

# Spielverordnung: alte Kontroversen und neue Perspektiven

Dr. Jörg Bewersdorff, Limburg\*

Originalveröffentlichung: Gewerbe-archiv Band 67 (2021), S. 227-233.

*In drei Beiträgen dieser Zeitschrift von Meyer, Richter und nochmals Meyer wurde kontrovers erörtert, ob aktuelle Spielgeräte die Spielverordnung umgehen. Zwar lässt sich, Richter folgend, rein formal der von Meyer erhobene Vorwurf eindeutig widerlegen. Aber selbst mit einem*

*erweiterten Betrachtungshorizont, der sich an einem kohärent sicherzustellenden Spielerschutz im Kontext des Glücksspielstaatsvertrages orientiert, erweisen sich Meyers Vorwürfe als unschlüssig, nicht zuletzt deshalb, weil seine daraus abgeleiteten Vorschläge entgegen den Zielen des Glücksspielstaatsvertrages unzweifelhaft prohibitiv wirken würden.*

*Neue Impulse gibt der Glücksspielstaatsvertrag 2021 durch die Begriffsdefinition des „Automatenspiels“, der eine Verzahnung der Bereiche Online-Casino, Spielbank und Geldspielgerät zugrunde liegt, was rein quantitative Vergleiche ermöglicht.*

## I. Die Kontroverse

### 1. Meyers Kritik und ihre rechtliche Grundlage

Die Umgehungsvorwürfe des Bremer Suchtforschers Meyer<sup>1</sup> beziehen sich auf die Handhabung der Sechsten Novelle der SpielV. Diese Novelle trat am 11.11.2014 in Kraft,<sup>2</sup> das sind – sehr ungewöhnlich – 16 Monate, nachdem der Bundesrat am 5.7.2013 dem Entwurf mit der Maßgabe zusätzlicher Änderungen zugestimmt hatte,<sup>3</sup> und vier Wochen vor den per Omnibusverfahren zeitgleich auf den Weg gebrachten Korrekturen in der Siebten Novelle, die am 13.12.2014 in Kraft trat.<sup>4</sup> Die Genese der Novellen, die für die Verzögerung ursächlichen Widersprüche des Maßgabebeschlusses, die drastischen Einschränkungen durch die Sechste Novelle sowie die zugehörige PTB-Prüfrichtlinie hat der Verfasser bereits an anderer Stelle erörtert.<sup>5</sup>

\* Der Autor, Verfasser eines Standardwerks über die Mathematik der Spiele, war über 20 Jahre Geschäftsführer von Tochterunternehmen der Gauselmann AG.

<sup>1</sup> Meyer, GewArch, 2020, 314; Meyer, GewArch, 2019, 184.

<sup>2</sup> BGBl I 2014 S. 1678.

<sup>3</sup> BR-Drs. 437/13; 437/13 (Beschl.).

<sup>4</sup> BR-Drs. 471/14; BGBl I 2014, S. 2003.

<sup>5</sup> Bewersdorff, ZfWG, 2018, 357 ([tinyurl.com/yy2pow9b](http://tinyurl.com/yy2pow9b)); Bewersdorff, ZfWG, 2015, 182 ([tinyurl.com/y2zerp4e](http://tinyurl.com/y2zerp4e)); Bewersdorff, ZfWG, 6/2020, 415 ([tinyurl.com/2uwwcu3f](http://tinyurl.com/2uwwcu3f)).

### Editorial

Martin Burgi Mehr Rechtsschutz wagen in und nach dieser Pandemie 217

### Aufsätze

Matthias Knauff Drittschutz von § 15 Abs. 2 S. 1 GewO – unter besonderer Berücksichtigung des ÖPNV – 218

Alfred Scheidler § 35 Abs. 4 BauGB als bauplanungsrechtliche Grundlage für gewerbliche Betriebe im Außenbereich 224

Jörg Bewersdorff Spielverordnung: alte Kontroversen und neue Perspektiven 227

Tim Holzki Das Bewacherregister – Bestandsaufnahme, Problemfelder und Perspektiven 233

Dass der Umgehungsverwurf zumindest im Hinblick auf die postulierte Wirkungslosigkeit – „Alter Wein in neuen Schläuchen“<sup>6</sup> – völlig unberechtigt ist, zeigen bereits Umsatz-Statistiken: Nachdem in den ersten Wochen des 4. Quartals 2018 fast alle Geldspielgeräte ausgetauscht wurden, stieg die Jahres-Bruttospieleinnahme der Casino-Slots um 32 % (2019 zu 2018) nach 15 % im Vorjahr (2018 zu 2017),<sup>7</sup> wo der Austausch nur im letzten Quartal Q4-2018 wirkte.<sup>8</sup> Mit analogen Steigerungsraten bei den damals illegalen Online-Casinos dürften die absoluten Umsatzverschiebungen dorthin noch größer gewesen sein.<sup>9</sup> Dass die Umsatzverlagerungen ihren Ursprung bei Geldspielgeräten hatten, belegt das Vergnügungs-steueraufkommen, das nach 11 Jahren kontinuierlicher Steigerung mit dem Geräteaustausch um 8,6 % fiel.<sup>10</sup>

Inhaltlich betrifft Meyers Umgehungsverwurf das Verbot von „Punkten“, das sind Gewinnaussichten mit festem Gegenwert.<sup>11</sup> Dieses Punkteverbot soll aus der Spieldefinition in § 13 Nr. 1 SpielV hervorgehen, für die Meyer bei allen inzwischen zugelassenen Geldspielgeräten „offensichtliche Umgehungen“ sieht.<sup>12</sup> Daher seien „Einsätze von mehreren Euro (statt 20 Cent), Gewinne von mehreren tausend Euro (statt zwei Euro) und Spiele im Sekundentakt (statt 5 Sekunden)“ möglich.<sup>13</sup>

## 2. Die lange Tradition der Kritik

Schon 1983 erhob Meyer in seiner Dissertation de facto gleichlautende Vorwürfe, nämlich dass „die gesetzliche Vorschrift von mindestens 15 Sek. Spielzeit unterlaufen“ und „Bestimmungen über Einsatz- und Gewinnhöhe umgangen“ würden.<sup>14</sup> Zur Begründung wertete Meyer Merkmale in Form erzielter Sonderspiele als Geldgewinn in Höhe der durchschnittlichen Gewinnaussicht und einzelne Spielphasen wie das (Doppelt-oder-nichts-)Risiko-Spiel als eigenständiges Spiel – mit dem zu Beginn der Spielphase erreichten Spielzwischenstand als vermeintlichen Einsatz.

