

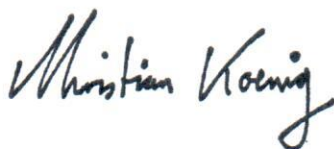
EDITORIAL

Folgerichtigkeit – das Leitmotiv jeder kohärenten Glücksspielregulierung ... und Rechtsprechung!

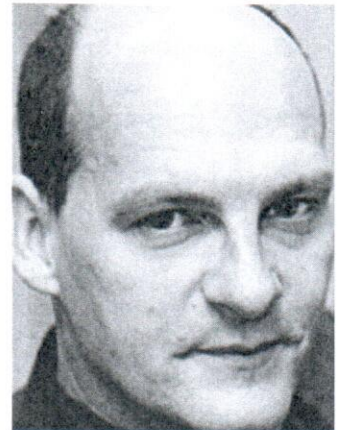
Der EuGH hat es angestimmt, nun dringt das Leitmotiv in jeden Winkel mitgliedstaatlicher Rechtsanwendung, auch der landesrechtlichen Ausführungsbestimmungen des Glücksspielstaatsvertrages (GlüStV) und ihrer aufsichtsbehördlichen wie richterlichen Anwendung. Ein aktuelles Beispiel ist die Disparität zwischen dem Verbot der Mehrfachkonzessionen in der Spielhallenregulierung und der vergnügungssteuerrechtlichen Spruchpraxis zur erdrosselnden Abgabewirkung. § 16 Abs. 3 Satz 1 des Gesetzes zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrages NRW sieht ein Verbot von Mehrfachkonzessionen vor. Nach dieser Vorschrift ist der Betrieb einer Spielhalle ausgeschlossen, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht ist (Verbot der Mehrfachkonzessionen). Des Weiteren soll zu einer anderen Spielhalle ein Mindestabstand von 350 m Luftlinie nicht unterschritten werden. Zwar greift für bestehende Betriebe die „Schonfrist“ des § 29 Abs. 4 GlüStV. Bis zum Ablauf von fünf Jahren nach Inkrafttreten des Staatsvertrages am 1.7.2012 gewährt § 29 Abs. 4 GlüStV befristeten Bestandsschutz, indem das Verbot für fünf Jahre ab dem 1.7.2012 ausgesetzt wird, wenn die Spielhallen zu diesem Zeitpunkt in Betrieb waren und für diese bis zum 28.10.2011 eine gewerberechtliche Erlaubnis nach § 33 i der Gewerbeordnung erteilt worden war. Der Landesgesetzgeber setzt für die Zukunft zur Bekämpfung der Spielsucht, des Jugend- und Spielerschutzes sowie zur Gewährleistung eines sicheren und transparenten Spielbetriebes marktstrukturpolitisch auf ein einfachkonzessioniertes Marktmodell. Diese Marktstrukturpolitik verfolgen auch andere Landesgesetzgeber. Die Tauglichkeit dieser Mittel zur Zweckerreichung – in der Diktion des EuGH: die (innere) Kohärenz – wird hier nicht in Zweifel gezogen. Unlängst hat u. a. das VG Regensburg erneut betont:

„Das Abstandsgebot und das Verbot von Mehrfachkonzessionen sind taugliche Mittel, um die Spielsucht zu bekämpfen“ (vgl. VG Regensburg, Urt. v. 09.01.2014, Az. RN 5 K 13.1217, juris, Rn. 65).

Allerdings findet dieser Regulierungsansatz der Landesgesetzgeber bisher keinen Eingang in die Prüfung der erdrosselnden Wirkung eines erhobenen kommunalen Vergnügungssteuersatzes. Zur Klärung der Frage, ob die Höhe eines Steuersatzes erdrosselnde Wirkung hat, stellt das BVerwG auf einen „durchschnittlichen Spielautomatenaufsteller im Erhebungsgebiet“ ab (zuletzt BVerwG, Urt. v. 10.12.2009, Az. 9 C 12/09). Gegenwärtig wird die Spielhallenlandschaft gerade auch aufgrund der „Schonfrist“ des § 29 Abs. 4 GlüStV noch von Mehrfachkonzessionären geprägt. Folglich verneinte das OVG Lüneburg in seinem jüngsten Beschluss vom 18.02.2014 die erdrosselnde Wirkung für einen Spielhallenbetreiber mit nur einer Konzession, indem es nicht auf den – regelmäßig fixkostenintensiveren – Vergleichstyp des Einzelkonzessionärs abstellt, sondern – im Lichte der BVerwG-Rechtsprechung – auf den durchschnittlichen Betreiber (OVG Lüneburg, Beschl. v. 18.02.2014, Az. 9 LA 45/12, juris, Rn. 11), der im benannten Beschluss des OVG Lüneburg über mehrere Konzessionen und somit aufgrund von Skaleneffekten im Vergleich zu dem regulierungspolitisch erwünschten Einzelkonzessionär über eine privilegierte Grenzkostenstruktur verfügt. Diese vergnügungssteuerrechtliche Spruchpraxis zum grenzkosteneffizienten, regulierungspolitisch aber unerwünschten Vergleichstyp des „durchschnittlichen“ Mehrfachkonzessionärs kann zum Marktaustritt genau solcher notgedrungen fixkostenintensiveren Marktteilnehmer mit Einzelkonzessionen führen, die in Zukunft einzig das Spielhallen- und Spielautomatenaufstellerangebot ausmachen sollen. Das stellt freilich die regulatorische (Gesamt)Kohärenz und zwar diesmal der vergnügungssteuerrechtlichen Spruchpraxis in Bezug zum Spielhallen- und Spielautomatenrecht in Frage. Nicht nur der Landesgesetzgeber von Ausführungsbestimmungen, auch der Richter ist gehalten, das Leitmotiv der Folgerichtigkeit im Konzert einer kohärenten Glücksspielregulierung anzustimmen und kohärent getaktet durchzuhalten.



Univ.-Prof. Dr. Christian Koenig



Univ.-Prof. Dr. Christian Koenig