

Riga: Spielhallenbetreiber bereiten Staatshaftungsklagen vor!

Ein Beitrag von Rechtsanwalt Rolf Karpenstein

Riga: Auch in Lettland sind Spielhallenbetreiber nicht vor staatlicher Willkür gefeit. Während der staatliche Glücksspielanbieter praktisch an jeder Ecke Glücksspiele anbietet und Geldspielgeräte in jedem Hotel der gehobenen Klasse bereitgehalten werden dürfen, sollen Spielhallen in der Innenstadt von Riga geschlossen werden. Ein nachvollziehbarer zwingender und kohärenter Anlass für diese Entscheidung der Stadtverwaltung fehlt. Nunmehr bereiten mehrere Betreiber, zu denen auch finanzstarke internationale Investoren gehören, auf das Unionsrecht gestützte Staatshaftungsklagen vor. Das dürfte für die Stadt Riga teuer werden.

Zum Hintergrund: Seit dem Beitritt Lettlands zur EU sind auch dort Spielhallenbetreiber durch das Unionsrecht – Niederlassungsfreiheit, Dienstleistungsfreiheit – vor ungerechtfertigten staatlichen Beschränkungen geschützt. Die Artikel 49 und 56 AEUV verbieten grundsätzlich jede Beschränkung durch den Gesetzgeber, die Verwaltung oder die Gerichte, die die Ausübung der EU-Grundfreiheiten weniger attraktiv machen könnte. Kommt es dennoch zu Beschränkungen oder gar zu einem Verbot der Ausübung der Grundfreiheiten, ist der Mitgliedstaat in einer Rechtfertigungslast, die er kaum erfüllen kann. Die eingreifende Behörde müsste anhand der Vorgaben des Gerichtshofs der Europäischen Union nachweisen, dass der Eingriff durch zwingende Erfordernisse gerechtfertigt ist, das Verhältnismäßigkeitsgebot wahrt und legitime Ziele systematisch und kohärent verfolgt. Meist scheitert eine unionsrechtlich belastbare Rechtfertigung schon am fehlenden Nachweis der Systematik und Kohärenz, weil der Mitgliedstaat

selbst im Bereich des Glücksspiels fiskalische Ziele verfolgt und anreizend und ermunternd Werbung betreibt, um seine Einnahmen zu maximieren.

Die Erfahrung, dass Beschränkungen privater Anbieter im Bereich der Sportwette oder des Glücksspiels nicht dem Erfordernis der Systematik und Kohärenz genügen, haben Länder wie z.B. Deutschland, Österreich und Italien oft gemacht. Die Urteile des EuGH z.B. in den Verfahren Winner Wetten, Carmen Media, Markus Stoß, Gambelli, Zennatti, Placanica, Stanley Bet, Pflieger, Admiral Casinos, Online-Games usw. waren vernichtend und zeigten immer und immer wieder die fehlende Systematik und die fehlende Kohärenz der Regulierungen und Praktiken auf. Dennoch konnten die klarstellenden Urteile des EuGH die betroffenen Mitgliedstaaten kaum dazu bewegen, von ihren fiskalischen Absichten abzulassen und das Unionsrecht konsequent einzuhalten.

Jüngst hat der EuGH z.B. auch die in Deutschland gesetzlich angeordnete Bindung der Architekten und Bauingenieure an die HOAI als unsystematisch und inkohärent verworfen. Das Argument leuchtet ein. Die Planungsleistungen von Architekten und Bauingenieuren können auch von Dienstleistern bezogen werden, die nicht an die HOAI gebunden sind. Übertragen auf die Situation in Riga bedeutet dies, dass die zwangsweise Schließung von Spielhallen nicht systematisch und nicht kohärent sein kann. Denn der lettische Staat bietet selbst Glücksspiele an und bewirbt sie praktisch an jeder Ecke. Zudem verteilt er großzügig Lizenzen für online-Glücksspiele, die dann omnipräsent verfügbar sind und die Schließung von Spielhallen im Zentrum von Riga hat – entgegen Art. 52 der Charta – nicht einmal eine klare Rechtsgrundlage.