Rechtlich fand Meyer weder bei der PTB noch beim dort die Fachaufsicht führenden Bundeswirtschaftsministerium Zustimmung. Auch in dieser Zeitschrift wurden Meyers Thesen schon 1984 als unschlüssig widerlegt, und zwar unter Referierung der Sachverhaltsfeststellungen eines Gerichtsurteils.<sup>15</sup>

Gestützt auf eine Liste von Referenzen, die trotz fortentwickelter Rechtsgrundlage über 35 Jahre Meyers regelmäßige Wiederholung analoger Vorwürfe belegen, fragt Richter, der über 20 Jahre die Bauartzulassung von Geldspielgeräten bei der PTB verantwortete: „Wie kann eine Umgehung möglich sein, wenn es doch ein staatliches Zulassungsverfahren gibt? Warum wurden Unzulänglichkeiten, sofern sie bestehen, nicht abgestellt?“<sup>16</sup>

---

<sup>6</sup> Meyer, Beiträge zum Glücksspielwesen, 2018, Ausgabe 3/4, 24, 24.

<sup>7</sup> Deutscher Spielbankenverband, [tinyurl.com/rz79ksh](http://tinyurl.com/rz79ksh)

<sup>8</sup> Die Umsatzverschiebung steht im deutlichen Kontrast zur These einiger Suchtforscher, gemäß der Restriktionen bei einer Spielform in der Regel kein Ausweichverhalten auf andere Spielformen bewirken; vgl. Hayer/Meyer/Kalke, Sucht, 2019, 217.

<sup>9</sup> Das Verhältnis der Bruttoeinnahmen von Online-Casinos zu Spielbanken wird knapp 3:1 geschätzt (Goldmedia, Glücksspielmarkt Deutschland 2020, 10, [tinyurl.com/y53cauxs](http://tinyurl.com/y53cauxs)).

<sup>10</sup> Vergleich 2018 mit 2019, jeweils Q1–Q3 bei unveränderten oder erhöhten Steuersätzen. Quelle: Statistisches Bundesamt.

<sup>11</sup> § 12 Abs. 2 Nr. 2 SpielV; BR-Drs. 437/13, 21.

<sup>12</sup> Meyer 2019 (Fn. 1), 187.

<sup>13</sup> Meyer 2019 (Fn. 1), 185.

<sup>14</sup> Meyer, Geldspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit – Objekte pathologischen Glücksspiels, 1983, 9.

<sup>15</sup> Kummer, GewArch, 1984, 188.

<sup>16</sup> Richter, GewArch, 2019, 422, 422.

Übrigens entpuppten sich auch Meyers 1983 begleitend erhobene Vorwürfe, dass aufgrund der Umgehungen der SpielV bei schätzungsweise 500.000 der insgesamt „gut und gerne sieben Millionen“ Spieler von Geldspielgeräten „das Spiel schon krankhafte Züge angenommen“ habe,<sup>17</sup> rückblickend als drastisch übertrieben. In fünf BZgA-Repräsentativstudien wurden nämlich trotz des zwischenzeitlich mehrfach gewachsenen Marktes durch die deutsche Wiedervereinigung, des späteren Spielhallen-Booms<sup>18</sup> und durch die, von Meyer als suchtfördernd kritisierten,<sup>19</sup> Multi-Gamer auf Punktebasis durchschnittlich knapp 270.000 pathologische Spieler ermittelt, von denen aber 64 % *keine* Geldspielgeräte spielten.<sup>20</sup>

### 3. Regelungsansätze der Spielverordnung

Richter legt dar, dass es sich bei den seit knapp 40 Jahren angeprangerten, vermeintlichen Umgehungen der Spielverordnung um ein im Rahmen der Gewerbefreiheit erfolgtes „Aus-schöpfen des rechtlichen Rahmens unter Anwendung neuerer Verfahren oder Techniken“ gehandelt habe. Dabei habe die anschließende „Anpassung der Spielverordnung an die technische Entwicklung“ in Teilen Probleme hervorgebracht, da die Regelungen „die sichtbaren Spielelemente (Sonderspiele, Risiko, Merkmale) betrafen“. Und weiter: „Im Bemühen, den sichtbaren Spielelementen Grenzen aufzuerlegen, sind die ersten technisch unpräzisen Begriffe in die Spielverordnung gelangt, wie z.B. die Begriffe ‚Merkmal‘ und ‚spielentscheidendes Ereignis‘.“<sup>21</sup> Daher sei 2006 ein doppelter Paradigmenwechsel erfolgt, gemäß dem Einsatz, Gewinn und die diesbezügliche Zeittaktung „spielkonzeptunabhängigen Beschränkungen“ unterworfen wurden und diese Grenzen „während des Realbetriebs der Geräte durch eine ein-gebaute technische Vorrichtung, genannt Kontrolleinrichtung“, überwacht werden.<sup>22</sup>

### 4. Im Fokus der Kritik: das Punktespiel

Meyer kritisiert einerseits das Punktespiel, das allerdings entgegen anderslautender Behauptungen durch ihn<sup>23</sup> und andere<sup>24</sup> bereits *vor* dem Paradigmenwechsel von 2006 entstand,<sup>25</sup> und andererseits die Weiterentwicklung, die das BMWi bereits 2012 für den Fall eines Punkteverbots prognostizierte.<sup>26</sup> Hinsichtlich des anzustrebenden Spielerschutzes ignoriert die Kritik, dass Punkte seit über 20 Jahren in den Niederlanden ein transparenter, bewährter und daher völlig unstrittiger Bestandteil des Spielrechts sind. Dort sind die als „Preise“ bezeichneten Punkte als Zwischenstand eines Spiels definiert, der zu einem Geldgewinn berechtigt,<sup>27</sup> analog zur Situation, wenn ein Kandidat bei „Wer wird Millionär?“ am Ende der Sendung z.B.

---

<sup>17</sup> Der Spiegel, 10/1983, 92, 92.

<sup>18</sup> Der Spiegel, 48/2010, 15.

<sup>19</sup> Meyer, Stellungnahme zu dem Entwurf der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, 2012, 6 ([tinyurl.com/yxofkjwa](http://tinyurl.com/yxofkjwa)).

<sup>20</sup> Banz/Becker, ZfWG, 2019, 212: Die dort tabellierten Einzeldaten für 2009 bis 2017 wurden gemittelt (Tab. 8 i.V.m. Tab 3, 4).

<sup>21</sup> Richter 2019 (Fn. 16), 423.

<sup>22</sup> Richter 2019 (Fn. 16), 424.

<sup>23</sup> Meyer, ZfWG, 2014, 1, 2.

<sup>24</sup> Schütze/Kalke, ZfWG, 2009, 235, 237; Dietlein/Hüsken, Jhrb. HUD 2010, 593, 595.

<sup>25</sup> Bewersdorff 2015 (Fn. 5), 185; Bewersdorff, Was Sie schon immer über TR 5 wissen wollten, Vortragsfolien u. Redemanuskript, 2020 ([tinyurl.com/qm433v5](http://tinyurl.com/qm433v5)), 15 f.; Albrecht, Automatenmarkt, Juli 2018, 80, 83 ([tinyurl.com/y2399657](http://tinyurl.com/y2399657)).

