

RUHR-UNIVERSITÄT BOCHUM | 44780 Bochum | Germany

An den Präsidenten des Landtags des Landes Nordrhein-Westfalen, Herrn André Kuper

An den Vorsitzenden des Hauptausschusses des Landtags des Landes Nordrhein-Westfalen, Herrn Klaus Vossemer

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
18/878**

Alle Abgeordneten

JURISTISCHE FAKULTÄT

**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

PROFESSOR DR. SEBASTIAN UNGER
Fon +49 (0) 234 32-22781
Fax +49 (0) 234 32-14282

glueg@rub.de
www.glueg.org

10. Oktober 2023

Schriftliche Anhörung des Hauptausschusses des Landtags NRW zum Gesetz zur Änderung des Spielbankgesetzes NRW (Drs. 18/4341)

Sehr geehrter Herr Präsident,
sehr geehrter Herr Vossemer,

für die Einladung zur Mitwirkung in den vorbezeichneten Anhörungsverfahren danke ich Ihnen. Gerne kommt das Institut für Glücksspiel und Gesellschaft (GLÜG), eine Forschungseinrichtung der Universitäten Bochum, Düsseldorf und Wuppertal, der Aufforderung nach, eine schriftliche Stellungnahme zur geplanten Änderung des Spielbankgesetzes NRW (Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 18/4341) abzugeben. An der Stellungnahme mitgewirkt haben neben dem Unterzeichner die wissenschaftlichen Mitarbeiter am GLÜG Robin Anstötz und Florian Tautz.

I. Änderungen des SpielbG durch Drs. 18/4341

Die Änderungen, die mit Umsetzung des Gesetzesentwurfs einhergehen sind folgende:

1. Definition des klassischen Spiels im Sinne des Gesetzes, § 2 Abs. 3 S. 2 u. 3 SpielbGE (Art. 1 Nr. 1)
2. Klarstellung der Gebührenpflichtigkeit einer Konzessionserteilung, § 4 S. 3 SpielbGE (Art. 1 Nr. 2 lit. a))
3. Offenlegungspflichten bei Änderungen der Mitglieder des Geschäftsführungsorgans oder der Gesellschaftsform, § 4 Abs. 2 S. 5 SpielbGE (Art. 1 Nr. 2 lit. b))
4. Anpassung der Öffnungszeiten am 24.12., § 9 Abs. 8 S. 1 SpielbGE (Art. 1 Nr. 4)

5. Stellenweise Ergänzung des Wortes „Spielgeräte“, § 14 Abs. 1 Nr. 2, Nr. 4 SpielbGE (Art. 1 Nr. 5, 6 lit. a) u. b))
6. Unterwerfen einer anderen Personengruppe unter Qualifikationserfordernisse, § 14 Abs. 1 Nr. 7 SpielbGE (Art. 1 Nr. 6 lit. c))
7. redaktionelle Änderungen

II. Bewertung der Änderungen

Die Änderungen nach den Nrn. 2, 3, 6 u. 7 erachten wir als rechtlich nicht zu beanstanden.

Zu 1): Definition des „Klassischen Spiels“ im Sinne des Gesetzes, § 2 Abs. 3 S. 2 u. 3 SpielbGE (Art. 1 Nr. 1)

Die Definition besteht aus der Aufzählung von Regelbeispielen, ergänzt um die abstrakte Feststellung, dass sich das Klassische Spiel dadurch auszeichnet, „dass eine für das entsprechende Glücksspiel ausgebildete Person am Tisch in den Spielablauf eingebunden ist.“ Auffällig ist jedoch der im Entwurf vor Beispielen eingefügte und Relativsatz, wonach das Klassische Spiel in der Regel nur in Spielbanken angeboten werden darf. Denn die Entwurfsbegründung sieht durch die Formulierung klargestellt, dass das Klassische Spiel nur in Spielbanken angeboten werden darf (Drs. 18/4341, S. 31). Dem ist zu widersprechen. Durch die Formulierung in Art. 1 Nr. 1 SpielbGE wird lediglich klargestellt, dass das Klassische Spiel „in der Regel nur in Spielbanken angeboten werden darf“, der Gesetzeswortlaut und die dazugehörige Begründung divergieren also.

