

RUHR-UNIVERSITÄT BOCHUM | 44780 Bochum | Germany
Prof. Dr. Julian Krüper

JURISTISCHE FAKULTÄT

An den Landtag NRW
Vorsitzenden des Finanzausschusses
Martin Börschel

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/2515**

Alle Abg

**INSTITUT FÜR GLÜCKSSPIEL
UND GESELLSCHAFT**

Gebäude GD E1/455
Universitätsstraße 150
44801 Bochum

PROFESSOR DR. JULIAN KRÜPER

Fon +49 (0) 234 32-28275
Fax +49 (0) 234 32-14282
glueg@rub.de
www.glueg.org

per Mail: anhoerung@landtag.nrw.de

22. April 2020

Anhörung Spielbankengesetz

Sehr geehrter Herr Börschel,

das Institut für Glücksspiel und Gesellschaft ist gebeten worden, eine Einschätzung des vorliegenden Gesetzentwurfes zur Privatisierung der nordrhein-westfälischen Spielbanken vorzunehmen. Aufgrund der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit beschränken wir uns nachstehend auf einige ausgewählte, grundsätzlichere Punkte regulierungspolitischer Natur und einzelne regulatorische Details.

A. Privatisierung im glücksspielrechtlichen Gesamtkontext

Die Ordnung des Glücksspiels in Deutschland ist durch die Scheidung von staatlich monopolisierten Glücksspielangeboten einerseits und privaten Glücksspielangeboten andererseits gekennzeichnet. Während die „großen Lotterien“ durchweg staatlich monopolisiert sind, sind das gewerbliche Automatenenspiel, die Pferde- und Sportwetten sowie das (einstweilen noch nicht legalisierte) Online-Glücksspiel in privater Hand. Die Spielbanken bilden bundesweit eine Zwischenform, da sie zum Teil noch staatlich, überwiegend aber privat betrieben werden. Das Anliegen des vorliegenden Gesetzentwurfs fügt sich insoweit in die allgemeine Regulierungsentwicklung in den Bundesländern ein, nach der die Spielbanken zunehmend nicht mehr staatlich betrieben werden. Die staatsmonopolistische Organisation der Spielbanken schließt nicht aus, dass sich der Staat dabei privatrechtlicher Organisationsformen bedient, wie die gegenwärtige Rechtslage in Nordrhein-Westfalen zeigt. Die staatliche Monopolstellung ergibt sich dann aus der (Allein-) Eigentümerstellung des jeweiligen Landes und dem Ausschluss weiterer Wettbewerber.

In einem durch Folgerichtigkeits- und Kohärenzgesichtspunkte dauerhaft unter Druck stehenden Regulierungszusammenhang sendet die geplante Privatisierung der nordrhein-westfälischen Spielbanken jedenfalls ein symbolisches Signal der Relativierung staatlicher Monopolisierungsnotwendigkeiten. In dem Maße, in dem Glücksspielangebote in der Breite nur mehr privat angeboten werden, wachsen die Rechtfertigungsanforderungen an die Monopolisierung der staatlichen Lotterieangebote. Die bisherigen Rechtfertigungsstrategien, die vor allem suchtpreventiv grundiert sind, verlieren an Überzeugungskraft. Gleichwohl haben die Privatisierungsbemühungen im Bereich der Spielbanken keine unmittelbare rechtliche Auswirkung auf die Organisation der staatlichen Lotterieangebote in monopolisierter Form.

Die hier in den Blick genommene Privatisierung in Gestalt eines konzessionierten Privatmonopols stellt die „geringste“ Form der Privatisierung dar. Anders als die Legalisierung des Online-Glücksspiels im neuen Glücksspielstaatsvertrag, die den legalen Markt für Private öffnet, hat die Überführung eines Staatsmonopols in ein Privatmonopol nur einen begrenzten Privatisierungseffekt. Namentlich eröffnet sie keinen Wettbewerb um das Glücksspielangebot Spielbanken, der hier aus Spielerschutzgründen nicht gewünscht ist.