<sup>26</sup> BR-Drs. 437/13, 21.

<sup>27</sup> Art. 1 lit. h Speelautomatenbesluit 2000, EU-Notifiz. 1999/503/NL, vgl. Bewersdorff, ZfWG, 2020, 90 ([tinyurl.com/y35nt246](http://tinyurl.com/y35nt246)).

die 500.000-€-Frage geschafft hat: Er kann den Betrag nehmen. Oder er kann in einer Woche wiederkommen, ohne dass die 500.000 € als Spieleinsatz zu werten wären.

Die niederländischen Regelungen für Punkte ermöglichen zeitweise attraktiv hohe Gewinne, um so die Kanalisierung ins legale Spielangebot zu fördern, *ohne* die für den Spielerschutz essentielle Deckelung des Maximalverlusts zu gefährden. Konkret wird volatileres Spiel auf Phasen nach einem erfolgreichen Spiel beschränkt, wozu erzielte Gewinne wirkungsgleich zu erhöhten Einsätzen im normalen Spieltakt verwendet werden können. Damit wird verhindert, dass diese Option dazu missbraucht werden kann, nach Verlustphasen den erlittenen Verlusten nachzujagen (*chasing losses*<sup>28</sup>).<sup>29</sup>

Analoges galt und gilt für alle deutschen Geldspielgeräte, ob mit Sonderspielen oder Punkten, das heißt, auch bei ihnen kann die Verlustlimitierung nicht ausgehebelt werden. Daher ist die über Punktegeräte aufgestellte Behauptung falsch, dass man – wie in „ein Feldversuch [gezeigt habe] – 1.500 Euro innerhalb von 5 Stunden verlieren“ könne.<sup>30</sup> Die Aussage beruht schlicht auf einer Fälschung von Tatsachen.<sup>31</sup> Ebenfalls falsch ist die Äußerung, aufgrund des Punktespiels seien völlig unbegrenzte Einsätze möglich.<sup>32</sup> Zwar suggeriert der oft gebrauchte Begriff des Geldsurrogats<sup>33</sup> gemäß seinem Wortsinn einen unlimitiert möglichen Umtausch, den es aber gar nicht geben kann, da der Verlust abzüglich der Gewinne ausnahmslos auf 60 € pro Stunde begrenzt bleibt.

## 5. Das Punkteverbot

Die von Meyer kritisierte Zulassungspraxis der PTB, die einer von ihr im Benehmen mit dem BMWi erstellten und als 2015/68/D bei der EU notifizierten Technischen Richtlinie TR 5.0 folgt, bezieht sich primär auf die Interpretation der Spieldefinition in § 13 Nr. 1 SpielV. Sie lautet: „Der Spieleinsatz darf nur in Euro oder Cent erfolgen; ein Spiel beginnt mit dem Einsatz des Geldes, setzt sich mit der Bekanntgabe des Spielergebnisses fort und endet mit der Auszahlung des Gewinns beziehungsweise der Einstreichung des Einsatzes.“ Unerwähnt lässt Meyer, dass die Spieldefinition in Verordnung und Begründung weitgehend auf seine eigenen Formulierungen zurückgeht, vom Bundesrat teilweise im Copy&Paste-Verfahren zusammengestückelt, wobei die mangelnde Rücksicht auf Syntax und Semantik unschwer an Grammatikfehlern und Widersprüchen zu erkennen ist.<sup>34</sup> Meyers Kritik als Teil eines selbstreferenziellen Kreislaufs kann damit kaum als unbefangen gewertet werden.

Nach Richter ist ein „Punktespielverbot bzw. allgemeiner ein Verbot des Spielens mit Geldäquivalenten ... schon deshalb nicht umgesetzt worden, weil es im Text der Spielverordnung gar nicht explizit formuliert worden ist“.<sup>35</sup> Auch bei Meyer bleibt offen, ob das Verbot aus Satz 1 oder Satz 2 der von ihm initiierten Spieldefinition abzuleiten sei.

---

<sup>28</sup> *Breen/Zuckerman*, *Personality and Individual Differences*, 27 (1999), 1097, 1098.

<sup>29</sup> Ohne echte Zugewinne könnte z.B. ein 10-facher Einsatz nur nach jeweils 10 Mindestspielzeiten getätigt werden.

<sup>30</sup> *Kalke*, *Alternativer Sucht- und Drogenbericht*, 2014, 37, 37.

<sup>31</sup> In Wahrheit wurde nicht nur ein einziges Gerät gespielt, sondern vier Geräte über 5 Std. und 37 min mit einem Verlust von 1.450 €. Vgl. *Meyer*, 2012 (Fn. 19), 6.

<sup>32</sup> „Maximum bet: 0,2 Euro by law. No limit in reality“. Research Chair on Gambling Studies/Uni Hamburg, Fact sheet: Electronic gambling machines, [tinyurl.com/y5vgohsf](http://tinyurl.com/y5vgohsf)

<sup>33</sup> *Meyer* 2019 (Fn. 1), 187.

<sup>34</sup> *Bewersdorff* 2020 (Fn. 25), 19 f.

<sup>35</sup> *Richter* 2019 (Fn. 16), 425.

### a) Die Kontrolleinrichtung

Meyer hält der PTB vor, ihre Spezifikation der Kontrolleinrichtung widerspreche § 13 Nr. 9 Satz 2 SpielV, weil keine Überprüfung von § 13 Nr. 1 SpielV erfolge.<sup>36</sup> Dabei ignoriert er aber die Neunummerierung der Aufzählung in § 13 SpielV, die durch die, wie gerade dargelegt, von ihm selbst initiierte Einfügung einer neuen Nr. 1 erfolgen musste.

Ebenfalls völlig unzutreffend ist Meyers Aussage, dass „die Begrenzungen der neuen Bauartanforderungen in § 13 SpielV jetzt für die Spieler individuell“ gelten würden.<sup>37</sup> Das Kontrollmodul kann nämlich nicht unterscheiden, wer gerade spielt – es darf sogar nicht unterscheiden, weil dann entgegen § 12 Abs. 2 Nr. 2 SpielV ein mit dem Spiel beginnender Spieler andere Chancen hätte als ein bereits länger Spielender.

