

Dezember 2020

15. Jahrg.

71732

Seite 405-492

ZfWVG

Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht
European Journal of Gambling Law

6

- 405 *Prof. Dr. Markus Ruttig*
Zeit der Bewährung
Prof. Dr. Christian Koenig und Krisztina Mezey
- 406 **EU-rechtliche Einordnung des BGH-Urteils zur Strafbarkeit eines Spielhallenbetreibers nach § 284 StGB im Hinblick auf Online-Casinoangebote**
Prof. Dr. Rüdiger Wulf
- 411 **Glücksspielforschung als Wissenschaft – Eine Standortbestimmung**
Dr. Jörg Bewersdorff
- 415 **Was Sie schon immer über TR 5 wissen wollten ...**
Dr. Rafael Brägger
- 422 **Schöne neue (Online-)Casinowelt – ein Jahr Netzsperrungen in der Schweiz und vier Jahre liberalisiertes Casinoregime in Liechtenstein**
Martin Reeckmann
- 428 **Die Entwicklung des Spielbankenrechts in Deutschland von 2019 bis Sommer 2020**
Frédéric Salewski und Luise Brockerhoff
- 435 **Umsatzsteuerliche Entgeltlichkeit von (Online-) Glücksspielangeboten – Zugleich Anmerkung zu BFH, 11.12.2019 – XI R 13/18, ZfWVG 2020, 239**
PD Dr. Larissa Schwarzkopf, Prof. Dr. Ludwig Kraus, Friederike Neugebauer, Dr. Peter Raiser und Dr. Tim Pfeiffer-Gerschel
- 440 **Was die Suchthilfestatistik zur Aufklärung der Glücksspielsucht in Deutschland beitragen kann!**
- 445 **Notifizierung nationaler Vorschriften zur Besteuerung des Haltens von Wettterminals**
EuGH, Ur. v. 8.10.2020 – C-711/19 – Admiral Sportwetten u. a.
- 448 **Prüfungsumfang im Eilverfahren bei spielhallenrechtlicher Auswahlentscheidung zugunsten eines Konkurrenten**
OVG des Saarlandes, Beschl. v. 2.7.2020 – 1 B 109/20
- 451 **Verstoß gegen Trennungsgebot bei Kollision von Sportwettvermittlungsstelle und geduldeter Spielhalle**
VGH Baden-Württemberg, Beschl. v. 21.7.2020 – 6 S 1665/20
- 453 **Rücknahme bereits erteilter Spielhallenerlaubnis wegen erneuten Auswahlverfahrens**
OVG des Saarlandes, Beschl. v. 13.8.2020 – 1 B 214/20
- 458 **Verbotene Fernsehwerbung für öffentliches Glücksspiel durch Sponsorhinweis**
VGH Bayern, Beschl. v. 20.8.2020 – 7 CS 20.356
- 462 **Zulässigkeit der Erhebung einer an den Wetteinsatz anknüpfenden Wettbürosteuer**
OVG Nordrhein-Westfalen, Ur. v. 27.8.2020 – 14 A 2275/19
- 474 **Zur Zurechenbarkeit spezifisch spielhallenrechtlicher Rechtsverstöße des Geschäftsführers einer Spielhalle**
OVG des Saarlandes, Beschl. v. 28.8.2020 – 1 B 177/20
- 489 **Kein Trennungsgebot zwischen Geldspielgeräten und Sportwetten in Gaststätten und Wettvermittlungsstellen**
OVG Sachsen, Beschl. v. 17.9.2020 – 6 B 103/20
- 490 **Umfang des Anspruches auf Gewinnauszahlung aus Geldspielgerät bei Punktespiel**
LG Freiburg (Breisgau), Ur. v. 4.8.2020 – 9 S 10/20

Herausgeber

Prof. Dr. Johannes Dietlein

Prof. Dr. Jörg Ennuschat

Prof. Dr. Ulrich Haltern, LL.M.