B. Anwendung der Konzessionsvergabeverordnung

Der Entwurf sieht eine Betriebspflicht für die vier bestehenden nordrhein-westfälischen Spielbanken mit der Möglichkeit der Erweiterung um zwei Standorte vor, § 2 Abs. 2 S. 3. Hintergrund dieser Regelung ist die dem hier einschlägigen § 105 Abs. 1 Nr. 2 GWB üblicherweise entnommene Voraussetzung einer durch die Dienstleistungskonzession begründeten wechselseitigen Verpflichtung zwischen Konzessionsgeber und -nehmer, die einen Beschaffungsbezug haben muss. Nur wenn dieser vorliegt, kommen eine Dienstleistungskonzession und damit die Anwendung des Konzessionsvergaberechts in Betracht. Für den Konzessionsgeber hat das den Vorteil, dass er das Vergabeverfahren nicht selbst regeln muss. Umstritten ist freilich, ob Vergaberecht im Bereich des Glücksspiels überhaupt Anwendung findet oder nicht vielmehr durch glücksspielrechtliche Erlaubnisverfahren verdrängt wird. Vor allem zwei Gerichtsentscheidungen aus dem Jahr 2017 haben diese Kontroverse befeuert. Das OVG Münster (4 B 307/17) hält das Vergaberecht in einer Entscheidung aus dem Jahre 2017 auf die Erteilung glücksspielrechtlicher Erlaubnisse – im konkreten Fall ging es um Spielhallen – nicht für anwendbar. Es führt aus:

Der Rechtsstreit ist nicht an die Vergabekammer zu verweisen. Die Erteilung von Erlaubnissen gemäß den §§ 24 GlüStV bzw. 16 AG GlüStV NRW ist keine Vergabe von Dienstleistungskonzessionen im Sinne des förmlichen Vergaberechts nach § 105 Abs. 1 Nr. 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB), Art. 5 Nr. 1b RL 2014/23/EU. Danach sind Dienstleistungskonzessionen entgeltliche Verträge, mit denen ein oder mehrere Konzessionsgeber ein oder mehrere Unternehmen mit der Erbringung und der Verwaltung von Dienstleistungen betrauen, die nicht in der Erbringung von Bauleistungen bestehen. Bei der Erteilung glücksspielrechtlicher Erlaubnisse nach §§ 24 GlüStV, 16 AG GlüStV NRW handelt es sich nicht um entgeltliche wechselseitig bindende Verpflichtungen, mit denen die Betreiber mit der Erbringung von Dienstleistungen betraut werden. Vielmehr beschränkt sich die Behörde durch die Erlaubniserteilung auf eine reine einseitige Gestattung für die Ausübung einer Wirtschaftstätigkeit, die durch ordnungsrechtliche Anforderungen im Sinne der Suchtprevention näher eingeschränkt wird und aus deren Erbringung sich der Wirtschaftsteilnehmer von sich aus zurückziehen darf. Es fehlt zudem an dem erforderlichen Beschaffungsvorgang, weil der Betrieb dem Erlaubnisgeber nicht unmittelbar wirtschaftlich zu Gute kommt.

Für die Rechtslage in der Stadt Hamburg hat sich das OLG Hamburg (1 Verg 2/17) im Hinblick auf die Vergabe von Spielbankenkonzessionen gegen diese Rechtsauffassung gewandt:

Als Kriterium dafür, dass eine Konzessionierung im Wege der Erteilung einer Erlaubnis einen Vertrag im vergaberechtlichen Sinne bildet, wird gemeinhin angesehen, dass über die bloße Erlaubnis zu einem Verhalten hinaus auch eine Verpflichtung des Erlaubnisnehmers zur Durchführung des betreffenden Vorgangs gegeben ist. (...) Die Frage muss lauten, ob eine nunmehr nach Inkrafttreten der Konzessionsvergaberichtlinie zu vergebende Erlaubnis zum Betrieb der Hamburger Spielbank den Vorschriften des – europäischen – Vergaberechts genügen muss; (...) Das gleiche gilt für die Frage, wie das „Betreibermodell“, das dem aktuellen Betrieb der Spielbank durch die Beigeladene zugrunde liegt, rechtlich oder wirtschaftlich zu qualifizieren ist. (...)

