

Stand: 13.11.2017

**Teil 3**

**Ausschussvorlage INA 19/55 – öffentlich –**

**Stellungnahmen der Anzuhörenden**

zu dem

**Gesetzentwurf  
der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen  
Spielbankgesetzes  
– Drucks. [19/5243](#) –**

17. Prof. Dr. Jörg Philipp Terhechte, Leuphana Universität Lüneburg

S. 1

Univ.-Prof. Dr. jur. Jörg Philipp Terhechte, MCI Arb  
Vizepräsident der Leuphana Universität Lüneburg  
Professor für Öffentliches Recht, Europäisches und Internationales Recht  
sowie Regulierungs- und Kartellrecht an der Leuphana Universität Lüneburg  
Geschäftsführender Direktor des Leuphana Competition & Regulation Institute  
Leiter des Leuphana Center for Gaming Law & Culture

Schriftliche Stellungnahme  
für den Innenausschuss des Hessischen Landtags  
zum  
Geszentwurf der Hessischen Landesregierung für  
ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Spielbankengesetzes  
(Drucks. 19/5243)

Lüneburg/Hamburg, 9. November 2017

Prof. Dr. Jörg Philipp Terhechte

Stellungnahme zum E-SpielbankenG HE

### *I. Anlass der Stellungnahme*

Die hessische Landesregierung hat dem Hessischen Landtag einen Gesetzesentwurf für ein Gesetz zur Änderung des Hessischen Spielbankgesetzes (E-SpielbankenG HE) vorgelegt. Ausweislich der Gesetzesmaterialien geht es der Landesregierung insbesondere darum, den Regulierungsrahmen – insbesondere das Abgabensystem – für Spielbanken an die gegenwärtige Situation in der Branche anzupassen, die seit Jahren mit erheblichen Umsatzrückgängen konfrontiert ist. Zusätzlich sollen die gesetzlichen Maßnahmen, die der Geldwäscheprävention dienen, angepasst werden (Stichwort: Videoüberwachung). Der Unterzeichner ist vom Vorsitzenden des Innenausschusses des Hessischen Landtags um eine Stellungnahme zu dem Entwurf gebeten worden, die hiermit vorgelegt wird.

### *II. Schwerpunkte des Gesetzentwurfs*

Der von der Hessischen Landesregierung vorgelegte Gesetzentwurf weist verschiedene Schwerpunkte auf:

Zunächst geht es aus der Sicht der Landesregierung darum, eine *Belastungsverminderung für die Spielbankbetreiber* erreichen zu können. Gem. § 11 E-SpielbankenG HE soll es künftig möglich sein, auf Antrag Abgabenermächtigungen, die sich auf die weiteren Leistungen gem. § 10 E-SpielbankenG HE, die allgemeine Spielbankenabgabe gem. § 8 E-SpielbankenG HE oder die zusätzlichen Leistungen gem. § 9 E-SpielbankenG HE erstrecken können, zu gewähren. Zuständig für die Entscheidung soll das zuständige Ministerium im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen sein (§ 11 Abs. 4 E-SpielbankenG HE).

Weitere Änderungen betreffen das System der Spielersperren, die Aufzeichnungs- und Kontrollpflichten sowie die Videoüberwachung in Spielbanken. Im Zentrum steht hier insbesondere die *neue Videoüberwachung* gem. § 16 E-SpielbankenG HE, die laut den Gesetzesmaterialien der „ordnungsrechtlichen Sicherstellung des Vertrauensschutzes der Öffentlichkeit in die ordnungsgemäßen Spielabläufe, die Einhaltung der Jugendschutzbestimmungen, der Einhaltung der geldwäscherechtlichen Vorgaben sowie zur Vermeidung von Manipula-