### b) Was ist ein Spiel?

Zu den beiden Spielphasen, die unmittelbar nach der Einsatzleistung und vor der Gewinnbuchung erfolgen, bemerkt Meyer, sie ergäben in Kombination „eine mittlere Auszahlquote von 100 Prozent mit vernachlässigbarer Schwankung“ und würden eine „Spielvariante“ darstellen, die „gar nicht gemäß Abschnitt 2.12 in der TR 5.0 gekennzeichnet“ sei.<sup>38</sup> Dabei missversteht Meyer den in der TR 5.0 definierten Begriff der Spielvariante völlig. Eine Spielvariante ist eben *nicht* eine vom Spieler wählbare Spieloption, sondern steht für vom Betreiber oder ab Werk einstellbare Parameterwerte, „die in der Regel zu unterschiedlichen Gewinneigenschaften führen“<sup>39</sup> und daher im Sinne der Transparenz zu kennzeichnen sind.

Die Missdeutung von Spielphasen geht bei Meyer aber noch weiter. Zur Kombination der beiden Spielphasen, die nach der Einsatzleistung und vor der Gewinnbuchung stattfinden, führt Meyer aus: „Diese Funktionsweise wird weder vom Aufsteller noch von Spielern ernsthaft als Spiel betrachtet.“<sup>40</sup> Das „eigentliche Spiel“ laufe „nach einhelliger Meinung von Spielteilnehmern“ dazwischen ab, und bei dem „eigentlichen Spiel greifen die Vorgaben der SpielV nicht mehr“.<sup>41</sup> Meyers erste Ausführung stimmt, belegt allerdings, analog zum gleichzeitigen Setzen auf Rot und Schwarz beim Roulette, die mangelnde Praxisrelevanz seiner fiktiven Spielphasenkombination. Völlig falsch ist aber, dass die Vorgaben der SpielV für das „eigentliche Spiel“ nicht gelten würden, denn diese gelten für *jede* mögliche Kombination von Spielphasen, die gemäß § 13 Nr. 1 SpielV ein Spiel bildet, d.h. mit einem Einsatz beginnt und einem Gewinn bzw. Verlust endet. Ein Spiel wird durch Einsatz und Gewinn begrenzt, also insbesondere *nicht* durch den Lauf einer bestimmten Zahl von Walzen oder andere visuelle Anmutungen charakterisiert. Andernfalls würde z.B. der Lauf von sechs Walzen als ein Spiel empfunden, der – dazu völlig äquivalente – sequentielle Doppellauf von je drei Walzen aber womöglich als zwei „phänomenologisch gefühlte“ Spiele mit einer vermeintlich zu hohen Taktfrequenz. Solche Beispiele zeigen zugleich, dass spielrechtliche Vorgaben – wie bisher – ohne Bezug auf den Spiel-Begriff direkt auf Einsätze, Gewinne und Zeit bezogen werden sollten. Damit wird zugleich dem Umstand Rechnung getragen, dass bei einem Spielautomaten selten nur ein einzelnes Spiel gespielt wird.

Gegenüber der gerade gegebenen Erläuterung argumentiert Richter übrigens formaler, indem er darauf hinweist, dass Meyer bereits in seiner Referierung der SpielV „von ‚Spielen‘

---

<sup>36</sup> Meyer 2019 (Fn. 1), 185, dort Fn. 16.

<sup>37</sup> Meyer 2020 (Fn. 1), 315, 316.

<sup>38</sup> Meyer 2020 (Fn. 1), 315, 315 f.

<sup>39</sup> PTB, TR 5.0, 2015, 11 (dort Fn. 8).

<sup>40</sup> Meyer 2020 (Fn. 1), 315, 316.

<sup>41</sup> Meyer 2019 (Fn. 1), 186.

[spricht], wo ‚Zeitabschnitte‘ in der Verordnung genannt sind“.<sup>42</sup> Und: „Anforderungen an Spielabschnitte, die willkürlich als ‚Spiele‘ bezeichnet werden, gibt es in der Spielverordnung nicht, also können auch entsprechende Anforderungen nicht umgangen worden sein.“<sup>43</sup> Dies ist zwar zutreffend, weil der Begriff *Mindestspieldauer* in § 13 Nr. 2 SpielV in Analogie zur Formulierung von § 13 Nr. 3 SpielV explizit ohne Bezug auf den Spielbegriff definiert wird als „der kürzeste zeitliche Abstand zwischen zwei gleichartigen Geldbewegungen, und zwar zwischen zwei Einsatzleistungen und zwischen zwei Gewinnauszahlungen.“<sup>44</sup> Trotzdem erscheint es fraglich, ob solch formale Hinweise das heute vielerorts erreichte Maß an wissenschaftsskeptischer Faktenleugnung genügend berücksichtigen. Insofern sollte die zuvor gegebene Klarstellung als Ergänzung dahingehend gesehen werden, dass sich selbst auf nicht-formaler Ebene auf Basis des Spielbegriffs keine andere Bewertung ergibt.

Bei der Differenzierung zwischen Spielablauf und Einsatz unzutreffend sind auch Meyers Ausführungen zur Start-Taste: „Nach der Begründung im Beschluss des Bundesrates bezieht sich das Verbot der Automatiktaste eindeutig auf den automatischen Start der Walzen – oder sonstigen Spielabläufe“.<sup>45</sup> Dies ist unwahr, denn die Begründung des Maßgabebeschlusses besagt genau das Gegenteil: „Mit der Automatiktaste kann der Spieler derzeit vorab einstellen, ob im Geldspeicher aufgebuchte Beträge unbeeinflusst zum Einsatz gelangen oder jeder einzelne Einsatz durch Betätigung des Spielers geleistet wird.“<sup>46</sup>

### c) Werthaltige Merkmale

Inhaltlich fokussiert Meyer seine Kritik auf den ergänzend zum Geldspeicher spielübergreifend in Geldspielgeräten implementierten Wertespeicher, der „[a]ufgrund der Wert-Zuordnung von nun statistischen Mittelwerten“ als Spielelement aufgefasst werde.<sup>47</sup> Meyer übergeht dabei die Begründung zu § 13 Nr. 1 SpielV. Diese führt, und zwar sogar auf Basis Meyers eigener Vorlage,<sup>48</sup> explizit aus, dass werthaltige Speicher erlaubt sind, wenn sie keinen festen Gegenwert im Sinne von § 12 Abs. 2 Nr. 2 SpielV aufweisen: „Sonderspiele wären noch möglich, diese könnten aber in ihrer Anzahl begrenzt werden.“

Zwar glaubt Meyer, dass „die Funktionsweise eines zweiten Werte- bzw. Buchungsspeichers aufgrund der eindeutigen Begriffsbildungen der neuen SpielV bereits bei der Bauartprüfung leicht als Umgehung des Kontrollmoduls erkannt werden“ könne.<sup>49</sup> Im Detail lässt er aber offen, wo die Trennlinie zwischen einem eindeutig erlaubten Sonderspielzähler und einem angeblich der Umgehung dienenden Wertespeicher zu ziehen sei. Dazu offenkundig ungeeignet ist das Kriterium, ob jedem Speicherwert ein mittlerer statistischer Wert zugeordnet werden kann, denn diese Bewertungsmöglichkeit besteht aufgrund mathematischer Gesetzmäßigkeiten immer<sup>50</sup> – nicht zu vergessen, dass 1983 Meyer seine Kritik an Sonderspielen auf deren durchschnittlichen Wert bezog (s. I.2).