Bei Vergabe einer Spielbankerlaubnis nach hamburgischem Recht wird die für die Vergabe zuständige Stelle jedenfalls künftig durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen haben, dass die Spielbank auch tatsächlich betrieben wird. § 1 Hmb. SpBG sieht zwar lediglich vor, dass der Senat eine öffentliche Spielbank zulassen „kann“. Das bedeutet aber nicht, dass es im freien Ermessen der Stadt stünde, ob eine Spielbank betrieben werden soll oder nicht, und damit, ob die Spielbank in der Weise konzessioniert werde, dass es dem Konzessionsnehmer freistünde, ob er von der Konzession Gebrauch machen will oder nicht; denn das Ermessen ist durch die Gesetzeslage gebunden. Schon dem hamburgischen Spielbankgesetz lässt sich entnehmen, dass der hamburgische Landesgesetzgeber ersichtlich davon ausgeht, dass eine einmal konzessionierte Spielbank auch tatsächlich betrieben wird; denn der erhebliche Verwaltungsaufwand, den die Konzessionierung schon allein nach der Bestimmung des § 2 Abs. 5 Hmb. SpBG und die Überwachung der Erfüllung der einer einmal eröffneten Spielbank obliegenden Verpflichtungen nach § 6 Hmb. SpBG mit sich bringen, soll ersichtlich nicht betrieben werden, wenn es dem Betreiber der Spielbank freistünde, sie schon kurze Zeit nach der Konzessionierung wieder zu schließen, zumal einem Betreiber, der des Weiterbetriebs müde ist, zur Schließung keine Alternative bliebe, indem er die ihm einmal erteilte Erlaubnis zum Betrieb der Spielbank nach § 2 Abs. 3 Satz 3 Hmb. SpBG – nicht einmal mit Einwilligung des Konzessionsgebers – auf Dritte übertragen dürfte. Von der expliziten Anordnung einer Betriebspflicht hat der Landesgesetzgeber ersichtlich nur deshalb Abstand genommen, weil der Betrieb der einzigen zulässigen Spielbank in Hamburg so lukrativ ist, dass eine freiwillige Einstellung des Betriebs nach Erlangung der Konzession ohnehin nicht zu erwarten ist (Hervorh. nicht im Original). Die Statuierung der Sicherstellung des Betriebs einer einmal konzessionierten Spielbank als staatliche Aufgabe ergibt sich jetzt jedenfalls explizit aus § 1 Nr. 2 GlüStV, der gemäß § 2 Abs. 2 GlüStV auch für Spielbanken gilt. Danach ist es die Aufgabe der staatlichen Stellen, durch ein begrenztes, eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellendes Glücksspielangebot den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken. (...) Da der von dem Glücksspielstaatsvertrag als gegeben vorausgesetzte natürliche Spieltrieb von Teilen der Bevölkerung sich seit jeher auch auf das „große Spiel“, also das von Spielbanken angebotene Glücksspiel an Spieltischen bezieht, und in Hamburg nach § 1 Hmb. SpBG nur eine Spielbank zugelassen werden darf, kann die Freie und Hansestadt Hamburg ihre im Glücksspielstaatsvertrag übernommene Verpflichtung nur in der Weise erfüllen, dass sie dafür Sorge trägt, dass den Spielwilligen eine Möglichkeit zum großen Spiel in legaler Weise zur Verfügung gestellt wird, und das kann naturgemäß nur in der Weise geschehen, dass die Freie und Hansestadt Hamburg sicherstellt, dass eine Spielbank unterhalten wird. Unterhält sie diese nicht als staatseigenen Betrieb, sondern lässt sie die Spielbank von einem privaten Unternehmer betreiben, so muss sie daher jedenfalls sicherstellen, dass dieser den Betrieb auch tatsächlich aufrecht erhält.

Damit entspricht die Konzessionierung der Spielbank nach hamburgischen Recht den Voraussetzungen, unter denen im Lichte der Vorgaben der Konzessionsvergabeverordnung nach § 105 Abs. 1 GWB von einem Vertrag auszugehen ist.

