

Gesetz zur Änderung des Spielbankgesetzes NRW
Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 18/4341
Schriftliche Anhörung des Hauptausschusses

Stellungnahme als Sachverständiger

für den
Landtag Nordrhein-Westfalen

von

Prof. Dr. Thomas Dünchheim
Hogan Lovells International LLP

Düsseldorf, 10. Oktober 2023

1. ZUSAMMENFASSENDE STELLUNGNAHME

Der Gesetzesentwurf zur Änderung des Spielbankgesetzes NRW enthält nur geringfügige Anpassungen und wird insgesamt in rechtlicher Hinsicht als gelungen beurteilt.

Es ist zu erwägen, die Formulierung von Satz 2 des Vorschlags zu Art. 1 Ziff. 1 des Gesetzesentwurfs geringfügig zu modifizieren.

2. BEGUTACHTUNG DER ÄNDERUNGSVORSCHLÄGE IM EINZELNEN

Nachfolgend wird auf die einzelnen Ziff. des Art. 1 des Gesetzesentwurfs zur Änderung des Spielbankgesetzes NRW, LT-Drs. 18/4341, eingegangen.

2.1 Zu Art. 1 Ziff. 1 des Gesetzesentwurfs

Art. 1 Ziff. 1 des Gesetzes zur Änderung des Spielbankgesetzes NRW enthält eine Legaldefinition des sog. „Klassischen Spiels“, die bislang im Spielbankengesetz NRW nicht enthalten ist.

Die Regelung ist zu begrüßen, da sie der Rechtsklarheit dient. Das Spielbankgesetz NRW verwendet an zahlreichen Stellen bereits den Begriff des „Klassischen Spiels“, ohne den Begriff näher zu erläutern oder zu umschreiben, vgl. exemplarisch die §§ 9 Abs. 8 Satz 3, 13 Abs. 9 Satz 3 oder 14 Abs. 1 Nr. 4 und 5 des Spielbankgesetzes NRW. Auch im Hinblick auf die unterschiedlichen tradierten Terminologien („klassisches Spiel“ vs. „Automatenspiel“, „großes Spiel“ vs. „kleines Spiel“) ist eine derartige Definition hilfreich.

Inhaltlich entspricht die Definition in Satz 1 dem Verständnis des „Klassischen Spiels“: Als nichtabschließende Beispiele werden die Bankhalterspiele Roulette, Baccara, Black Jack und Trente et quarante genannt, ferner die weiteren Klassischen Spiele Poker sowie die Ausspielung zusätzlicher Jackpots.

Satz 2 der Definition könnte als eine Beschränkung auf Bankhalterspiele gelesen werden, sodass eine geringfügige Änderung der Formulierung zu erwägen ist. Nach Art. 1 Ziff. 1 des Gesetzes zur Änderung des Spielbankgesetzes NRW wird die Kennzeichnung des Klassischen Spiels durch die Einbindung in den Spielablauf

„eine[r] für das entsprechende Glücksspiel ausgebildete[n] Person am Tisch“

in den Vordergrund gestellt. Obgleich das nicht exakt mit der Definition des Bankhalterspiels gem. § 8 des Online-Casinospiel Gesetzes NRW übereinstimmt, erinnert die Formulierung doch hieran: In § 8 Abs. 2 des Online-Casinospiel Gesetzes NRW werden Bankhalterspiele negativ dadurch abgegrenzt, dass ein solches nicht vorliegt, wenn die Veranstalterin oder der Veranstalter ausschließlich eine Plattform für gegeneinander spielende Spielerinnen und Spieler zur Verfügung stellt, mithin kein in den Spielablauf eingebundener Bankhalter Teil des Spiels ist. Da das Klassische Spiel aber – vgl. Satz 1 der Definition – auch Klassische Spiele *ohne* Bankhalter (bspw. Varianten des Pokerspiels) umfasst, ist zu erwägen, Satz 2 des Gesetzesentwurfs zu Art. 1 Ziff. 1 geringfügig zu modifizieren, um nicht einen Gleichlauf der Definition mit Bankhalterspielen zu implizieren. Sofern Satz 2 der Definition insbesondere der Abgrenzung zum Automatenspiel dient, könnte formuliert werden:

„Nicht zum Klassischen Spiel im Sinne dieser Definition gehört das Automatenspiel.“

Dass das Automatenspiel nicht zum Klassischen Spiel gehört, ist indes im Spielbankgesetz NRW auch ohne einen derartigen klarstellenden Zusatz hinreichend erkennbar (vgl.

insoweit die häufige Verwendung des Begriffspaares „Klassisches Spiel/Automatenspiel“, z. B. in § 2 Abs. 3, 9 Abs. 8, 14 Abs. 1 Nr. 5, 19 Abs. 13 des Spielbankgesetzes NRW).

2.2 **Zu Art. 1 Ziff. 2 a) des Gesetzesentwurfs**

Es handelt sich um eine Klarstellung zur Gebührenpflichtigkeit der Konzessionserteilung sowie damit zusammenhängender Verwaltungshandlungen, die keinen Bedenken begegnet.

