

# Casino-Recht – Neufassung des Spielbankgesetzes des Landes Nordrhein-Westfalen

Mit den Stimmen von CDU und FDP und gegen die Stimmen von SPD und Grüne hat der nordrhein-westfälische Landtag Ende Oktober das von der Landesregierung eingebrachte „Gesetz des Landes Nordrhein-Westfalen zum Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland“ verabschiedet. Dieses Gesetz wurde nun am 14. November im Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes verkündet; es wird zum 1. Januar 2008 in Kraft treten.

Nordrhein-Westfalen ist damit das erste Bundesland, das den in den letzten Monaten so kontrovers in Politik, Wirtschaft und Rechtswissenschaft diskutierten Glücksspielstaatsvertrag ratifiziert hat. Das Parlament hat aber nicht nur dem von den Ministerpräsidenten der Länder beschlossenen Staatsvertrag zugestimmt, in dem das staatliche Wettmonopol unter Beachtung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts für die nächsten Jahre fortgeschrieben wird, sondern – und das soll uns bei [key:IC] besonders interessieren – im selben Gesetzgebungsverfahren (als Artikel 3) das Casino-Recht des Landes auf eine neue Basis gestellt. So wird das aus dem Jahre 1974 kommende „Gesetz über die Zulassung öffentlicher Spielbanken im Land Nordrhein-Westfalen“ zum 1. Januar 2008 aufgehoben und durch ein Gesetz gleichen Namens ersetzt. Den vollständigen Wortlaut des dann geltenden Spielbankgesetzes finden Sie selbstverständlich hier bei [key:IC] in der Rubrik Gesetze.

Welche Gründe den Gesetzgeber bei seinen Überlegungen u. a. bewogen haben dürften und was einige (ausgewählte, wesentliche) Änderungen im Einzelnen zur Folge haben werden, soll in der nachstehenden Abhandlung näher beleuchtet werden:

Zur Umsetzung der vom Bundesverfassungsgericht in seiner Sportwettenentscheidung vom 26. März 2006 für das Glücksspiel formulierten Vorgaben reichte es für das Land Nordrhein-Westfalen offensichtlich nicht aus, das geltende Spielbankgesetz nur an der ein oder anderen Stelle zu ergänzen oder zu modifizieren. Der „Reparaturbedarf“ dieses mit über 30 Jahren schon recht betagten Spielbankgesetzes war zu groß geworden – im Gegensatz zu manch anderem Landespendant hat es in der Vergangenheit auch nur kleinere, wenig bedeutsame Anpassungen erfahren.

Dafür jetzt der große Schlag: in einem Guss wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Spielbetrieb der Spielbanken im Lande umfassend und neu ausgerichtet.

Nicht ohne Grund werden die Ziele, die der Gesetzgeber mit dem Spielbankgesetz verbindet, im ersten Paragraphen benannt: Es gilt zuvörderst mit diesem Gesetz das Entstehen von Spielsucht zu verhindern und anzutreffende Spielsucht wirksam zu begegnen (**§ 1 Satz 1 Nr. 1**). Weiter ist das Spielangebot in Spielbanken zu beschränken (**§ 1 Satz 1 Nr. 2**). Diese Beschränkung wird im nächsten Paragraphen sehr konkret: obwohl mit rund 18 Mio. Einwohnern das bevölkerungsreichste und flächenbezogen mit 34 000 km<sup>2</sup> viertgrößte Bundesland Deutschlands sollen in ganz Nordrhein-Westfalen (nur) an vier Standorten Spielbanken zugelassen werden (**§ 2 Abs. 2**). Dies verspricht Kontinuität, denn die vier Standorte stehen seit Jahren fest: Aachen, Hohensyburg, Bad Oeynhausen und Duisburg. Ausdrücklich wird der Landesregierung verwehrt, reine Automatenspielstätten in der Form einer Spielbank (-Dependance) – wie in den letzten Jahren in einigen Ländern wie Brandenburg, Sachsen, Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt oder Hessen zunehmend geschehen – zuzulassen, da der Spielbankbetreiber am jeweiligen Standort **sowohl das klassische Tisch- als auch das kleine (Automaten-)Spiel** anzubieten hat (**§ 2 Abs. 2 und 3**). Damit ist den vor nicht allzu langer Zeit von kommunalpolitischer Seite öffentlich

gestellten Forderungen an die Regierung nach Zulassung weiterer Spielbanken (beispielsweise in der Messestadt Köln oder der Landeshauptstadt Düsseldorf) zwar eine Absage erteilt worden, dennoch wird diese gesetzliche Festlegung auch, aber nicht nur von den Arbeitnehmervertretern des spieltechnischen Personals vorbehaltlos begrüßt werden können. Manchmal ist weniger eben mehr – für alle im (Glücks-)Spielbereich Tätigen.