Jüngst hat außerdem das VG Darmstadt (3 L 446/20.DA) in der weitbeachteten Entscheidung zum Sportwettenerlaubnis-Vergabeverfahren nach dem geltenden GlüStV die Anwendung des Vergabeverfahrens abgelehnt, weil es bei der Sportwettenkonzession – insofern ähnlich wie bei den Spielhallen, aber anders als bei den Spielbanken – keine zahlenmäßige Limitierung der Konzessionen gebe.

Der Gesetzentwurf orientiert sich an der vom OVG Hamburg entwickelten Rechtsauffassung und will durch § 2 Abs. 2 S. 3 sicherstellen, dass es sich bei der Privatisierung des Spielbankenbetriebs in Nordrhein-Westfalen um die Vergabe einer Dienstleistungskonzession im Sinne des § 105 Abs. 1 Nr. 2 GWB handelt, so dass auf eine eigenständige Regelung des Verfahrens zur Konzessionsvergabe verzichtet werden kann und dadurch die Rechtsschutzrisiken minimiert werden. Die dabei zugrunde gelegte Prämisse, dass der Betrieb von Spielbanken vom Betrieb von Spielhallen in einer qualifizierten Weise zu unterscheiden sei (und somit die Auffassung des OVG Münster auf den hier zu regelnden Fall ohnehin keine Anwendung finden könne), ist jedenfalls nicht fehlerhaft. Durch die ausdrückliche Regelung der Betriebspflicht wird der Anwendungsbereich der Konzessionsvergabeverordnung über § 105 Abs. 1 Nr. 2 GWB eröffnet.

C. Durchgriffsmöglichkeiten des Staates zum Schutz von Arbeitnehmerinteressen

Mit Bekanntwerden der Privatisierungspläne der Landesregierung ist Kritik laut geworden, dass die Privatisierung Arbeitnehmerinteressen nicht hinreichend adäquat berücksichtige. Dabei ist grundsätzlich darauf hinzuweisen, dass die arbeitsrechtlichen Anforderungen, namentlich an den Kündigungsschutz, nicht davon abhängen, ob der Staat oder ein Privater Arbeitgeber der Spielbankenbeschäftigten ist, denn schon bislang war und ist WestSpiel in einer privatrechtlichen Organisationsform als GmbH & Co KG verfasst, also nicht selbst Teil des öffentlichen Dienstes.

Was nun Änderungen durch die Privatisierung und die damit verbundene Veräußerung betrifft, muss zwischen dem Veräußerungsmodus eines Share Deals und dem eines Asset Deals unterschieden werden. Während beim Share Deal die Gesellschafteranteile der GmbH veräußert werden, wird beim Asset Deal das wirtschaftliche Substrat des Unternehmens veräußert. Die jetzt als Unternehmerin agierende GmbH würde dann zwar ihrer Ressourcen entkleidet, aber grundsätzlich fortbestehen, auch wenn sie mutmaßlich ihren Geschäftsbetrieb einstellen wird. Der Gesetzentwurf lässt nicht erkennen, ob die Veräußerung der WestSpiel als Share Deal oder Asset Deal geplant ist – in Berlin ist etwa der Spielbanken-Standort im Fernsehturm 2013 im Wege eines Asset Deals (zwischen Privaten) veräußert werden –, nur § 17 Abs. 1 des Entwurfs deutet im Falle des Übergangs der Konzession auf § 613a BGB (und also eher eine Asset Deal-Struktur) hin. Die Erstveräußerung der WestSpiel betrifft § 17 indes nicht.