Prof. Dr. Jörg Philipp Terhechte

Stellungnahme zum E-SpielbankenG HE

tionen an Spielgeräten dienen“ soll. § 16 Abs. 1 E-SpielbankenG HE nennt noch weitere Ziele. Die Videoüberwachung erstreckt sich nach dieser Vorschrift auf die „Ein- und Ausgänge der Spielbank, die Spielräume und Spieltische sowie die Bereiche, in denen üblicherweise Bargeld oder Spielmarken transportiert, gezählt oder aufbewahrt werden“. Es ist dann im wesentlichen Aufgabe der zuständigen Behörde „Art und Umfang der Videoüberwachung (...) in der Spielbankenerlaubnis oder in aufsichtsbehördlichen Anordnungen“ festzusetzen. Auch die Erhebung biometrischer Merkmale kann den Spielbankbetreibern erlaubt werden (§ 16 Abs. 3 E-SpielbankenG HE).

### III. Würdigung

Der geplante Entwurf stößt hinsichtlich der Möglichkeit der Belastungsverminderung auf keine Bedenken (1.), die Ausgestaltung der Videoüberwachung sollte aber im Lichte des überschaubaren Aufwands durch den Landesgesetzgeber selbst geregelt werden (2.). Schließlich soll auch auf Fragen der Erlaubniserteilung eingegangen werden (3.).

1. Angesichts der Umsatzrückgänge der Spielbanken muss der Gesetzgeber Abgabenregime, die möglicherweise eine erdrosselnde Wirkung haben, kritisch im Auge behalten und ggf. anpassen.<sup>1</sup> Insoweit ist es die Aufgabe, einerseits ein ausreichendes Spielangebot vorzuhalten, einen wirtschaftlichen Betrieb von Spielbanken zu ermöglichen und andererseits das Abgabenregime so zu gestalten, dass den entsprechenden ordnungsrechtlichen Aspekten ausreichend Sorge getragen wird. Insoweit erscheinen die neuen Vorschläge der Landesregierung durchaus sachgemäß zu sein. Ob hiermit den rückläufigen Umsätzen und der Verlagerung des Casinospiels ins Internet begegnet werden kann, ist allerdings fraglich.

2. Auch wenn die Ausgestaltung der Videoüberwachung nach Überzeugung der hessischen Landesregierung zumindest mit den arbeitsrechtlichen Anforderungen konform geht<sup>2</sup>, stößt der Spielraum, den die Vorschrift den Vollzugsbe-

---

<sup>1</sup> Zur Entwicklung der Rechtsprechung in diesem Bereich s. *Martin Reeckmann*, Die Entwicklung des Spielbankenrechts in Deutschland von 2015 bis 2016, ZfWG 2017, S. 121 ff. (122 ff.).

<sup>2</sup> Zu diesen s. Hess LAG v. 18.2.2010 – 5 TaBV 258/07.

*Prof. Dr. Jörg Philipp Terhechte*

*Stellungnahme zum E-SpielbankenG HE*

hörden hinsichtlich von Art und Umfang der Videoüberwachung einräumt, auf Bedenken. Es handelt sich bei der Videoüberwachung um grundrechtssensibles Terrain, dessen Vermessung deshalb auch in den Händen des Gesetzgebers liegen sollte. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben fordern vom Gesetzgeber, dass er wesentliche Entscheidungen selbst zu treffen hat. Art und Umfang der Videoüberwachung sind – neben ihrer pauschalen Ermöglichung – höchst wichtige Komponenten, die nicht im Einzelfall im Wege von Nebenbestimmungen zu Verwaltungsakten geregelt werden sollten, sondern unmittelbar vom Gesetzgeber selbst festzulegen sind.

3. Schließlich sei noch darauf hingewiesen, dass der Wesentlichkeitsvorbehalt auch für die Erlaubniserteilung nach dem E-SpielbankenG HE gelten dürfte. Einige Bundesländer haben in den letzten Jahren damit begonnen, die entsprechenden Voraussetzungen spezifischer zu fassen. Hessen sollte sich hier anschließen.

\* \* \* \* \*