Für die Verwaltung von Riga können die Vorgaben des höherrangigen EU-Rechts 15 Jahre nach dem Beitritt Lettlands zur EU nicht neu sein. 2018 hatte eine Verwaltungsrichterin die unionsrechtliche Problematik sogar dezidiert aufbereitet und durchgreifende Zweifel an der EU-Konformität des

Verwaltungsvorgehens aufgezeigt. Es fehlten nicht nur die Verhältnismäßigkeit und die Systematik und Kohärenz des staatlichen Eingriffs. Vielmehr fehle schon eine klare unvorhersehbare gesetzliche Grundlage für die Maßnahme der Verwaltung. Diese grundsätzliche Kritik wäre im Grunde Anlass gewesen, den Gerichtshof der Europäischen Union zur Auslegung des Unionsrechts anzurufen. Stattdessen jedoch wandte sich die Verwaltungsrichterin an das lettische Verfassungsgericht zur Auslegung der Verfassung mit der Folge, dass eine höchstrichterliche unionsrechtliche Beurteilung durch den EuGH noch aussteht.

Das lettische Verfassungsgericht war gespalten. Zwar sah die Mehrheit der sieben Richter für die Entscheidung der Verwaltung im Bauplanungsrecht eine gesetzliche Grundlage für die Maßnahmen der Verwaltung und „empfand“ die Negation der Berufsfreiheit und des Rechts auf Eigentum als verfassungskonform. Zwei Verfassungsrichter aber äußerten in Voten ihre Überzeugung der Verfassungswidrigkeit der administrativen Vorgehensweise. Die Schließung der betroffenen Spielhalle habe schon keine gesetzliche Grundlage im nationalen Recht.

Die Entscheidung des lettischen Verfassungsgerichts hat keinen Einfluss auf die Vorgaben des Unionsrechts. So verdeutlichen die Voten der abweichenden Richter, dass schon eine gesetzliche Grundlage für die Entscheidung der Verwaltung fehlt und somit Artikel 52 der Charta verletzt ist. Auch lässt sich der Entscheidung des Verfassungsgerichts nicht entnehmen, dass die Verwaltung von Riga ihren Eingriff unionsrechtlich belastbar rechtfertigen könnte.

Vor diesem Hintergrund bereiten nunmehr Spielhallenbetreiber Staatshaftungsklagen vor, sollte die Verwaltung von Riga ihre Entscheidung zur Schließung im innerstädtischen Bereich nicht aussetzen. Bestärkt werden die Kläger nicht nur von den abweichenden Voten der Verfassungsrichter. Vielmehr zeigt auch der Aufsatz eines ehemaligen Verfassungsrichters, dass die

Entscheidung der Stadt Riga die Vorgaben des Unionsrechts hinreichend qualifiziert verletzt und damit die unionsrechtliche Staatshaftung auslöst.

Selbst wenn die lettischen Verwaltungsgerichte die Verwaltung von Riga stärken sollten, blieben unionsrechtliche Staatshaftungsansprüche begründet. Die falsche Auslegung und falsche Anwendung des Unionsrechts durch nationale Gerichte hat keinerlei Einflüsse auf die unionsrechtliche Staatshaftung. Das Unionsrecht ist eine autonome und höherrangige Rechtsordnung. Innerstaatliche Umstände können die Haftung der Verwaltung für die Verletzung des EU-Rechts nicht in Frage stellen (EuGH, C-424/97), zumal der Staat auch für den Fall haftet, dass die vorlagepflichtige letzte Instanz das Unionsrecht und ihre Vorlagepflicht verletzt (EuGH, Köbler).

Kontakt:

Blume Ritscher Nguyen Rega Rechtsanwälte

Rechtsanwalt Rolf Karpenstein
Gerhofstraße 38
20354 Hamburg

Tel.: 0171/8503528

eMail: karpenstein@raeblume.de

Online: www.raeblume.de