Privatrechtlich würde sich ein Asset Deal als ein Betriebsübergang nach § 613a BGB darstellen, der dem übernehmenden Unternehmen nach Ablauf eines Jahres die Möglichkeit gibt, arbeits- oder tarifvertraglich zuvor vereinbarte Vertragsgegenstände zum Nachteil des Arbeitnehmers zu ändern, § 613a Abs. 1 S. 2 BGB. Der gesetzlichen Papierform nach erscheint dieses Recht als wirkmächtige Gestaltungsoption des Arbeitgebers. Es ist allerdings zu sehen, dass Änderungen an den

arbeitsvertraglichen Grundlagen ihrerseits nur vertraglich geschehen können, es ist kein einseitig durch den Arbeitgeber auszuübendes Recht, sondern zielt auf ein Einvernehmen mit den Arbeitnehmern. Kommt ein solches Einvernehmen nicht zustande, hat der Arbeitgeber freilich die Möglichkeit zu einer Änderungskündigung, § 2 KSchG, die allerdings engen gesetzlichen Voraussetzungen unterliegt. Anders sieht es aus, wenn der Arbeitgeber bereits in gleicher Branche anderwärts tarifvertraglich gebunden ist. Dann besteht jedenfalls grundsätzlich die Möglichkeit, diesen Tarifvertrag auch für das neue Unternehmen zu übernehmen. Die Möglichkeiten des neuen Arbeitgebers, die bestehenden Arbeitsverhältnisse zu Lasten der Arbeitnehmer zu gestalten, sind also mindestens de facto deutlich enger, als die Rechtslage zunächst nahelegen scheint. Dass Entscheidungen zum Nachteil von Arbeitnehmern der WestSpiel nach Verkauf getroffen werden, ist allerdings auch nicht auszuschließen. Ob und inwieweit das in Kauf genommen wird, ist aber keine rechtliche Frage, sondern eine politische Entscheidung.

Dass eine staatliche kontrollierte Organisationsform allerdings per se besseren Arbeitnehmerschutz garantiert, lässt sich nicht zwingend feststellen. So sind die Aufsichtsinstrumente in den Ländern, die das Spielbankenwesen nach wie vor staatlich organisieren, typischerweise darauf gerichtet, die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie die Einhaltung der spielbankenrechtlichen Vorschriften zu prüfen. Ob daneben ein gesteigerter Einfluss im Sinne eines besonderen Schutzes von Arbeitnehmerinteressen ausgeübt wird, lässt sich *rechtlich* nicht feststellen. Dass jedenfalls der staatlich kontrollierte Betrieb von Spielbanken keine Gewähr für seine Wirtschaftlichkeit und also Arbeitsplatzsicherheit der Beschäftigten bietet, zeigt das durch den Entwurf in den Blick genommene Unternehmen WestSpiel bekanntlich deutlich.

D. Spielerschutz

In der dem deutschen Glücksspielrecht zugrunde liegenden Regulierungslogik besteht ein normativer Bias zugunsten staatlicher Angebote, wiewohl quantitativ nur noch die großen Lotterien sowie in einigen Ländern der Betrieb von Spielbanken monopolisiert sind. Neben den erkennbaren fiskalischen Interessen der Länder werden zentral Spielerschutzabwägungen ins Feld geführt, um staatliche Angebote von Glücksspiel gegenüber privaten Angeboten zu präferieren. Dahinter steht die Überlegung, dass die Notwendigkeit zum wirtschaftlichen Betrieb eines Glücksspielangebots private Anbieter dazu veranlassen könnte, die Standards des Spielerschutzes zu vernachlässigen. Unterstellt, dass die Gefahr der Verfehlung von Spielerschutzstandards durch Private größer ist als durch staatliche Anbieter, sind Privatisierungen vormals staatlich organisierter Bereiche daher unter Spielerschutzaspekten zu betrachten. Den „Privatisierungsgesetzgeber“ trifft insofern die Gewährleistungspflicht, durch die Festschreibung von Spielerschutzstandards für die Wahrung der Ziele des § 1 GlüStV auch im Rahmen des privatrechtlichen Betriebs von Spielbanken Sorge zu tragen.

