

Landtag Nordrhein-Westfalen
Haushalts- und Finanzausschuss
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Per E-Mail: frank.schlichting@landtag.nrw.de

27. April 2020

**Gesetz über die Zulassung öffentlicher Spielbanken im Land Nordrhein-Westfalen
(Spielbankgesetz NRW – SpielG NRW)**

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 17/8796
: Ihr Schreiben vom 15. April 2020

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Möglichkeit, zum Entwurf des Spielbankgesetzes NRW Stellung nehmen zu können.

Die DSTG NRW spricht sich gegen die Veräußerung der West-Spiel Gruppe und eine Privatisierung der Spielbanken in Nordrhein-Westfalen aus. Die DSTG hält das bisherige Monopol des Landes NRW zum Betrieb der Spielbanken für richtig.

Spielerschutz durch Privatisierung nicht verbessert

Die in § 1 des Gesetzes definierten Ziele, insbesondere der Spielerschutz und die Kriminalitätsprävention, werden nach Auffassung der DSTG durch eine Privatisierung nicht besser zu erreichen sein als durch den bisherigen Betrieb der Spielbanken durch die West-Spiel Gruppe.

Der Gesetzgeber formuliert in der Gesetzesbegründung (DS 17/8796, S. 34) mit seiner Begründung für die Vergabe nur einer Konzession einen großen Teil der sachlichen Gründe, die gegen eine Privatisierung der Spielbanken im Allgemeinen sprechen. Das gilt insbesondere für den Hinweis auf die Abwehrmöglichkeiten spielbanktypischer Gefahren und auf die überragend wichtigen Belange des Gemeinwohls, die mit dem Betrieb einer Spielbank in Gefahr geraten können.

Der Gesetzgeber begründet damit allerdings die Vergabe an nur einen Konzessionär. Das ist für die DSTG inkonsequent. Die Gesetzesbegründung klammert in ihren weiteren Ausführungen aus, dass die beste Abwehr der breit beschriebenen Gefahren im Fortbestand des staatlichen Monopols liegen würde.

Konzessionsvergabe begründet neue Bürokratie

Die umfassenden Regelungen zur Konzessionsvergabe im Gesetzentwurf (u.a. § 4 SpielbG NRW) machen deutlich, dass dieses Verfahren eine Fülle von Voraussetzungen und Prüfungen notwendig macht, die ohne die Privatisierung nicht erforderlich wären bzw. in der bisherigen Praxis eingespielt und kompetent aufgearbeitet waren. Die Neuregelung führt zu einer deutlichen Verkomplizierung der notwendigen Aufsicht, da das Verfahren nicht mehr auf eine im Staatsmonopol begründete Transparenz gegenüber der Glückspielaufsicht aufbauen kann. Die Aufsichtstätigkeit wird sich durch die Privatisierung deutlich verändern.

Eine zusätzliche Aufgabe entsteht durch die erforderliche Kontrolle des Konzessionärs und seiner Gesellschafter. Lt. Gesetzentwurf hat der Konzessionär und seine Gesellschafter umfassende Zuverlässigkeitskriterien zu erfüllen, die über den gesamten Zeitraum der Konzessionsvergabe (mindestens 15 Jahre) zu kontrollieren sind. Wie diese Kontrolle erfolgen soll, regelt das Gesetz nicht. Wer diese Kontrolle, mit welchen Informationsrechten ausüben soll, bleibt offen. Das gilt auch für die Überwachungen der Einschränkungen bei gesellschaftsrechtlichen Veränderungen und deren laufender Überprüfung.

Mit der Konzessionsvergabe und die daraus resultierende notwendige Überprüfung der Einhaltung der Rahmenvorgaben wird eine zusätzliche Konfliktebene geschaffen, die ausgerechnet in dem sensiblen Bereich des Betriebs von Spielbanken ein erhebliches Streitpotenzial birgt. Damit wird sich der Aufwand zur Spielbankenaufsicht deutlich erhöhen und teils ganz neuer rechtlicher Kompetenzen und Klärungen bedürfen.

Standort/Zahl der Spielbanken

In § 2 des Gesetzes schreibt die Landesregierung den Betrieb von vier Spielbanken fest. Das entspricht der bisherigen Zahl. Unklar bleibt, warum zwei weitere Spielbanken zugelassen werden sollen. Die Gesetzesbegründung enthält dazu keine Hinweise.

Die DSTG hält die bisherige Zahl von vier Spielbanken in NRW für ausreichend. Daneben hält die DSTG eine Standortfestlegung für die bestehenden Spielbanken erforderlich, um „marktorientierte“ Fluktuationen mit weitreichenden Folgen zu verhindern.

Die in § 2 eingeräumte Möglichkeit zur Zulassung zweier weiterer Spielbanken ist für die DSTG nicht nachvollziehbar und nicht erforderlich. Es entsteht der Eindruck, dass lediglich die Möglichkeiten der Gewinnmaximierung des Konzessionärs verbreitert werden sollen. Denn, da ist sich die Kriminalistik einig, ein größeres Angebot legaler Spielmöglichkeiten hat keinen unmittelbaren Einfluss auf Art und Umfang des illegalen Glückspiels. Der Verzicht auf weitere Spielbanken in § 2 wäre damit eine unmittelbare Maßnahme im Sinne des § 1 des Gesetzes.