Als Spielbankenbetreiber werden in Nordrhein-Westfalen im Gegensatz zu einigen anderen Bundesländern auch künftig Private nicht zum Zuge kommen können, da dem Land die überwiegenden Anteile an der juristischen Person des öffentlichen oder privaten Rechts gehören müssen, die die Spielbanken betreibt (§ 3).

Durch die Festschreibung eines staatlichen Monopols auch im Bereich der Spielbanken (**Spielbankenmonopol**) sind Bestimmungen, unter welchen Bedingungen und nach welchen Verfahren Spielbankkonzessionen an Privatpersonen oder an nicht staatliche Gesellschaften vergeben werden können (siehe beispielsweise § 2 des Spielbankengesetzes in Baden-Württemberg oder § 3 des Niedersächsischen Spielbankengesetzes) zwar entbehrlich, stattdessen werden aber zur Rechtfertigung dieses staatlichen Monopols weitere materiell-rechtliche Regelungen und strukturelle Sicherungen im Gesetz aufgenommen. Hierzu zählen beispielsweise die bereits erwähnte gesetzliche Begrenzung der Zahl der Spielbanken (§ 2 Abs. 2), die bewusste Einschränkung des Spielangebots (§§ 2 Abs. 2, 4 Abs. 2) und letztlich auch eine (echte) Zugangskontrolle im Kleinen Spiel (§ 5 Abs. 3). Alles Regelungen, die einen erwerbswirtschaftlich denkenden und handelnden privaten Glücksspielanbieter in seiner wirtschaftlichen Entfaltung nicht unbedingt beflügeln. Da im Übrigen ein Monopol umfangreiche und intensive Möglichkeiten der unmittelbaren, direkten Einflussnahme und Kontrolle über den Spielbankenbetreiber erlaubt, spielen Eingriffsvorschriften für die Glücksspielaufsichtsbehörden (§

9) eher eine untergeordnete Rolle. Keinen Spaß versteht aber auch hier der Gesetzgeber, wenn es um den Spieler- und Jugendschutz geht: wer vorsätzlich oder fahrlässig eine Person unter 18 Jahren oder einen gesperrten Spieler am Spielbetrieb in einer Spielbank teilnehmen lässt, kann mit einer Geldbuße bis zu 500 000 Euro bestraft werden (§ 11).

Konsequent in diesem Zusammenhang ist es, wie schon in § 4 Abs. 4 Glücksspielstaatsvertrag bestimmt, jeglichen Betrieb von Spielbanken im oder über das Internet zu untersagen (§ 4 Abs. 2). Dies erfüllt denn auch eine Forderung vieler Suchtexperten, die das Spiel in der Anonymität und das Fehlen jeglicher sozialer Kontrolle unter dem Aspekt der Vermeidung von Glücksspielsucht verbannt wissen wollen. Ungeklärt bleibt aber, wie die als Gesetzesziel formulierte Erwartung, ein Ausweichen auf nicht erlaubte (aber über das Internet leicht zugängliche) Glücksspielangebote zu verhindern, in diesem Bereich mangels eigenem staatlich überwachten, sicheren und fairen Angebot erreicht werden soll und kann (vgl. § 1 Satz 1 Nr. 2)?

Auch sonst bleibt das Gesetz im Hinblick auf den Spieler- und Jugendschutz sehr stringent: so wird dem Spielbankenbetreiber ausdrücklich vorgegeben, den Zutritt auch zu den Automatenälen künftig effektiv zu kontrollieren, um nicht spielberechtigte Personen (gesperrte Spieler, Minderjährige) vom Spiel auszuschließen. Spätestens ab 1. Januar 2008 werden sich somit alle Personen, die eine Spielbank betreten wollen, sich einer Zugangskontrolle (Vorlage des Ausweises oder eine vergleichbare Identitätskontrolle) einschl. eines Abgleichs der Besucherdaten mit der Sperrdatei zu unterziehen haben (§ 6 Abs. 1 und 3). Diese Regelung, die im benachbarten Ausland ohnehin anzutreffen ist, dient zwar vordergründig dem Spielerschutz – sie ist aber auch im Zusammenhang mit einer geänderten Rechtsprechung in Bezug auf die Gewinnauszahlung an gesperrte Spieler zu sehen, die gerade in einem nordrhein-westfälischen Fall ihren Ursprung hat. Sie dient mithin

