



zu Drucksache 16/5542

Stellungnahme

Zum Gesetzentwurf der Landesregierung zur Änderung des Spielbankgesetzes Stand 8. September 2015

Hier: Anhörung im Innenausschuss des Landtages Rheinland-Pfalz am 19. November 2015

Ich wurde seitens der Fraktion Bündnis 90 / DIE GRÜNEN als Sachverständiger für die Anhörung im Innenausschuss des Landtages Rheinland-Pfalz zum Entwurf des Landesgesetzes zur Änderung des Spielbankgesetzes benannt. In Vorbereitung meiner Anhörung am 19. November 2015 fasse ich meine grundsätzlichen Gedanken zum Gesetzesentwurf der Landesregierung zur Änderung des Spielbankgesetzes nachfolgend zusammen.

Zu meiner Person kann ich mitteilen, dass ich als Bürgermeister der Landeshauptstadt Mainz Dezernent des Ressorts Finanzen und Beteiligungen sowie des Ressorts Sport bin. Die Landeshauptstadt Mainz ist als eine derjenigen Gemeinden, in deren Einzugsgebiet eine Spielbank betrieben wird (Spielbankstätte Mainz) und in der sich der Sitz der Spielbankgesellschaft Spielbank Mainz Trier Bad Ems GmbH & Co. KG befindetet, besonders betroffen.

Ich bin zugleich Aufsichtsratsvorsitzender der Mainzer Aufbaugesellschaft mbH mit Sitz in Mainz. An dieser Gesellschaft ist die Landeshauptstadt Mainz mittelbar und unmittelbar mit 49,9 % beteiligt. Die Mainzer Aufbaugesellschaft mbH ist mit ihrem 100%igen Beteiligungsunternehmen, der MTE Ludes Beteiligungsgesellschaft mbH mit 34 % an der Spielbank Mainz Trier Bad Ems GmbH & Co. KG beteiligt. Über dieses Beteiligungskonstrukt ist die Landeshauptstadt Mainz ebenfalls von den gesetzlichen Grundlagen zum Betrieb staatlich konzessionierter Spielbankgesellschaften und damit von der beabsichtigten Änderung des Spielbankgesetzes Rheinland-Pfalz betroffen.

Dies vorausgeschickt gestatte ich mir zum Entwurf des Landesgesetzes zur Änderung des Spielbankgesetzes der Landesregierung Rheinland-Pfalz die nachfolgenden Anmerkungen:

1. Aus meiner Sicht ist eine Reform des Spielbankgesetzes Rheinland-Pfalz, wie sie mit dem beabsichtigten Entwurf des Änderungsgesetzes beabsichtigt ist in mehrfacher Hinsicht dringend geboten. Dies ergibt sich aus folgenden grundsätzlichen Aspekten:
 - Änderung der nationalen, insbesondere europarechtlichen Rechtsgrundlagen (Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Vergabe staatlicher Konzessionen zum Betrieb von staatlich konzessionierten Spielbanken)
 - Zwingende europarechtliche Ausschreibung der Konzession für die Spielbanken Mainz, Trier und Bad Ems
 - Ergebnisse des Prüfberichts des Landesrechnungshofs aus dem Jahr 2013
 - Gravierende Änderung des Marktes staatlich konzessionierter Spielbankgesellschaften und gewerblicher, privat betriebener Spielbanken
 - Erfordernis der Reformierung der Abgabenstruktur für staatlich konzessionierte Spielbankbetriebe im Hinblick auf den wirtschaftlichen Einbruch und teilweise Zusammenbruch des Geschäftsmodells staatlich konzessionierter Spielbanken