Prof. Dr. Christian Koenig, LL.M.

RA Prof. Dr. Markus Ruttig

Schriftleiter

RiVG Dr. Felix B. Hüsken

Was Sie schon immer über TR 5 wissen wollten ...

Vom Sommer 2018 bis zum 10.11.2018 wurden in Deutschland alle 240.000 Geldspielgeräte ausgetauscht bzw. durch die Hersteller umgerüstet. Grund war die ablaufende Übergangsfrist, die in der Siebten Novelle der Spielverordnung (SpielV) gesetzt worden war für die verschärften Vorgaben der Sechsten Novelle. Konkretisiert sind diese Vorgaben in Version 5 der Technischen Richtlinie, kurz TR 5, der PTB. Während die Realisierung des Novellenkerns, in dem die zeitbezogenen Limits für Verluste und Gewinne drastisch abgesenkt wurden, unstrittig ist, wurde die Umsetzung der Spieldefinition in § 13 Nr. 1 SpielV von zwei Suchtexperten als Umgehung kritisiert. Allerdings folgte diese Kritik nicht nur einer – trotz geändertem Spielrecht – 37 Jahre fast wortgleich geübten Tradition eines der beiden Kritiker, sondern blendete zugleich aus, dass er selbst maßgeblich zu

widersprüchlichen Formulierungen in der Sechsten Novelle beigetragen hatte.

I. Einleitung

Grundlage der TR 5¹ ist die Sechste Novelle der SpielV, die am 11.11.2014 in Kraft trat,² das sind – sehr ungewöhnlich – 16 Monate, nachdem der Bundesrat am 5.7.2013 dem Entwurf mit der Maßgabe zusätzlicher Änderungen zugestimmt hatte,³ und vier Wochen vor den per Omnibusverfahren parallel auf den Weg gebrachten Korrekturen in der

* Auf Seite III erfahren Sie mehr über den Autor.

1 EU-Notifiz. 2015/68/D.

2 BGBl I 2014, Seite 1678.

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

Siebten Novelle, die am 13.12.2014 in Kraft trat.⁴ Sehr detaillierte Überblicke, insbesondere auch zu den Widersprüchen der angeblich ein Punkteverbot⁵ bewirkenden Spieldefinition in § 13 Nr. 1 SpielV,⁶ wurden vom Verfasser bereits in zwei Beiträgen dieser Zeitschrift gegeben.⁷ Der vorliegende Beitrag, der einem Vortrag an der Uni Hohenheim folgt,⁸ beleuchtet zu TR 5 Entstehung, geäußerte Kritik und Relationen zu anderen Spielangeboten.

Die Umsetzung von § 13 Nr. 1 SpielV durch PTB und Hersteller wurde von Meyer und Landgraf einerseits in Fachzeitschriften kritisiert,⁹ aber vor allem in Massenmedien wie in „Report Mainz“ am 27.11.2018,¹⁰ wo sich der Berliner Politiker Buchholz zur Kommentierung verstieg, die Umsetzung der Hersteller grenze „an kriminelle Energie“. In der gleichen Sendung empfahl Meyer, Spielsüchtige mit hohen Verlusten sollten die PTB „zur Verantwortung ziehen und Schadensersatz fordern.“ In der Tagespresse wurde die Kritik von Meyer und Landgraf mit einem Zitat ergänzt, gemäß dem ein Spieler in einem Online-Forum „zehn Tage nach Inkrafttreten“ der TR 5 einen Verlust von mehreren tausend Euro beklagt hätte.¹¹ Da das Zitat aber nicht 10 Tage nach TR5-Einführung, sondern 10 Tage nach Umstellungsende datiert war, waren in Wahrheit die Verluste nicht, wie suggeriert, in 10 Tagen entstanden, sondern in 14 Wochen.¹²

Dass der Umgehungsvorwurf zumindest im Hinblick auf die suggerierte Wirkungslosigkeit völlig absurd ist, zeigen bereits die Statistiken: So stieg 2019 die Bruttospielereinnahme der Casino-Slots um 32 % nach 15 % im Vorjahr, wo TR 5 nur im letzten Quartal wirkte,¹³ was zugleich ein Schlaglicht auf noch weit größere Verschiebungen in den illegalen Online-Bereich wirft.