Demgemäß bringt auch ein dazu von Meyer ausführlich zitiertes Urteil, das überhaupt keine Geldspielgeräte zum Gegenstand hat, kein Abgrenzungskriterium. Meyer resümiert dazu, es gehe „nicht um willkürliche Bezeichnungen und Benennungen ... Es geht aber um die tatsäch-

---

<sup>42</sup> Richter 2019 (Fn. 16), 426.

<sup>43</sup> Richter 2019 (Fn. 16), 426.

<sup>44</sup> BR-Drs. 655/05, Begründung, 23.

<sup>45</sup> Meyer 2019 (Fn. 1), 187.

<sup>46</sup> BR-Drs. 437/13 (Beschl.), 9.

<sup>47</sup> Meyer 2020 (Fn. 1), 315, 315.

<sup>48</sup> Meyer 2012 (Fn. 19), 12; vgl. Bewersdorff 2020 (Fn. 34), 19.

<sup>49</sup> Meyer 2020 (Fn. 1), 317.

<sup>50</sup> Gesetz der großen Zahlen, vgl. Bewersdorff 2020 (Fn. 34), 17.

liche Funktionsweise. Daran ändert sich auch nichts, wenn der ‚Punktespeicher‘ mit ‚Zufallseffekten überlagert‘ wird.“<sup>51</sup> Was aber soll denn maßgebend sein, wenn nicht der Zufall als zentrales Funktionsmerkmal eines Glücksspiels?

Dass eine Differenzierung zwischen den laut Begründung des § 13 Nr. 1 SpielV explizit erlaubten Sonderspielspeichern und den angeblich der Umgehung dienenden Wertespeichern tatsächlich unmöglich ist, scheint aber auch Meyer erkannt zu haben, wenn er fordert, alle spielübergreifenden Merkmale, also auch Sonderspiele, zu verbieten: „Es ist zu gewährleisten, dass keine Merkmale (Geldsurrogate) auf nachfolgende Spiele übertragbar sind, die während eines Spiels eintreffen bzw. angezeigt werden, jedoch nicht im selben Spiel realisiert werden, sondern erst in weiteren Spielen zur Wirkung kommen. Bei einem Speicherverbot würde der Höchstgewinn pro Spiel tatsächlich – der SpielV entsprechend – zwei Euro betragen“.<sup>52</sup> Dass eine solche Vorgabe einem De-facto-Verbot von Geldspielgeräten gleichkäme, bedarf keiner Erläuterung.

#### **d) Löschung von sichtbaren Merkmalen**

Alternativ zu einem völligen Verbot von Merkmalen wie Sonderspielen schlägt Meyer vor, deren Speicher regelmäßig zu löschen, wie es derzeit nach § 13 Nr. 6a SpielV nach drei Stunden Spielbetrieb vorgeschrieben ist: „Bei einer Abstimmung auf den erlaubnisfähigen, ziel führenden Höchstgewinn von 30 Euro pro Stunde, den der Fachbeirat Glücksspielsucht ... zur Verringerung der Suchtproblematik der Geldspielgeräte vorschlägt, ergebe sich eine verpflichtende Speicherlöschung nach 75 Sekunden.“<sup>53</sup>

Abgesehen davon, dass dieser Vorschlag quantitativ ebenso prohibitiv wirken würde wie der vorherige, ist daran zu erinnern, dass die derzeitige Löschung nach 3 Stunden Spielbetrieb als Flankierung einer fünfminütigen Pause dient, die beide zusammen ausweislich der Verordnungsbegründung „eine Dauerbespielung der Geräte verhindern“ sollen,<sup>54</sup> wovon nach 75 Sekunden kaum die Rede sein kann. Spieler, die Optionen erzielt haben, würden zudem zu einem schnelleren Spiel verleitet, um eine ansonsten drohende Löschung zu vermeiden.

### **6. Vorläufiges Resümee**

In rechtlicher, technischer und statistischer Sicht sind Meyers Kritik und Vorschläge deutlich von mangelnder Fachkenntnis geprägt. Obwohl sich die vermeintlichen Umgehungen als von Fachleuten vorab prognostizierte Auslegungen ungeeigneter Anforderungen<sup>55</sup> entpuppen, will Meyer die Widersprüche, die der von ihm erkennbar beeinflusste Maßgabebeschluss des Bundesrats aufweist, nicht sehen, geschweige denn korrigieren, höchstens ausweiten.

Wie dargelegt sind Meyers resultierende Vorschläge wirkungsäquivalent zu einem Totalverbot von Geldspielgeräten.

---

<sup>51</sup> Meyer 2020 (Fn. 1), 315.

<sup>52</sup> Meyer 2019 (Fn. 1), 187.

<sup>53</sup> Meyer 2020 (Fn. 1), 316. Der Beschluss 1/2008 des Fachbeirats ([tinyurl.com/y4dbgxp3](http://tinyurl.com/y4dbgxp3)) empfiehlt ebenso eine Mindestspieldauer von 60 sec und einen Stundenhöchstverlust von 7 €, was etwa einem Drittel des Preises des derzeit teuersten Rubbelloses entspricht, nämlich 20 € bei einem Höchstgewinn von 1 Mill. € ([tinyurl.com/yylbm9ua](http://tinyurl.com/yylbm9ua)).

<sup>54</sup> BR-Drs. 437/13,

<sup>55</sup> Ullrich, Schreiben d. PTB-Präs. v. 10.7.2013 an BM Rösler, s. Bewersdorff 2020 (Fn. 34), 22.

## II. Neue Ansätze zum kohärenten Spielerschutz

### 1. Automatenspiele im Kontext

Heutige Spielautomaten verwenden multimediale Videodarstellungen und folgen weltweit einheitlichen Standards, nicht nur online, sondern auch in Spielbank, Spielhalle und Gastronomie. Dadurch wird bereits heute oft und weiter zunehmend länderübergreifend gespielt, ob im Urlaub auf Mallorca, beim Wocheneinkauf im holländischen Grenzort, nach Feierabend von im Ausland Beschäftigten und online ohnehin.

Selbstverständlich ist dieser deutlich internationalisierte Erfahrungshorizont von Spielern zu berücksichtigen, wenn die Attraktivität eines Glücksspielangebots bewertet werden soll. Diese Attraktivität ist essentiell für legale Glücksspiele, die den Spieltrieb weg vom illegalen, keinerlei Schutz bietenden Spiel hin zum legalen Spiel kanalisieren, und zwar als maßgeblicher Teil der Prävention: „Ohne Kanalisierung keine Prävention“.<sup>56</sup> Insofern richtet sich die EuGH-Vorgabe, die diversen Glücksspielbereiche kohärent unter Präventionsgesichtspunkten zu regeln,<sup>57</sup> zwar an die Einzelstaaten, jedoch kann die zur Kanalisierung notwendige Attraktivität des legalen Spielangebots kaum rein national bewertet werden.