Die vorstehenden Ausgangsüberlegungen betreffen in gleicher Weise diejenigen Kommunen, in deren Hoheitsgebiet der Sitz staatlich konzessionierter Spielbankgesellschaften ist und in

welchen über diese Gesellschaften Spielbankstätten betrieben werden. Die Betroffenheit resultiert ganz wesentlich in wirtschaftlicher Hinsicht durch die mit dem Änderungsgesetz beabsichtigte Neuordnung der Abgabenstruktur und damit der Verteilung der aus den staatlich konzessionierten Spielbankgesellschaften erzielten Erlösen zwischen den Kommunen und dem Land Rheinland-Pfalz. Die wirtschaftliche Entwicklung des Geschäftsmodells staatlich konzessionierter Spielbankgesellschaften berührt die künftige Erzielung von Einnahmen aus solchen Konzessionen sowohl auf der Ebene des Landes wie auch der betroffenen Kommunen im Kern. Die europarechtlichen Vorgaben in Ansehung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs bedürfen einer dringenden gesetzgeberischen Umsetzung auf der Ebene des Spielbankgesetzes Rheinland-Pfalz deshalb, weil die Konzession der Spielbank Mainz Trier Bad Ems GmbH & Co. KG zum 31. Dezember 2015 ausläuft und die Fortsetzung des Spielbankbetriebs lediglich durch eine bisher einmalig gestattete verlängerte Erlaubnis von einem Jahr bis zum 31. Dezember 2016 Aufrecht erhalten werden kann.

2. Der Markt der staatlich konzessionierten Spielbankgesellschaften in der Bundesrepublik Deutschland ist in einem mehrjährigen Zeitraum beginnend spätestens ab dem Jahr 2010 gravierenden Veränderungen unterworfen. Diese Änderungen haben im Ergebnis zu einem in weiten Teilen wirtschaftlichen Zusammenbruch vieler Gesellschaften geführt, jedenfalls sind die Spielbankgesellschaften in erhebliche wirtschaftliche Schwierigkeiten bis hin zur Existenzfrage geraten. Die Ursachen hierfür sind vielfältiger Natur. So hat sich das Besucherverhalten von Spielbanken deutlich verändert, dies nicht zuletzt auch in Ansehung der Tatsache, dass gewerblich betriebene Spielhallen im Privatbesitz einen deutlichen Zulauf erfahren haben. Alle Kommunen haben darüber hinaus in den letzten Jahren eine Praxis verfolgt, wonach die gewerberechtliche Erlaubnis zum Betrieb gewerblicher Spielhallen deutlich erleichtert wurde. Hinzu kommt, dass die gravierende Veränderung des Kundenverhaltens durch Spielangebote im Internet, die zum Teil in einem erheblichen Umfang illegal betrieben werden.

Für die Spielbankgesellschaft Mainz Trier Bad Ems GmbH & Co. KG bedeutet dies im Besonderen, dass auch nach der Neueröffnung der Spielbankstätte in Mainz die Umsätze (Bruttospielergebnis) deutlich rückläufig sind, und die Umsatzeinbrüche sich zum Teil jährlich auf zweistellige Prozentzahlen belaufen.

Von erheblicher Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass hierdurch auch die finanzielle Zuführung zu dem sog. Tronc deutlich zurückgegangen ist. Zuführungen zum Tronc sind im Ergebnis nichts anderes als die Ansammlung von Trinkgeldern, die Spieler erfahrungsgemäß und traditionell in staatlich konzessionierten Spielbanken für das Personal bezahlen. Hier werden jährlich erhebliche Beträge generiert. Der Tronc dient nach der Struktur der Spielbanken, insbesondere aber auch der Abgabenstruktur für staatlich konzessionierte Spielbanken dazu, den Personalaufwand der Gesellschaften abzudecken. Ein Rückgang der Tronc-Einnahmen bedeutet damit zwangsläufig, dass die Spielbankgesellschaften erhebliche Beträge für ihre Personalausgaben zuführen müssen, die in einem 7-stelligen Bereich anzusiedeln sind.