Der vorliegende Entwurf sieht dazu gesetzesunmittelbar eine Reihe von Regelungen vor, die sich im bundesstaatlichen Vergleich „sehen lassen können“. Während zwischen einer Reihe von Landesgesetzen deutliche Übereinstimmungen im Hinblick auf den gesetzlich geforderten Spielerschutz in Spielbanken bestehen, gehen einige Länder mit ihren gesetzesunmittelbar vorgesehenen Regelungen weiter, andere beschränken sich auf einen schmalen Bestand an Regeln, etwa Brandenburg. Ob und inwieweit eine normative Angleichung zwischen den Ländern über die Ausgestaltung der Konzessionen, namentlich die Aufnahme von spielerschutzorientierten Nebenbestimmungen, erfolgt, lässt sich nur durch Einsichtnahme in die jeweiligen Genehmigungsakten feststellen.

Der vorliegende Entwurf ist im Vergleich eher stärker Spielerschutzorientiert. Er trifft vergleichsweise detaillierte Regelungen zu Zugang, Spielzeiten, Sperrdatei und Spielbedingungen. Gesetzesunmittelbar vorgesehen und im Rechtsvergleich weitergehend als viele andere Länder sind etwa das Kreditverbot und das Verbot von Geldausgabeautomaten in Spielbanken, § 8 Abs. 6 und 7. Vergleichbare Regelungen zu Geldausgabeautomaten, etwa § 7 Abs. 3 SpielO Mecklenburg-Vorpommern, sind hier weniger strikt ausgeformt, wenn sie das Aufstellen solcher Automaten nur unter Erlaubnisvorbehalt stellen. Ob die Möglichkeiten, während des Besuchs einer Spielbank jederzeit an weiteres Bargeld zu kommen, die Einsatzsummen der Spieler erhöht oder, was denkbar wäre, das Wissen um die Unverfügbarkeit von Bargeld vor Ort eher zu größeren Abhebungen im Vorfeld führt, die dann im Spiel eingesetzt werden, ist juristisch nicht zu beurteilen und bedürfte suchtwissenschaftlicher Expertise. Jedenfalls hat die vorgesehene Regelung eine hohe Plausibilität und ist von der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers gedeckt. Die vorgesehenen Regelungen über Zutrittskontrollen fallen im Vergleich etwa mit den hessischen Regelungen detaillierter und strenger aus, was sinnvoll scheint, weil die Verhinderung des Zugangs gefährdeter oder ausgeschlossener Spieler sicher zu den wirksamsten Präventionsinstrumenten gehört. Die ansonsten weitgehende Übereinstimmung der vorgesehenen Regeln mit den Vorgaben anderer, ebenfalls eher Spielerschutzorientierter Länder lässt den vorliegenden Entwurf unter Spielerschutzaspekten juristisch als angemessen erscheinen. Wie die vorgesehenen Instrumente suchtwissenschaftlich zu beurteilen sind, entzieht sich unserer Expertise.

Für die effektive Durchsetzung von Spielerschutz zweifellos hilfreich ist die rechtliche Trennung zwischen Rahmenkonzession (für alle Spielbanken) und Einzelkonzession im Sinne einer Betriebsgenehmigung (für je jede einzelne der bislang vier Standorte), § 4 Abs. 1 S. 1. Die Trennung zwischen Rahmen- und Einzelkonzession erlaubt es insbesondere im Hinblick auf Interventionsbedarf im laufenden Betrieb, zielgenaue Maßnahmen in einzelnen Spielbanken zu ergreifen (bis hin zur vorübergehenden Schließung), ohne jeweils die Rahmenkonzession für alle Spielbanken in Frage stellen zu müssen, was insbesondere im Hinblick auf den Glücksspielrechtlichen Kanalisierungsauftrag sinnvoll erscheint.

Die Privatisierung lässt indes einen Umstand in den Blick rücken, der unseres Erachtens auch bislang schon nicht widerspruchsfrei war und durch die Privatisierung verschärft wird. Er ergibt sich aus den unterschiedlichen Anforderungen an das „kleine Spiel“, also das Automatenspiel, in Spielhallen einerseits und Spielbanken andererseits. Das Automatenspiel in Spielhallen unterliegt den Anforderungen der Spielverordnung, die hinsichtlich verschiedener relevanter Spielparameter genaue Vorgaben für die Programmierung der Spielsoftware macht. Diese Regelungen betreffen etwa Fragen des Einsatzes, des Gewinns, der Spielfrequenz und der Spieldauer. Auf Automaten in Spielbanken finden die Regelungen der Spielverordnung gem. § 33h GewO aus kompetenzrechtlichen Gründen keine Anwendung.