2.3 **Zu Art. 1 Ziff. 2 b) des Gesetzesentwurfs**

Die Regelung stellt einen Gleichlauf zu § 16 Abs. 4 des Spielbankgesetzes NRW her, wonach der Vergabestelle auch im Rahmen der Konzessionsausschreibung von den Bewerberinnen und Bewerbern die Namen ihrer Angehörigen gemäß § 15 der Abgabenordnung offenzulegen sind, und ist daher zu begrüßen.

2.4 **Zu Art. 1 Ziff. 3 a) des Gesetzesentwurfs**

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung, die keinen Bedenken begegnet.

2.5 **Zu Art. 1 Ziff. 3 b) aa) des Gesetzesentwurfs**

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung, die keinen Bedenken begegnet.

2.6 **Zu Art. 1 Ziff. 3 b) bb) des Gesetzesentwurfs**

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung. Nach dem Änderungsentwurf soll in § 7 Abs. 2 des Spielbankgesetzes NRW nunmehr auf § 370 der Abgabenordnung verwiesen werden, der konkretisierende Zusatz „in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61“ soll ebenso gestrichen werden wie der weitere konkretisierende Zusatz „in der jeweils geltenden Fassung“. Dies könnte die Frage aufwerfen, auf welche Fassung der Abgabenordnung verwiesen wird, und damit ein Bestimmtheitsproblem darstellen. In Verbindung mit der einzufügenden Änderung des § 4 Abs. 3 des Spielbankgesetzes NRW (oben Ziff. 2.3), die die Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), die zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2730) geändert worden ist, in Bezug nimmt, erhellt sich der Charakter des § 7 Abs. 2 Nr. 14 des Spielbankgesetzes NRW als (nunmehr) statische Verweisung auf die in § 4 Abs. 3 des Spielbankgesetzes NRW in Bezug genommene Fassung. Sofern der Änderungsvorschlag zu § 4 Abs. 3 des Spielbankgesetzes NRW (oben Ziff. 2.3) nicht übernommen wird, ist die in Bezug genommene Fassung der Abgabenordnung in § 7 Abs. 2 des Spielbankgesetzes NRW zu zitieren.

2.7 **Zu Art. 1 Ziff. 3 c) des Gesetzesentwurfs**

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung, die keinen Bedenken begegnet.

2.8 **Zu Art. 1 Ziff. 4 des Gesetzesentwurfs**

Die Regelung gleicht die Öffnungszeiten für den 24. Dezember der ursprünglichen Regelung in der Glücksspielverordnung NRW vom 11. Dezember 2008, die mittlerweile außer Kraft getreten ist, an. Eine Öffnung der Spielbanken am 24. Dezember soll nunmehr bis 4 Uhr möglich sein. Dies wird damit begründet, dass es sich bei dem 24. Dezember um keinen Feiertag im Sinne des § 2 des Gesetzes über die Sonn- und Feiertage des Landes Nordrhein-Westfalen handle.¹ Die Regelung erscheint sinnvoll, ein Bedürfnis, die Spielbanken für den gesamten Zeitraum des 24. Dezembers zu schließen, besteht nicht.

¹ Vgl. LT-Drs. 18/4341, S. 32.

Obleich die Regelung der Bundesländer nicht einheitlich ist, ist die Öffnung von Spielbanken zumindest am Morgen bzw. Vormittag des 24. Dezember im Ländervergleich überwiegend. So bleiben allein die Spielbanken der Bundesländer Baden-Württemberg, Berlin, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen für die gesamte Dauer des 24. Dezember geschlossen,² obgleich die entsprechenden Landesfeiertagsgesetze ebenfalls den 24. Dezember nicht als Feiertag normieren.³ Die übrigen Bundesländer beschränken den Betrieb am 24. Dezember lediglich für bestimmte Uhrzeiten, wobei die Uhrzeitenregelungen nicht einheitlich sind.⁴

2.9 Zu Art. 1 Ziff. 5 des Gesetzesentwurfs

Die Regelung, wonach in § 13 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 des Spielbankgesetzes NRW nach dem Wort „Betriebsdaten“ die Wörter „der Spielgeräte“ vor „der Spielautomaten und gegebenenfalls der Spieltische“ eingefügt werden, ist zur Vereinheitlichung und Klarstellung sinnvoll. An vielen Stellen im Spielbankgesetz NRW werden Spielautomaten und Spielgeräte wie bspw. Glücksräder gleichgestellt, indes nicht in der aktuellen Fassung des § 13 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 des Spielbankgesetzes NRW. Es besteht kein ersichtlicher Grund, Spielgeräte nicht in den Katalog des § 13 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 des Spielbankgesetzes NRW aufzunehmen; aufgrund der Formulierung „insbesondere“ in § 13 Abs. 2 Satz 2 a. A. des Spielbankgesetzes NRW ist die Regelung klarstellender Natur.