Ebenso sind internationale Erfahrungen dann wertvoll, wenn Auswirkungen der Regulierung auf Angebotsentwicklung, Umsatz und pathologisches Verhalten verglichen werden sollen. Dazu ein kurzer Überblick zu bisher erfolgten Ländervergleichen.

#### a) Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung (ISDC)

Vor der Novellierung des Glücksspielstaatsvertrages gaben die Ministerpräsidenten 2009 beim ISDC eine Vergleichsstudie für elf Länder in Auftrag.<sup>58</sup> Allerdings deckten investigative Journalisten auf, dass die Endversion der Gesamtbewertung<sup>59</sup> gegenüber der Vorabversion mittels einer drastischen Veränderung der Empfehlungen zugunsten eines Staatsmonopols „frisirt“ – so gleichlautend die Journalisten von zwei Tageszeitungen<sup>60</sup> – worden war. Urheber Meyer erläuterte dazu: „Ich habe nur in der Zusammenfassung den Monopolgedanken hinzugefügt“.<sup>61</sup> In Bezug auf technische Parameter zur Regulierung von Automatenspielen ist die Studie ohnehin wenig detailreich.

#### b) Norwegen

Meyer hat seine Präferenz für ein Staatsmonopol auch in einem Überblick über das 2007 in Norwegen gänzlich monopolisierte Glücksspiel dargelegt, das er als „beispielhaft für eine gelungene Suchtprävention“ würdigt.<sup>62</sup> Kern des dortigen Spielerschutzes sind persönliche Spielerkonten und damit realisierte Tages- und Monatslimits, die gegenüber dem Standard individuell bis zur Sperre abgesenkt werden können.<sup>63</sup> Unerwähnt lässt Meyer die Limits für Einsätze und Gewinne, die zum Zweck der Kanalisierung völlig konträr zu seinen hier zitierten Vorschlägen sind: Einsatz bis 50 NOK (5 €) pro 3-sec-Spiel mit Gewinnen in Kioskläden

---

<sup>56</sup> Dietlein/Hüsken, in: Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, 2. Aufl. 2013, GlüStV § 1 Rn.13.

<sup>57</sup> EuGH, Urt. v. 8.9.2010 – C-46/08 (Carmen Media), Rn. 68.

<sup>58</sup> ISDC, International vergleichende Studie des Glücksspielwesens, 2009.

<sup>59</sup> ISDC 2009 (Fn. 58), 51.

<sup>60</sup> Bolzen/Grabitz, Zweifelhafte Zocker-Gutachten, Die Welt, 9.6.2010, 10, ([tinyurl.com/yynt8qo2](http://tinyurl.com/yynt8qo2)); Mühlauser/Ott, Frisiertes Gutachten, sueddeutsche.de, 20.5.2010 ([tinyurl.com/y2d4pfft](http://tinyurl.com/y2d4pfft)).

<sup>61</sup> Rothe, Sächsische Zeitung, Die Politik entscheidet das Wett-Rennen, 25.5.2010, [tinyurl.com/y3qkkccb](http://tinyurl.com/y3qkkccb)

<sup>62</sup> Meyer, ZfWG, 2018, 213, 213.

<sup>63</sup> Vorgaben der Verlustsalden sind je nach Lokalität 65/90/400/2000 €/Tag und 270/440/1000/2000 €/Monat (Kioskläden, Spielhallen, online, gesamt), vgl. Homepage von Norsk Tipping: [tinyurl.com/y5xb7z2t](http://tinyurl.com/y5xb7z2t)

bis 150 € bzw. in Spielhallen bis 250 € mit Jackpots bis 5.000 €. Für die Gewinne gibt es ausdrücklich keine Höchstzahl einer Wiederholung.<sup>64</sup> Durch die noch höheren Gewinne bis zu 10.000 € dominiert inzwischen allerdings das Online-Spiel.<sup>65</sup>

### c) Gesamteuropäischer Vergleich

Der in den letzten 20 Jahren einzige gesamteuropäische Vergleich gewerblicher Spielautomaten hat ergeben,<sup>66</sup> dass sowohl die durchschnittlichen wie auch die maximal möglichen Verluste außerhalb Deutschlands höher, meist sogar deutlich höher sind. Das nach Deutschland zweitniedrigste Stundenlimit findet man in den Niederlanden mit einem durchschnittlichen Stundenverlust von max. 30 bzw. 40 € je nach Gerätetyp und einem Höchstverlust, der sich aus dem Höchsteinsatz von 0,20 € pro 3-sec-Spiel ergibt.<sup>67</sup>

Noch viel drastischer fallen aber die Unterschiede bei den möglichen Gewinnen aus: Der Höchstgewinn *pro Spiel*, der zufällig *beliebig oft* wiederholt werden kann, bewegt sich bei Mindestspielzeiten von in der Regel maximal 3 sec bei Spielhallengeräten zwischen 57 € in Schweden, über 100 € in Litauen, 250 € in Norwegen und 575 € in Großbritannien (B3-Geräte) bis zu vierstelligen Gewinnen an Jackpots z.B. in Norwegen und den Niederlanden bzw. sogar als normaler Gewinn an Video Lottery Terminals (VLT). Bei Höchstgewinnen pro Spiel von 80 € in den Niederlanden, 80 € in Dänemark, 115 € in Großbritannien (C-Geräte) und 200 € in Spanien können noch Gewinnoptionen hinzukommen, und zwar maximal 1.520 € in den Niederlanden, 115 € an britischen C-Geräten, unlimitiert in Dänemark und Spanien.<sup>68</sup>

Dazu im Vergleich fällt der deutsche Höchstgewinn von nur 2 € pro 5 sec völlig aus dem Rahmen. Mit dieser Singularität wird zugleich der ursächliche Kern der jahrzehntelangen Kontroverse erkennbar, weil ein zur Kanalisierung geeignetes Spielangebot zwangsläufig Sonderspiele oder analoge Gewinnmerkmale wie Punkte beinhalten muss, was aber von prohibitiv orientierten Kritikern wie Meyer bestritten wird. Auch eine Begrenzung des kumulierten Gewinnsaldos pro Stunde, nämlich derzeit auf maximal 400 €, oder gar Löschungen von Gewinnoptionen, wie sie nach Ablauf der dritten Stunde Spielzeit erfolgt, sind andernorts unbekannt, ja angesichts des Zufallscharakters völlig undenkbar.