Aufsicht über die Spielbanken / Finanzaufsicht (§ 13 Abs. 9)

In § 13 des Gesetzentwurfs wird die Aufsicht über die Spielbanken geregelt. Bisher war die Aufsicht über die Spielbanken auf zwei Ressorts verteilt. Diese Teilung soll auch nach der Konzessionsvergabe beibehalten werden.

Das für die Aufsicht über den Spielbankenbetrieb zuständige Ministerium wird in dem Gesetzentwurf nicht benannt. Bisher wurde die Aufgabe im Ministerium des Inneren wahrgenommen. Die Finanzaufsicht soll auch in Zukunft durch die Finanzverwaltung, also dem Ministerium der Finanzen obliegen.

Mit der Trennung der Aufsichtsaufgaben trägt das Gesetz u.a. den Vorgaben des § 30 AO (Steuergeheimnis) Rechnung. In § 13 Abs. 12 wird dies in der Form eingeschränkt, dass die beiden Aufsichtsebenen „berechtigt“ sind, Erkenntnisse aus dem jeweils anderen Bereich zu offenbaren. Die DSTG regt an, diese Formulierung konkreter zu fassen. Die Berechtigung zur Weitergabe ist durch eine Verpflichtung zu ersetzen. Damit entfällt der Ermessensspielraum, ob eine Weitergabe erfolgen soll oder nicht. Das verbessert die Aufsichtsstrukturen und die Zusammenarbeit von Glückspiel- und Finanzaufsicht.

Abwicklung der Finanzaufsicht

In § 13 Abs. 9 bis 12 werden die Einzelheiten der Finanzaufsicht geregelt. In Absatz 9 Satz 4 wird festgelegt, dass der Finanzaufsicht „angemessene“ Räume zur alleinigen Nutzung zur Verfügung zu stellen sind.

Die DSTG vertritt u.a. die beruflichen Interessen der in der Finanzaufsicht eingesetzten Kolleginnen und Kollegen. Bereits heute bestehen Mängel bei einer sachgerechten Raumgestaltung. Soweit die Finanzaufsicht auf eine umfassende IT- und Videounterstützung bei der Aufsicht angewiesen ist, werden zwei Räume pro Spielbank benötigt. Denn der Überwachungsraum ist als Arbeitsplatz ausgestaltet und ermöglicht keine Nutzung zu anderen Zwecken oder zur Pausengestaltung. Da eine Überschneidung mit dem übrigen Personal zu vermeiden ist, fordert die DSTG die Bereitstellung von jeweils zwei angemessenen Räumen. Streitigkeiten sind ohne eine entsprechende Klarstellung im Gesetz nicht zu vermeiden. Schon heute gibt es Unklarheiten. Die werden durch den Betrieb der Spielbanken durch einen gewinnorientierten Konzessionär nicht weniger werden.

Höhe der Spielbankabgabe bei Neugründungen

In § 19 wird die Spielbankenabgabe geregelt. In Abs. 2 wird die Höhe der Spielbankenabgabe auf 30 %, bei steigenden Spielerträgen auf bis zu 40 % festgelegt.

Satz 2 lautet: „Bei Neueröffnung einer Spielbank kann das ... zuständige Ministerium die Spielbankabgabe für einen Zeitraum von höchstens 3 Jahren einheitlich auf 25 % der Bruttospielerträge ermäßigen“. Diese Formulierung wirft eine Reihe von Zweifelsfragen auf, die vor Verabschiedung des Gesetzes geklärt werden müssen.

1. Was bedeutet „kann ... ermäßigen“?
2. Was sind die Kriterien des in dem Begriff „kann“ liegenden Ermessens?
3. Warum verzichtet das Land NRW auf Teile der Spielbankabgabe?
4. Warum beteiligt sich der Staat an der Ausweitung eines Privatunternehmens mit Einnahmeverzicht bei der Spielbankabgabe?

5. Gilt diese Regelung auch, wenn zuvor eine der bestehenden Spielbanken geschlossen wurde?
6. Welchen Vorteil verspricht sich der Gesetzgeber vom Verzicht des Fiskus bei Inbetriebnahme einer neuen Spielbank unter Berücksichtigung des Gesetzesauftrages aus § 1?
7. Gilt die Ermäßigung auf 25 % bei Eröffnung einer Spielbank für alle Spielbanken des Landes? Eine Beschränkung auf die neue Spielbank ist der Formulierung nicht zu entnehmen.

Bleibt die Vorschrift unverändert, sind entweder Nachteile für den Fiskus zu befürchten oder Rechtsstreitigkeiten mit dem Konzessionär unvermeidlich.

Manfred Lehmann
Vorsitzender