3. Diese Entwicklung hat dazu geführt, dass die wirtschaftliche Entwicklung der Spielbanken in Rheinland-Pfalz – wenn auch im Ergebnis nicht gleichlaufend – so doch in der Tendenz in gleicher Weise negativ ist. Diese Entwicklung führt letztlich dazu, dass bei einer Beibehaltung der jetzigen Abgabenstruktur die wirtschaftliche Existenzgrundlage der Spielbankgesellschaften vernichtet wird. Dies gilt nicht nur für Spielbankgesellschaften in Rheinland-Pfalz, alle Bundesländer verzeichnen hier die gleiche Erfahrung. Damit besteht das Risiko, dass das Geschäftsmodell staatlich konzessionierter Spielbankgesellschaften für die

Zukunft insgesamt in Frage steht, da private Unternehmen und Einzelpersonen sich künftig nicht mehr im Rahmen von Ausschreibungsverfahren um die Erteilung entsprechender Konzessionen bemühen werden. Aus Sicht des Konzessionsgebers wäre dann nur noch darüber zu entscheiden, ob staatliche Institutionen selbst den Betrieb dieser Spielbanken (wieder) übernehmen oder das Modell staatlich konzessionierter Spielbankgesellschaften insgesamt beendet wird.

Die erste Alternative hat einen weiteren, signifikanten Rückgang der Erlöse aus den Spielbankbetrieben auf Seiten des Landes und der Kommunen zur Folge. Die zweite Alternative führt zwingend zu einem Totalausfall dieser Einnahmequelle.

Der Landesrechnungshof hat in seinem Prüfbericht 2013 hierzu Stellung genommen und den Landesgesetzgeber nachhaltig aufgefordert, für den Fall, dass weitere Einnahmen aus staatlich konzessionierten Spielbankbetrieben und damit die Fortsetzung dieses Geschäftsmodells beabsichtigt ist, eine grundlegende Neustrukturierung der Konzessionsabgabe erforderlich ist. Der Landesgesetzgeber hat hierbei auch zu berücksichtigen, dass im Hinblick auf die staatliche Kontrolle dieser Spielbankgesellschaften ein erheblicher Ressourcenaufbau in der Vergangenheit erfolgte, insbesondere in personeller Hinsicht und dieser Kostenapparat auch in Zukunft zu finanzieren ist.

Für diejenigen Kommunen, in deren Hoheitsgebiet Spielbankstätten betrieben werden, würden die beiden vorgenannten Alternativen ebenso zu signifikanten Einnahmeverlusten führen. Hierdurch wäre eine erhebliche Belastung der betroffenen kommunalen Haushalte verbunden.

4. Die Spielbank Mainz Trier Bad Ems GmbH & Co. KG konnte beginnend dem Jahr 2012 ihren Spielbankbetrieb unter der Struktur der heutigen Konzessionsabgabe nur dergestalt weiter betreiben, als in Verhandlungen mit den zuständigen Ministerien des Landes zum einen die Spielbankabgabe gestundet wurde, zum anderen eine deutliche Reduzierung der Abgabe verhandelt werden musste. Das federführende Finanzministerium des Landes Rheinland-Pfalz hat hier letztlich eine Reduzierung der Gesamtabgaben im Querschnitt aller drei Spielbankstätten der Spielbank Mainz Trier Bad Ems GmbH & Co. KG auf insgesamt 56 % zugestimmt. (Die Konzessionsabgabe für die Spielbankstätte Mainz wäre nach der ursprünglich geltenden gesetzlichen Regelung auf bis zu 80 % angestiegen). Diese Abgabensenkung war erforderlich, um dem Drosselungsverbot Rechnung zu tragen und das wirtschaftliche Überleben der Spielbankgesellschaft überhaupt sicher zu stellen.

Dieses Beispiel zeigt nachhaltig die Notwendigkeit der Reformierung der Konzessionsabgabe, wenn denn überhaupt ein staatlich konzessionierter Spielbankbetrieb in Zukunft wirtschaftlich abbildbar sein soll.