### d) „Automatenspiel“ als neuer Rechtsbegriff

Den Umstand weltweit standardisierter Spielabläufe berücksichtigt der neue Glücksspielstaatsvertrag 2021, der in § 3 Abs. 1a virtuelle Automatenspiele als „im Internet angebotene Nachbildungen terrestrischer Automatenspiele“ definiert. Fasst man die Nachbildungen und ihre terrestrischen Vorbilder zusammen, entsteht der übergreifende Rechtsbegriff des „Automatenspiels“. Inhaltlich wird er, abgesehen von einer Abgrenzung zu den in Spielbanken angebotenen Bankhalterspielen wie Black Jack und Roulette, im GlüStV 2021 nicht näher definiert, da die sich ständig fortentwickelnde Gesamtheit der Spielangebote offenkundig als genügend eindeutiger wie flexibler Bezug gesehen wird. Demgemäß führen die Erläuterungen aus, dass der „Begriff der Nachbildung ... im Hinblick auf die Spielmechanik und Darstellung zu verstehen [ist] und ... insbesondere Walzenspielgeräte (sog. ‚Slot-Machines‘)“ nach dem Vorbild von Geldspielgeräten und Spielbankautomaten umfasst.

---

<sup>64</sup> Siehe Homepage von Norsk Tipping: [tinyurl.com/yypbfvab](http://tinyurl.com/yypbfvab), [tinyurl.com/yyhbkbu](http://tinyurl.com/yyhbkbu)

<sup>65</sup> *Palessen et al*, Umfang av penge- og dataspillproblemer i Norge 2019, 17 (Statistik der Einsätze), [tinyurl.com/y4ylxnof](http://tinyurl.com/y4ylxnof)

<sup>66</sup> *Bewersdorff* 2020 (Fn. 5).

<sup>67</sup> Vgl. *Bewersdorff* 2020 (Fn. 27), 93 f.

<sup>68</sup> *Bewersdorff* 2020 (Fn. 5).

Bemerkenswert konsequent ist es, dass der Glücksspielstaatsvertrag bei virtuellen Automaten-  
spielen Gewinne nicht limitiert (§ 22a GlüStV 2021). Zum einen ist ein solches Limit bei On-  
line-Regulierungen in Analogie zu Spielbanken auch andernorts meist unüblich, zum anderen  
wird damit der konfliktträchtige Teil der SpielV umschifft. Trotzdem ist der Gewinn indirekt  
begrenzt, nämlich durch die für ein bestimmtes Automatenenspiel allseits, also online wie off-  
line, identische Einsatz-Gewinn-Relation in Verbindung mit dem Einsatzlimit im Online-  
Bereich von 1 € pro 5 sec. Dieses Einsatzlimit entspricht nicht einmal dem Hundertstel des  
Einsatzes, der bei den Vorbildern in Spielbanken möglich ist.<sup>69</sup> In einem entsprechenden Ver-  
hältnis stehen damit auch die Höchstgewinne.

## 2. Die Spielverordnung im Blick nach vorne statt zurück

Richter äußert abschließend, dass es die „dringlichste Aufgabe [sei], einen neuen Konsens  
über Schutzziele unter den modernen technischen Bedingungen zu finden“.<sup>70</sup> Dabei weist er  
auf die Schwierigkeit hin, ein formuliertes Schutzziel 1:1 in technische Anforderungen umzu-  
setzen. Leider wurde Richters Aufforderung zu einem systematischen Vorgehen bisher nicht  
aufgegriffen, auch nicht in Meyers Replik. Insofern bietet es sich an, zunächst umgekehrt die  
Schutzwirkung, die von zweifelsfrei messbaren Parametern von Automatenspielen ausgeht,  
zu analysieren, um so realistische Perspektiven einer Schutzsystematik aufzuzeigen.

### a) Maximalverlust pro Zeit

Ein Limit für den Höchstverlust pro Zeiteinheit, selbst im Worst-Case-Szenario einer Verlust-  
phase mit maximaler Spielgeschwindigkeit und höchstem Einsatzrisiko, verhindert zwar keine  
Spielsucht, begrenzt aber wirksam, selbst in Phasen eines *Chasing Losses*, den Vermögens-  
schaden, den ein Spielangebot verursachen kann (*harm reduction*). Für Geldspielgeräte maß-  
gebend ist § 33e Abs. 1 GewO, gemäß dem für einen Spieler keine Gefahr für einen  
unangemessen hohen Verlust in kurzer Zeit bestehen darf. Bisherige Auslegungen bezogen  
sich meist auf eine Stunde, für die als Limit nach § 13 Nr. 4 SpielV aktuell 60 € nach zuvor  
80 € gelten, flankiert von 0,20 € pro 5 sec gemäß § 13 Nr. 2 SpielV.

### b) Begrenzung des durchschnittlichen Verlusts pro Zeit

Ein Limit für den Durchschnittsverlust wirkt gesichert nur für Vielspieler, was aber insbeson-  
dere pathologische Spieler einschließt. Basis des statistischen Mittels (*average case*) müssen  
allerdings Maximalannahmen sein, also eine schnellstmögliche Spielweise mit Höchsteinsatz.  
Das derzeitige Limit pro Stunde beträgt 20 € gemäß § 12 Abs. 2 Nr. 1 SpielV nach zuvor 33  
€.

Anders als der Maximalverlust pro Stunde, der durch das Kontrollmodul unzweifelhaft und  
lückenlos im Realbetrieb erzwungen wird, ergibt sich der maximale Durchschnittsverlust aus  
der mathematisch-statistischen Konzeption und ist nur in seinem Langzeitverhalten kontrol-  
lierbar.

---

<sup>69</sup> Dort ist der Höchsteinsatz pro 2,5-sec-Spiel meist 100 €, vereinzelt 500 €, vgl. *Meyer/Bachmann*: Spielsucht.  
Ursachen, Therapie und Prävention von glücksspielbezogenem Suchtverhalten, 4. Aufl., 2017, 20. Die Verlus-  
te pro Stunde können 50.000 € übersteigen (BR-Drs. 655/05, 10 u. 25). Verluste von 40.000 € an einem Abend  
sind Gegenstand eines Strafprozesses gewesen (*Gehler*, 40.000 Euro an einem Abend verzockt, SZ-Online,  
7.6.2011, [tinyurl.com/y2lw5mmw](http://tinyurl.com/y2lw5mmw)).

<sup>70</sup> *Richter* 2019 (Fn. 16), 426.