Ferner stellt sich die Frage, welche Formulierung – jene im Gesetzentwurf oder jene in der Entwurfsbegründung – die durch den GlüStV geformte Rechtslage richtig abbildet. Die Antwort darauf hängt davon ab, wie man den aktuellen Glücksspielstaatsvertrag 2021 (im Folgenden GlüStV) versteht, der insoweit selbst nicht eindeutig ist. Der Staatsvertrag äußert sich zunächst nicht ausdrücklich dazu, ob nur die besonders geregelten oder implizierten Glücksspiele (z.B. das Spielangebot in Spielbanken, zu dem es zwar keine eigenen Regelungen gibt, die aber durch Berücksichtigung der Spielbanken erfasst werden) angeboten werden dürfen, oder ob auch darüber hinaus eine Erlaubnis nach § 4 Abs. 1 S. 1 GlüStV für Glücksspiele denkbar ist, für die keine besonderen Bestimmungen festgelegt wurden. Eine klare Regelung besteht lediglich für das Online-Glücksspiel in § 4 Abs. 4 GlüStV:

„Eine Erlaubnis für öffentliche Glücksspiele im Internet darf nur für den Eigenvertrieb und die Vermittlung von Lotterien, für die Veranstaltung, Vermittlung und den Eigenvertrieb von Sportwetten und Pferdewetten sowie für die Veranstaltung und den Eigenvertrieb von Online-Casinospielen, virtuellen Automatenspielen und Online-Poker erteilt werden. Im Übrigen sind das Veranstalten und das Vermitteln öffentlicher Glücksspiele im Internet verboten.“

Eine solche abschließende Auflistung (vgl. LT NRW Drs. 17/11683, S. 111) fehlt für Glücksspiele des terrestrischen Bereichs.

Aus § 28 Abs. 2 GlüStV ergibt sich jedoch zumindest, dass auf Turnieren keine Glücksspiele aus Spielbanken veranstaltet werden dürfen:

„Abweichend von den Vorschriften dieses Staatsvertrages können die Länder in ihren Ausführungsbestimmungen traditionelle Glücksspieltourniere außerhalb von Spielbanken zulassen, die nicht gewerbsmäßig mit Gewinnerzielungsabsicht und nur gelegentlich veranstaltet werden und bei denen der Spieleinsatz je Spieler höchstens 20 Euro und die Summe der ausgelobten Geld- oder Sachpreise höchstens 500 Euro beträgt. Dies gilt nicht für Glücksspielformen, die in Spielbanken angeboten werden.“

Die Erläuterungen zu § 28 Abs. 2 S. 2 GlüStV zeigen, dass der gesetzgeberische Wille wohl noch weitergehend war und sich nicht nur auf Turniere bezog:

„Die Ausnahmevorschrift gilt nach Satz 3 [sic: gemeint ist Satz 2] nicht für Glücksspiele, die stationär in Spielbanken angeboten werden. Hier besteht kein Bedürfnis für eine Ausnahmeregelung, weil die Nachfrage nach solchen Glücksspielen sowie die Brauchturnums- pflege in Bezug auf solche Glücksspiele durch das Angebot in den Spielbanken abschließend befriedigt bzw. verwirklicht wird.“ (LT NRW Drs. 17/11683, S. 214).

Die Erläuterungen zum GlüStV lassen sich insbesondere anhand der Äußerungen in Bezug auf das Online-Casino Spiel dahingehend interpretieren, dass das Klassische Spiel i.S.d. SpielbGE allein in Spielbanken angeboten werden soll. Der Staatsvertragsgeber betont die zahlenmäßige Begrenzung der Anbieter von Online-Casino-Spielen „wegen der hohen Manipulationsanfälligkeit und des herausragenden Suchtpotenzials der Bankhalterspiele“ (LT NRW Drs. 17/11683, S. 97) und möchte damit den Wettbewerb zwischen den Online-Casinoanbietern weitgehend ausschließen. Insgesamt geht der Staatsvertragsgeber somit davon aus, dass Bankhalterspiele zur Reduktion des Suchtpotenzials nur von zahlenmäßig begrenzten Anbietern angeboten werden sollen. Wenn er also im Bereich der Online-Casinospiele auf die Zahl der Spielbankenstandorte abstellt, ist es nur schlüssig, wenn er terrestrische Bankhalterspiele auch nicht außerhalb dieser zulässt. Das spricht dafür, dass die zahlenmäßige Begrenzung der Spielbankenstandorte zugleich auch das Angebot des Bankhalterspiels begrenzt. Dass Online-Poker gleichzeitig anbieterbezogen keiner zahlenmäßigen Begrenzung unterliegt, steht dem nicht entgegen, da dies lediglich auf Online-Poker zutrifft, an dem ausschließlich natürliche Personen teilnehmen, also bei dem das Spiel ohne Bankhalter stattfindet.

Eine klärende Regelung durch den Staatsvertragsgeber darüber, wie es sich mit der Erlaubnis für terrestrische Glücksspiele verhält, für die der Staatsvertrag keine besonderen Bestimmungen bereithält, wäre mit Blick auf die oben dargestellte Problematik wünschenswert. Die Länder können diese Bestimmung auch in einem eigenen Landesgesetz treffen, sollten dabei aber schon aus Gründen der Klarheit und Widerspruchsfreiheit eine mit dem GlüStV kompatible Regelung treffen.