Die Verschärfungen der Sechsten Novelle gliedern sich in vier Teile, die in den Kapiteln II bis V in ihrem Kontext und der dazu erhobenen Kritik erörtert werden.

II. Abgesenkte Limits für Gewinn- und Verlustsalden

1. Spielautomaten und ihre Charakteristiken

Noch mehr als bei schnellen Kartenspielen wie Skat ist die Lebenswirklichkeit von Spielautomaten davon geprägt, dass fast nie nur ein einzelnes Spiel gespielt wird. Daher beziehen sich die Limits der SpielV nicht mehr auf ein Einzelspiel, sondern auf Geldflüsse pro Zeit, wobei die beiden Taktlängen von 5 sec und einer Stunde maßgebend sind. Mit diesem 2006 erfolgten Paradigmenwechsel wird zugleich die zwangsläufig einer subjektiven Bewertung unterworfenen Deutung des Spielbegriffs vermieden,¹⁴ wenn z.B. sechs Walzen bei einem Spielangebot en bloc und bei einem anderen Angebot völlig äquivalent sequentiell in zwei, jeweils einzeln als Spiel deutbaren, Phasen mit je drei Walzen laufen. Daher ist die Charakterisierung des Spieltakts bereits auf phänomenologischer Seite zwangsläufig unscharf, ganz zu schweigen von der ambivalenten Wirkung eines attraktiv schnellen Spielablaufs, der zwar bei den meisten Spielern die erwünschte Kanalisierung in legale Angebote fördert, aber zugleich vulnerable Spieler gefährden kann.¹⁵

Spielautomaten sind seit ihrer Umstellung auf multimediale Videodarstellung internationalisiert, sowohl beim Spielinhalt wie auch bei ihrer grenzüberschreitenden Nutzung, nicht nur online, sondern auch – egal ob in Spielbank, Spielhalle oder Gastronomie – im Urlaub auf Mallorca,

beim Wocheneinkauf im holländischen Grenzort oder nach Feierabend von im Ausland Beschäftigten. Insofern kann die Attraktivität eines Spielangebots, die zur Kanalisierung des natürlichen Spieltriebs in legale Angebote notwendig ist, längst nicht isoliert und schon gar nicht ausschließlich national bewertet werden. Allerdings unterscheiden sich die rechtlichen Anforderungen für Spielautomaten der verschiedenen Marktbereiche trotz konvergierender Spielinhalte deutlich, sowohl quantitativ wie auch qualitativ.¹⁶ Dazu muss ein Vergleich, zweifellos notwendig sowohl als Grundlage kohärenter Regelungen¹⁷ wie auch zur Übertragung von Erfahrungen über Suchtprävention wie -hilfe, die qualitativen Unterschiede auf Basis einheitlicher Kenngrößen überwinden. Dabei wird der Schutz primär durch die beiden Limits für den sich auf Dauer ergebende Durchschnittsverlust sowie den Verlust in kurzer Zeit determiniert. Deutlich nachrangig, und sogar ambivalent aus noch zu erläuternden Gründen, sind die Limits für Gewinne, Optionen auf spätere Gewinne und die Spielfrequenz.

2. Durchschnittlicher Verlust

Eine Verlustlimitierung verhindert zwar keine Spielsucht, mindert aber immerhin den dadurch verursachten Vermögensschaden. Für jeden Vielspieler, insbesondere einen pathologischen Spieler, ist dabei der durchschnittliche Verlust maßgebend (*Average Case*), der sich bei ihm über mehrere Monate einstellt. Basis des statistischen Mittels müssen allerdings Maximalannahmen sein, also eine schnellstmögliche Spielweise mit Höchstesinsatz.