### c) Einsatztakt

Entgegen der referierten Kritik an der hohen Ereignisfrequenz bei kurzer Spieldauer ist die Schutzwirkung des Einsatztaktes auf den Quotienten aus Einsatz und der zugehörigen Taktzeit begrenzt. Die Gründe wurden bereits in I.5.c dargelegt: Kontroversen darüber, ob der Lauf von sechs Walzen anders zu beurteilen ist als der zweifache Lauf von je drei Walzen, sind völlig absurd, da nicht nur viele Casino-Slots gleichzeitig mehrere Spielabläufe auf Split-Screens darstellen.<sup>71</sup>

Entsprechend des internationalen, auch in deutschen Spielbanken etablierten Standards von Automaten spielen erscheint ein Einsatztakt von 2,5 sec als einheitliche Bezugsgröße sinnvoll, ggf. unter Absenkung der heute für 5 sec in SpielV und GlüStV 2021 vorgesehenen Höchstesätze. Eine in diesem Zeittakt notwendige manuelle Betätigung würde sogar ausreichen, die Mehrfachbespielung, die in einer nennenswerten Häufigkeit nur bei deutschen Geldspielgeräten mit ihrem traditionell langsamen Spielablauf entstanden ist, ohne weitere Maßnahme wie einer Spielerkarte zu verhindern.

### d) Gewinnoptionen

Gewinnoptionen, d.h. erhöhte Chancen auf spätere Gewinne, können bei der Begrenzung der Anreizwirkung durchaus eine regulatorische Basis bilden, etwa in Form von Limits wie in § 12 Abs. 2 Nr. 2 SpielV und früher mit Anforderungen an Sonderspiele. Generell ermöglichen Gewinnoptionen den Spagat zwischen genügend attraktiven Höchstgewinnen zur Kanalisierung und der europaweit striktesten Verlustbegrenzung, die selbst bei einem *Chasing Losses* nicht ausgehebelt wird.

Besonders transparent regulierbar sind Punkte nach niederländischem Vorbild. In diesem Fall, mit deutlich höherem Aufwand aber auch für andere Gewinnoptionen, ist nämlich der „Abstand“ zu Casino-Slots quantifizierbar, der derzeit hinsichtlich der Gewinnhöhen das Verhältnis 1:100 übersteigt.<sup>72</sup> Dabei berücksichtigt sind nicht nur Spieltakt und Höchstesatz, sondern innerhalb einer Spielsequenz auch der Anteil der Spiele, die aufgrund des Vorgehens wie einer Gewinnphase<sup>73</sup> mittels erzielter Gewinnoptionen volatiler gespielt werden können. Paarweise verglichen werden jeweils die in Casino-Slots und Geldspielgeräten implementierten Versionen eines in Ablauf und Optik de facto identischen Spiels wie z.B. „Book of Ra“.

### e) Höchstgewinne

Angesichts unbegrenzt möglicher Gewinne im Online-Bereich ist fraglich, ob eine Gewinnlimitierung bei Geldspielgeräten überhaupt noch kohärent sein kann, zumal die derzeitige vierfache Gewinnlimitierung auf 2 € pro 5 sec (§ 13 Nr. 2 SpielV), 400 € pro Stunde (§ 13 Nr. 4 SpielV) und 300 € für den Wert von Punkten (§ 12 Abs. 2 Nr. 2 SpielV) bei einer begleitenden Nullstellung von Gewinnoptionen nach drei Stunden Spielbetrieb (§ 13 Nr. 6a SpielV) völlig intransparent ist. Immerhin limitiert die Technologie eines Automaten mit – trotz Nachfüllungen – begrenztem Geldvorrat indirekt Gewinne. Demgemäß haben in der Vergangenheit Einzelfälle von maßlosen Spielkonzepten mit undurchdacht hohen Gewinnoptionen zu einer deutlichen Kritik der Betreiber, gefolgt von einer umgehenden Marktberreinigung geführt.

---

<sup>71</sup> Die Ambivalenz der Spielgeschwindigkeit zwischen Gefährdungspotenzial und zur Kanalisierung notwendiger Attraktivität beleuchten *Harris/Griffiths*, *Journal of Gambling Studies*, 2018, Vol. 34, 393.

<sup>72</sup> *Bewersdorff*, 2020 (Fn. 25), 32. Bei den Maximalverlusten übersteigt der Abstand sogar das Verhältnis 1:250.

<sup>73</sup> Vgl. Fn. 29.

Unter dem Gesichtspunkt der Kohärenz erscheint alternativ eine indirekte Limitierung von Gewinnen und Gewinnoptionen erwägenswert, etwa auf Basis einer Herstellererklärung i.S.v. § 12 Abs. 2 SpielV. Inhalt könnte ein Mindestabstand zu den analogen Automaten Spielen in Spielbanken sein, wobei gemäß II.2.d) ermittelte Abstände von über 1:100 im Rahmen eines Monitorings als unkritisch einzustufen wären.

### III. Resümee

Selbst wenn die Vorgaben, die im GlüStV 2021 für Einsätze bei virtuellen Automaten Spielen formuliert sind, deutlich hinter der mit einem Kontrollmodul möglichen Präzision bleiben, so gibt der neue Staatsvertrag doch völlig neue Impulse, insbesondere durch den neuen Rechtsbegriff des Automaten Spiels. Er bildet eine an der Marktrealität orientierte Basis dafür, jeweils korrespondierende Angebote wie z.B. das Spiel „Book of Ra“ zwischen den verschiedenen Unterkategorien in Online-Casinos, Spielbanken und bei Geldspielgeräten in In- und Ausland quantitativ vergleichen zu können. Damit werden parametrische Justierungen für Einsatztakt, Höchstesatz und Gewinnoptionen dahingehend bewertbar, ob sie geeignet sind, im Kontext der anderen Schutzmaßnahmen wie Sperrstunden, Sperrsystem, Angebotsumfang pro Lokalität und Umgebung, Sperrgebiete, Sozialkonzept, Schutz vor Mehrfachbespielung und personen- wie gerätegebundenen Limitierungen ein kohärentes Regelungssystem zu schaffen.

Grundlage einer solchen Bewertung sind stochastische Analysen, mit denen die von korrespondierenden Automaten Spielen ausgehenden Gefährdungspotenziale, insbesondere aufgrund ihrer Anreizwirkung, mittels statistischer Kenngrößen vergleichbar werden. Dabei erscheint es plausibel, dass derartige Vergleiche zeigen werden, dass die derzeitigen Anforderungen für Geldspielgeräte nach §§ 12 f. SpielV hinsichtlich der Gewinnhöhen kaum mehr zu rechtfertigen sein werden, sobald bei weiterhin geltender Angebotsbeschränkung pro Lokalität der heute noch bestehende Unterschied zu Spielbanken hinsichtlich Zugangssperren absehbar entfallen wird (§ 8 GlüStV 2021). Insofern sollten die Höchstverluste pro Zeit, sowohl absolut wie durchschnittlich, als maßgeblicher Kern des *innerhalb* eines Spielkonzepts implementierten Spielerschutzes gesehen werden – flankiert durch externe Schutzmaßnahmen wie insbesondere einem übergreifenden Sperrsystem.