5. Die beabsichtigte Neuregelung trägt den vorgestellten Überlegungen ausreichend und interessengerecht Rechnung. Hier wird die Interessenlage der Spielbankgesellschaften einerseits, aber auch der betroffenen Kommunen und dem Land Rheinland-Pfalz andererseits ausreichend Rechnung getragen. Der Kompromiss ist hier zu sehen zwischen den privatwirtschaftlichen Interessen der Spielbankbetreiber, betroffenen Kommunen an Einnahmen für ihren kommunalen Haushalt ebenso wie den Einnahmen des Landes und zusätzlich den ordnungsrechtlichen Überlegungen und Vorgaben an einer Begrenzung des Spielbankenbetriebs insgesamt. Dem Regulierungsansatz wird besonders dadurch Rechnung getragen, dass ab definierten Größenordnungen die Gewinnabschöpfungen bis zu einer Gesamthöhe von 85 % vorgesehen sind. Dies bedeutet mit anderen Worten: Sollte sich der Markt der staatlich konzessionierten Spielbanken in den nächsten Jahren signifikant erholen

und hierdurch in hohem Maße Einnahmen generiert werden, so werden über die Abschöpfung dieser Einnahmen die kommunalen Haushalte wie auch der Landeshaushalt entsprechend entlastet.

6. Die Konzession für die Spielbank Mainz Trier Bad Ems GmbH & Co. KG läuft zum 31. Dezember 2015 aus. Im Hinblick auf die aktuelle Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs bedarf es für die Neuerteilung der Konzession einer europaweiten Ausschreibung. Hierzu fehlt im Landesgesetz bisher die entsprechende gesetzliche Grundlage, insbesondere fehlen Regelungen über das Ausschreibungsverfahren selbst. In Erfüllung der europarechtlichen Vorgaben sollen Konzessionen lediglich noch einmal bis zu einer maximalen Laufzeit von 15 Jahren vergeben werden.

Die jetzt erforderliche Neuvergabe der Konzession muss zwingend auf einer neuen gesetzlichen Grundlage erfolgen. Dies bedeutet, dass vor Inkrafttreten der Neuregelungen des Spielbankgesetzes Rheinland-Pfalz das europarechtliche Vergabeverfahren nicht eröffnet werden kann. In Abstimmung mit der Geschäftsführung der Spielbankgesellschaft Mainz Trier Bad Ems GmbH & Co. KG hat der Konzessionsgeber, vertreten durch das federführend zuständige Innenministerium des Landes Rheinland-Pfalz, die Konzession für die Spielbank Mainz Trier Bad Ems GmbH & Co. KG um ein Jahr bis zum 31. Dezember 2016 verlängert. Diese einmalige Verlängerung wird als rechtlich unproblematisch und zulässig angesehen.

Dies bedeutet aber auch, dass im Jahr 2016 das europarechtliche Vergabeverfahren für die Konzession der Spielbank Mainz Trier Bad Ems GmbH & Co. KG zwingend rechtswirksam abgeschlossen werden muss. Andernfalls droht eine Einstellung des Spielbankbetriebs an den Standorten Mainz, Trier und Bad Ems beginnend mit dem 1. Januar 2017. Dies würde mit aller Wahrscheinlichkeit zu einer endgültigen Einstellung der Geschäftsbetriebe an diesen Spielstätten führen.

7. Für die Spielbank Mainz Trier Bad Ems GmbH & Co. KG bedarf es in wirtschaftlicher Hinsicht ebenso des Inkrafttretens der Neuregelungen des Spielbankgesetzes zum 1. Januar 2016. In wirtschaftlicher Hinsicht kann der Spielbankbetrieb nur unter der Ägide der Neuregelungen hinsichtlich der Konzessionsabgabe weitergeführt werden. Eine Weiterführung auf Basis der bestehenden Gesetzeslage ist in wirtschaftlicher Hinsicht nicht möglich. Dies hätte zur Folge, dass die Spielbank Mainz Trier Bad Ems GmbH & Co. KG die Konzession zum 31. Dezember 2015 auslaufen lassen müsste mit der Folge, dass die Spielstätten zum 1. Januar 2016 geschlossen werden müssen.

Günter Beck