erheblich der Rechtssicherheit in Bezug auf den wirksamen Abschluss eines Spielvertrages zwischen dem spielenden Gast und der Spielbank [Nur am Rande sei hier angemerkt, dass in den bayerischen Spielbanken eine Zugangskontrolle zum Automatenspiel bereits seit dem Frühjahr dieses Jahres praktiziert wird, ohne dass es hierzu eines Gesetzesbefehls bedurft hätte.] Eine weitere Folge eben dieses Rechtsstreites dürfte möglicherweise auch die Bestimmung sein, dass künftig in den Spielsälen keine Geldbezugsgeräte/Geldautomaten (EC-Cash) mehr aufgestellt werden dürfen (§ 6 Abs. 4).

Eine letzte wesentliche Vorschrift im neuen Spielbankgesetz soll hier noch besonders erwähnt werden: die Videoüberwachung (§ 8). War diese bisher offensichtlich nur in der Spielbankerlaubnis und in der Spielordnung geregelt, so ist sie jetzt umfänglich gesetzlich vorgeschrieben. Die videotechnische Überwachung mindestens der Spieltische, der Spielräume sowie der Spielbankzugänge sollte eine Selbstverständlichkeit in einer Branche sein, in der nach wie vor Jahr für Jahr Milliarden Euro umgesetzt und Millionen von Euro gewonnen und zuverlässig dem Spieler ausbezahlt werden. Dass die Videoüberwachungstechnik geeignet ist, das „Vertrauen der Öffentlichkeit in ein ordnungsgemäßes Spiel“ sicherzustellen, hat sich erst kürzlich in einem norddeutschen Spielcasino gezeigt, als mit Hilfe der Videoaufzeichnung und Dank aufmerksamer Spieltechniker ein Pokerspieler des Falschspiels überführt werden konnte.

Für eine breite Öffentlichkeit weniger von Belang sind sicherlich die abgaberechtlichen Vorschriften, die im neuen Gesetz immerhin 8 Paragraphen statt vormals 2 beanspruchen (§§ 12 bis 19). Hier hatte das alte Gesetz im Hinblick auf den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Besteuerung erhebliche Mängel, die mit der künftig anzuwendenden Fassung aber weitestgehend ausgeräumt sein dürften. Auffällig ist, dass dem Spielbankunternehmen im Vergleich zu einigen anderen Ländern und zu den alten Abgabesätzen recht weite Zugeständnisse

gemacht werden. Da wird auch die bis dato bundesweit einmalige (Rest-)Gewinnabschöpfungsregelung des § 14 kein wirkliches Regulativ sein: Dem Haushaltspolitiker sei jedenfalls schon heute prophezeit, dass er dem entsprechenden Einnahmetitel im Landeshaushalt auf Jahre keinerlei Aufmerksamkeit zu schenken braucht.

### **Fazit:**

Dem nordrhein-westfälischen Spielbankgesetz ist das Bestreben des Düsseldorfer Parlaments deutlich anzumerken, das Spielbankwesen **konsequent an der Bekämpfung der Spielsucht auszurichten**. Ob sich durch dieses Gesetz ein Spielbankmonopol auf Dauer wird rechtfertigen können, werden wohl letztlich wieder Gerichte zu beurteilen haben. Gleichwohl: Das Gesetz setzt viele Forderungen der aktuellen Spielsuchtforschung um, bereinigt einige Unklarheiten, gibt klare Vorgaben für den Spielbetrieb und zeigt dem Spielbankbetreiber Grenzen auf, die diesen aus unternehmerischer Sicht zwar nicht unbedingt begeistern dürften, die ihm aber einen eindeutigen Handlungsrahmen für ein verantwortungsbewusstes, sozialverträgliches Glücksspielangebot vorgeben. Die immer wieder anzutreffende Behauptung, finanzielle bzw. haushaltswirtschaftliche Interessen würden im Glücksspielwesen Vorrang haben, scheint mit dem nordrhein-westfälischen Spielbankgesetz jedenfalls widerlegt. Den Bericht der Landesregierung, die dem Landtag bis zum 31. Dezember 2013 über die Notwendigkeit des Fortbestehens dieses Gesetzes eine Entscheidungsgrundlage vorzulegen hat (§ 26 Abs. 4), kann man hiernach mit Interesse entgegen sehen.

**Link:** [Spielbankgesetze](#)