2.10 Zu Art. 1 Ziff. 6 a) des Gesetzesentwurfs

Die Regelung, wonach auch in § 14 Abs. 2 Nr. 2 des Spielbankgesetzes NRW an zwei Stellen die Wörter „Spielgeräte,“ sowie „Spielgeräten,“ der Aufzählung von Spielautomaten und Spieltischen bzw. Spielsoftware beigefügt werden, ist zur Vereinheitlichung sinnvoll. Es ist nicht ersichtlich, weshalb das für die Glücksspielaufsicht zuständige Ministerium Vorschriften zu Anforderungen aus Spielerschutz-Gründen nur für Spielautomaten und Spieltische/Spielsoftware erlassen sollen dürfte, aber nicht solche für Spielgeräte.

2.11 Zu Art. 1 Ziff. 6 b) des Gesetzesentwurfs

S. Ausführungen unter 2.10.

2.12 Zu Art. 1 Ziff. 6 c) des Gesetzesentwurfs

Es handelt sich um eine redaktionelle Änderung, die keinen Bedenken begegnet. Der Verweis in § 14 Abs. 1 Nr. 7 des Spielbankgesetzes NRW ist nicht aktuell, statt § 4 Abs. 7 Nr. 12 des Spielbankgesetzes NRW ist Nr. 14 gemeint.

² Vgl. § 29 Abs. 3 Nr. 6 des Landesglücksspielgesetzes Baden-Württemberg, § 9 Nr. 4 des Gesetzes über die Zulassung öffentlicher Spielbanken in Berlin, § 10 Abs. 1 Nr. 4 der Verordnung über die Spielordnung für die öffentliche Spielbank in Hamburg, § 3 Abs. 3 Nr. 4 der Verordnung über die Spielordnung des Landes Mecklenburg-Vorpommern sowie § 8 Nr. 7 des Sächsischen Spielbankengesetzes.

³ Vgl. § 1 des Gesetzes über die Sonn- und Feiertage Baden-Württemberg, § 1 des Gesetzes über die Sonn- und Feiertage Berlin, § 1 des Gesetzes über die Sonntage, Feiertage, Gedenktage und Trauertage Hamburg, § 2 des Gesetzes über Sonn- und Feiertage Mecklenburg-Vorpommern sowie § 1 des Gesetzes über Sonn- und Feiertage im Freistaat Sachsen.

⁴ Vgl. § 2 Abs. 1 Satz 3 der Spielbankordnung Bayern i. V. m. Art. 3 Abs. 1 Satz 2 Gesetz über den Schutz der Sonn- und Feiertage: bis 14 Uhr; § 7 Nr. 3 der Verordnung über die Spielordnung in den Spielbanken im Land Brandenburg: Bis 13:00 Uhr, § 3 Abs. 1 Satz 2 der Spielordnung für die öffentliche Spielbank in der Freien Hansestadt Bremen: Bis 4:00 Uhr, § 5 Abs. 3 Nr. 5 der Spielordnung für die öffentlichen Spielbanken in Hessen: Bis 4 Uhr, § 3 Nr. 5 der Spielordnung für die öffentlichen Spielbanken in Niedersachsen: bis 5:00 Uhr, § 2 Abs. 2 Nr. 4 der Landesverordnung über den Spielbetrieb in öffentlichen Spielbanken Rheinland-Pfalz: Bis 11:00 Uhr, § 2 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 der Spielbankordnung Saarland: Bis 4:00 Uhr, § 11 Abs. 2 Nr. 3 des Spielbankgesetzes des Landes Sachsen-Anhalt: Bis 5:00 Uhr; § 12 Satz 2 Nr. 5 des Spielbankgesetzes des Landes Schleswig-Holstein i. V. m. § 3 Satz 1 der Landesverordnung über die Spielordnung der öffentlichen Spielbanken Schleswig-Holstein: Bis 24 Uhr, § 4 Abs. 3 Nr. 3 der Thüringer Spielordnung für öffentliche Spielbanken: Bis 3 Uhr.

2.13 Zu Art. 1 Ziff. 7 des Gesetzesentwurfs

Es handelt sich um eine Aktualisierung des Vollzitats der in Bezug genommenen Regelung, die keinen Bedenken begegnet.

2.14 Zu Art. 1 Ziff. 8 des Gesetzesentwurfs

Es handelt sich um eine Berichtigung des Verweises in der aktuellen Version des Spielbankgesetzes NRW, die keinen Bedenken begegnet.

2.15 Zu Art. 2 des Gesetzesentwurfs

Es handelt sich um eine Regelung zum Inkrafttreten, die keinen Bedenken begegnet.

Insgesamt ist der Gesetzesentwurf zur Änderung des Spielbankgesetzes NRW nach Vorstehendem als in rechtlicher Hinsicht begrüßenswert zu beurteilen.

Es ist indes zu erwägen, die Formulierung von Satz 2 des Vorschlags zu Art. 1 Ziff. 1 des Gesetzesentwurfs geringfügig zu modifizieren.

Düsseldorf, den 10. Oktober 2023

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Thomas Dünchheim', with a large, sweeping flourish above the name.

Prof. Dr. Thomas Dünchheim
Partner / Rechtsanwalt