Das aktuelle Spielbankgesetz NRW enthält in § 4 Abs. 6 Nr. 6 die Möglichkeit, Nebenbestimmungen zur Erlaubnis zu erlassen, die grundsätzlich auch solche zu Anforderungen an die aufzustellenden Automaten sein können, spezifiziert wird das im Gesetz aber nicht. Auch die Glücksspielverordnung des Landes NRW, die Anforderungen an den Spielbetrieb in Spielbanken stellt, sieht selbst keine vergleichbaren Regelungen für das Automatenspiel in Spielbanken vor. Auch der vorliegende Entwurf sieht keine ausdrücklichen Regelungen vor, ermächtigt das zuständige Ministerium in § 14 Abs. 1 Nr. 2 aber zum Erlass einer Rechtsverordnung, die Spielerschutzbezogenen Anforderungen an die Spielautomaten zu regeln. Wiewohl man sich unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten des Art. 70

S. 2 LV NRW eine nach Inhalt, Zweck und Ausmaß stärker bestimmte Verordnungsermächtigung wünschen würde, sind die durch die Landesverfassung gezogenen Grenzen der Verordnungsermächtigung hier gerade noch gewahrt, weil durch die Bezugnahme auf den Spielerschutz, wenn auch in maximaler Allgemeinheit, immerhin eine grobe Zielrichtung vorgeben ist. Deutlich wird daran, dass die ins Auge gefasste Verordnung jedenfalls weitergehende Anordnungen treffen muss, als es die aktuelle Glücksspielverordnung tut, die keinerlei Vorgaben enthält.

Unter Gesichtspunkten der materiellen Rechtmäßigkeit dieser Verordnung ist dabei zu gewärtigen, dass die Plausibilität unterschiedlicher Gefährdungslagen von Spielern abhängig vom Aufstellungsort der Automaten (und damit auch die Plausibilität unterschiedlicher Anforderungen an die Beschaffenheit der Automaten abhängig vom Aufstellungsort (Spielhalle, Gaststätte, Spielbank)) von Stimmen in der jüngsten suchtwissenschaftlichen Literatur in Zweifel gezogen wird (vgl. *Bühringer/Czernecka/Kotter/Kräplin*, Zur Relevanz der Merkmale von Spielstätten für die Regulierung des Glücksspiels am Beispiel der Geldspielgeräte, in: Krüper (Hrsg.), *Strukturfragen der Glücksspielregulierung*, 2019, 47 ff.). Wollte man dem auch regulierungspolitisch folgen, wachsen nicht zuletzt unter verfassungsrechtlichen Gleichheitsanforderungen die Rechtfertigungslasten für unterschiedliche Anforderungen an Spielhallen- und Spielbankautomaten. Verzichtet das verordnungsgebende Ministerium auf konkrete Vorgaben in einer Verordnung nach § 14 Abs. 1 Nr. 2 des vorliegenden Entwurfs, ist die konzessionierende Behörde in besonderer Weise aufgerufen, über Nebenbestimmungen nach § 4 Abs. 6 Nr. 2 des Entwurfs entsprechende Anforderungen zu formulieren.

Die Bestimmung und Begründung dieser Anforderungen muss dabei in Rechnung stellen, dass mit der Privatisierung ein formales Rechtfertigungselement für die Ungleichbehandlung von Automaten in der Spielhalle gegenüber der Spielbank wegfällt. Ob die verbleibenden Unterschiede, die sich aus unterschiedlichen sozialen und atmosphärischen Spielsituation und ggf. einem anderen Publikum ergeben sollen, tatsächlich tragen, ist unseres Erachtens rechtlich zweifelhaft, im Kern aber ebenfalls eine suchtwissenschaftlich zu beantwortende Frage.

Bochum, 22.04.2020

Prof. Dr. Julian Krüper

Prof. Dr. Sebastian Unger