Zu 4): Anpassung der Öffnungszeiten am 24.12., § 9 Abs. 8 S. 1 SpielbGE (Art. 1 Nr. 4)

Der neue § 9 Abs. 8 S. 2 SpielbGE sieht vor, dass die Spielbanken zukünftig am 24. Dezember „nur noch“ von 4 bis 24 Uhr geschlossen sein müssen anstatt wie bisher ganztägig. Die Begründung für eine längere Öffnungszeit am 24. Dezember überzeugt zunächst. Da der 24. Dezember kein Feiertag i.S.d. § 2 des Gesetzes über die Sonn- und Feiertage (Feiertagsgesetz NW) ist, liegt es nahe, die Öffnung nicht zu verbieten. Allerdings überzeugt die Umsetzung nicht vollends. Es erschließt sich nicht, warum für den 24. Dezember strengere Regeln gelten sollen als für die übrigen Tage. § 6 Feiertagsgesetz NW enthält Regelungen, aus denen sich schließen lässt, warum sich der Gesetzgeber in Art. 1 Nr. 4 SpielbGE für die teilweise divergierenden Beschränkungen der Öffnungszeiten am Karfreitag, am Volkstrauertag, an Allerheiligen und am Totensonntag entscheidet. Nach

§ 7 Abs. 2 Feiertagsgesetz NW findet auf den Vorabend des Weihnachtstages ab 16 Uhr u.a. § 6 Abs. 1 Feiertagsgesetz NW entsprechende Anwendung. Daraus ergibt sich, dass das Feiertagsgesetz NW für den Vorabend des Weihnachtstages weniger strenge Regelungen vorsieht, als für die in § 6 Feiertagsgesetz NW genannten Tage. Warum der Gesetzgeber nun im Spielbankgesetz anders verfährt, ergibt sich aus der Begründung nicht. Gerade mit Blick darauf, dass es sich bei Einschränkungen von Öffnungszeiten um einen Grundrechtseingriff handelt, wäre eine Erklärung der Erwägungen zu der restriktiveren Regelung angezeigt. Selbstverständlich ist eine Regelung wie die vorgesehene rechtlich an sich zulässig; der Gesetzgeber ist nicht zu Kohärenz innerhalb seiner Gesetzeswerke verpflichtet; wünschenswert wäre sie indes, zumal in einer solchen eher nachrangigen Frage.

Zu 5) Ergänzung des Wortes „Spielgeräte“, § 14 Abs. 1 Nr. 2, Nr. 4 SpielbGE (Art. 1 Nr. 5, 6 lit. a) u. b))

Die Ergänzung des Wortes „Spielgeräte“ soll der „Klarstellung und Vollständigkeit“ dienen (Drs. 18/4341, S. 32). Die Ergänzung führt jedoch dazu, dass bei Lektüre des Gesetzes Irritationen auftreten. Die aufeinanderfolgende Nennung von Spielgeräten und Spielautomaten wirft die Frage über das Verhältnis der Termini zueinander auf. Sind Spielgeräte als Oberbegriff zu verstehen oder gibt es auch Spielautomaten, bei denen es sich nicht um Spielgeräte handelt? Diese Fragen sind freilich nicht neu, da auch an anderer Stelle diese Aufzählung stattfindet, vgl. etwa § 13 Abs. 3 Nr. 3 SpielbG NRW. Der an sich typischerweise im Spielhallenrecht Verwendung findende Begriff der Spielgeräte hat erst mit dem neuen Spielbankgesetz v. 29. Mai 2020 Eingang in das Gesetz gefunden, ohne dass diese terminologische Ergänzung des Gesetzes begründet wurde. Der neue und hier vorliegende Gesetzesentwurf (Drs. 18/4341) erläutert ganz zu Beginn, dass die „Aufzählungen von Glücksspielgeräten wie ‚Spielautomaten‘“ um den „Begriff ‚Spielgeräte‘ ergänzt“ wurden und bringt somit sogar noch zusätzlich den Begriff der Glücksspielgeräte ein, sodass sich sogar darüber nachdenken ließe, ob Glücksspielgeräte nicht nur der Oberbegriff für Spielautomaten, sondern auch für Spielgeräte sein soll. Dies ist wohl nicht vorgesehen. Offenbar sollte mit „Spielgeräte“ ein Oberbegriff gefunden werden. Dann bedarf es aber keines eher irreführenden Nebeneinanders von „Spielgeräten“ und „Spielautomaten“ oder „Automaten“ in den Aufzählungen. Vielmehr genügt die Nennung von Spielgeräten.

Mit freundlichen Grüßen
für das Institut für Glücksspiel und Gesellschaft



Prof. Dr. Julian Krüper