoch geltend gemacht, daß die bestehenden Verhältnisse gar nichts zu wünschen übrig ließen.

Die Hauptschwierigkeit scheint darin zu bestehen, daß die mit großer Streuung aufgestellte Vielzahl der Spielgeräte eine ständige und lückenlose wirksame Kontrolle des Spielbetriebs in der Praxis beeinträchtigt und daß die Betriebsinhaber diesem Umstand nicht selbst mit der wünschenswerten Bereitschaft zur gesetzmäßigen Überwachung begegnen. Hinzu kommt, daß Erziehungsberechtigte nicht nur die wünschenswerte bzw. notwendige Unterstützung der polizeilichen Überwachung vermissen lassen, sondern ihren Kindern sogar Geld für die Benützung von Spielautomaten geben und damit zur Übertretung des durch § 7 des Gesetzes zum Schutze der Jugend in der Öffentlichkeit ausgesprochenen Verbotes verantwortlich beitragen, anstatt durch entsprechendes erzieherisches Verhalten in dem Sinne mitzuhelfen, daß diesen Bestimmungen die erforderliche Beachtung und Geltung verschafft wird.

Als Kern der vorliegenden Berichte darf wohl herausgestellt werden, daß die damit vorgetragenen Wünsche und Bedenken sich grundsätzlich nicht gegen den Spielautomaten als solchen wenden, sondern für die zahlenmäßige Aufstellung von Spielgeräten und deren Benützung — nicht immer mit klaren konkreten diesbezüglichen Vorstellungen — eine Regelung zur Erwägung stellen, die besser und leichter geordnete Verhältnisse gewährleistet. Wie gegensätzlich die Meinungen insoweit sind, mag daraus ersehen werden, daß von einer Seite eine Bestimmung vorgeschlagen wurde, nach der für jeden Betrieb nur ein Spielgerät soll genehmigt werden dürfen, während von anderer Seite mit dem Hinweis auf die dann gewährleistete bessere Kontrollmöglichkeit angeregt wurde, die Aufstellung von Spielgeräten in Gaststätten ganz zu verbieten und nur noch — unter Beschränkung auf größere Städte — die Aufstellung in leichter zu überwachenden Spielhallen zu gestatten, also unter anderem die erst mit Wirkung vom 1. Februar 1956 eingeführte Einschränkung gemäß § 10 Abs. 1 Satz 2 DVO wieder zu beseitigen. Eine andere Anregung zielt auf eine Bestimmung hin, wonach Spielhallen, weil sie angeblich auf Jugend-

liche und Heranwachsende eine besondere Anziehungskraft ausüben, für eine Aufstellungsgenehmigung überhaupt ausscheiden sollen. Nur ganz vereinzelt ist der Wunsch laut geworden, im Interesse sowohl der Jugendlichen als auch der Erwachsenen die Aufstellung von Spielautomaten in öffentlichen Gaststätten generell zu untersagen, um auf diese Weise die angeblich noch im Wachsen begriffene Spielleidenschaft aller Altersklassen zu zügeln. Die Möglichkeit einer Wendung zum Besseren im Sinne der Vermeidung einer mißbräuchlichen Benützung und leichteren Kontrolle wird unter anderem darin gesehen, daß Spielgeräte auf Grund entsprechender Genehmigungsaufgaben nur im Hauptgeschäftsräum einer Gaststätte zugelassen werden sollen; die Aufstellung in Nebenräumen (Nebenzimmer, Flure, Aborräume usw.) sei grundsätzlich abzulehnen. Nicht unerwähnt bleiben mag die unter anderem vorgetragene Meinung, „daß Spielautomaten im Vergleich mit Spielbanken, Spielklubs, Toto und Lotto das weitaus unbedenklichere Ventil für den Spielbetrieb darstellen.“

III.

Eine Rechtsentwicklung, die es ermöglichen würde, das Aufstellen von Spielautomaten in öffentlichen Gaststätten völlig zu untersagen oder gegenüber der in Abschnitt I dargestellten Rechtslage wesentlich einzuschränken, hätte eine entsprechende bundesgesetzliche Regelung zur Voraussetzung. Nach dem von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf eines Vierten Bundesgesetzes zur Änderung der Gewerbeordnung ist auch eine Neuregelung des Rechts für Spielgeräte im Sinne des § 33 d GewO vorgesehen. Im Falle der Verabschiedung dieser Gesetzesvorlage der Bundesregierung gemäß der vom Bundesrat am 29. November 1957 auf Grund des Art. 76 Abs. 2 GG beschlossenen diesbezüglichen Stellungnahme wird die Gesetzesnovelle auf dem Gebiet der gewerblichen Vorschriften über die mit einer mechanischen Vorrichtung ausgestatteten, die Möglichkeit eines Gewinnes bietenden Spielgeräte keine wesentliche Änderung der seitherigen Rechtsgrundlage bringen.

Die Aufstellung derartiger Spielgeräte soll wie bisher der behördlichen Erlaubnis bedürfen, deren Erteilung grundsätzlich von der nach Maßgabe näherer Ausführungsvorschriften geregelten Zulassung der Bauart des Spielgerätes abhängig ist. Außerdem sieht der Vorschlag des Bundesrats eine gesetzliche Ermächtigung vor, wonach der Bundesminister für Wirtschaft im Einvernehmen mit dem Bundesminister des Innern und mit Zustimmung des Bundesrats unter Berücksichtigung der Erfordernisse der gewerberechtlichen Überwachung durch Rechtsverordnung Vorschriften „über die Voraussetzungen für die Erteilung oder Zurücknahme der Erlaubnis erlassen und hierbei zur Bekämpfung der übermäßigen Betätigung des Spielbetriebs und zum Schutze der Jugend die Aufstellung von Spielgeräten auf bestimmte Betriebe, Betriebsarten oder Veranstaltungen beschränken oder die Zahl der jeweils in einem Betrieb aufgestellten Spielgeräte begrenzen kann.“

Wenn auch aus einer entsprechenden bundesgesetzlichen Neuregelung keine grundlegende Änderung der bisherigen Rechtssystematik auf dem Gebiet des Spielgerätewesens abzuleiten ist, so wird doch hiervon eine brauchbare Handhabe zur wirksamen Bekämpfung von unliebsamen Auswüchsen zu erwarten sein — insbesondere wenn sie unter voller Ausschöpfung der vorgesehenen gesetzlichen Ermächtigung durch diesbezügliche Ausführungsvorschriften verstärkt wird, und eine strenge Anwendung bei der Erlaubniserteilung und bei der Überwachung hinzukommen. Ein lückenloses Verbot oder eine über den vorgesehenen Gesetzesrahmen hinausgehende wesentliche Einschränkung der Aufstellung von Spielgeräten — etwa nach Maßgabe des öffentlichen Bedürfnisses — würde nicht nur verfassungsrechtlichen Bedenken begegnen, sondern wohl auch die Gefahr des Ausweichens des Spielgerätebetriebes in den Untergrund heraufbeschwören.

Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg

gez.: Dr. Veit