Mit TR 5 wurde das Limit für den Durchschnittsverlust pro Stunde von 33 EUR drastisch auf 20 EUR abgesenkt. Eine explizite Vorgabe für diesen Wert gibt es sonst nur in den Niederlanden mit 30 EUR bzw. 40 EUR je nach Gerätekategorie.¹⁸ Eine implizite Grenze gibt es in Norwegen durch das Tageslimit von 65 EUR bei Geräten in Kiosks und Einkaufszentren sowie von 90 EUR bei Geräten in Bingo-Hallen,¹⁹ wobei diese Limits bei volatiler Spielweise²⁰ meist

4 BR-Drs. 471/14; BGBl I 2014, Seite 2003.

5 Als Punkte gelten Gewinnaussichten mit festem Gegenwert i. S. v. § 12 Abs. 2 Nr. 2 SpielV.

6 Siehe III.1.

7 Bewersdorff, ZfWG, 2015, 182; ZfWG 2019, 357.

8 Bewersdorff, Vortragsfolien mit Redemanuskript: tinyurl.com/qm433v5

9 Meyer, GewArch, 2019, 184; Landgraf, ZfWG, 2019, 240; Meyer, Beiträge zum Glücksspielwesen, Heft 3/4, 2018, 24; Meyer, GewArch, 2020, 314.

10 ARD, Programmankündigung, tinyurl.com/txlz4kz

11 Fuchs, RND (tinyurl.com/y3jlgipu), s. Bewersdorff (Fn. 8), 2.

12 GambleJoe, tinyurl.com/y4ce3x22

13 Deutscher Spielbankenverband, tinyurl.com/rz79ksh

14 Vgl. Richter, GewArch, 2019, 422, 425, tinyurl.com/sv4q678

15 Zur Ambivalenz siehe Harris/Griffiths, Journal of Gambling Studies, 2018, Vol. 34, 393.

16 Referenzen geben Übersichten der Prüflabore: BMM Testlabs (tinyurl.com/vvmsjro); GLI (tinyurl.com/ydd8hsrj).

17 EuGH, Urt. v. 8.9.2010 – C-46/08 – Carmen Media, Rn 68. Für den sektorübergreifenden Vergleich der Suchtpotenziale i. S. v. Rn. 67 wird meist ungenügend berücksichtigt, dass gemäß den fünf BZGA-Studien von 2009 bis 2017 im Mittel 64 % der pathologischen Spieler keine Geldspielgeräte spielten. Vgl. dazu Banz/Becker, ZfWG 2019, 212, Tab. 3 und 9.

18 Bewersdorff, ZfWG, 2020, 90.

19 Engebø, IVTs and tools for responsible gambling, Vortragsfolien, 2012 (tinyurl.com/y3z2zthe); Oslo Economics, Evaluering av Norsk Tipping og Norsk Rikstotos organisering og praksis, 2018 (tinyurl.com/y3tycyov); aktueller Stand: Norsk Tipping, Spilleregler: tinyurl.com/y3y3cnyq und tinyurl.com/y4lajrso

20 Spielzeit: 3 sec, Einsatz 5 EUR, Auszahlquote: 92 %.

bereits in einer Stunde erreicht werden.²¹ In allen anderen Ländern bestimmt sich der maximale Durchschnittsverlust pro Stunde nur implizit aus den Limits für Spielzeit, Einsatz und Auszahlquote, wobei sich deutlich höhere, aber in der Praxis meist nicht ausgeschöpfte Werte ergeben. Mit einem Stern gekennzeichnete Werte sind keine rechtlichen Vorgaben, sondern Annahmen im realistischen Rahmen.

- 216 EUR (Ø 5 s; 1 EUR; 70 %) in Spanien (Kategorien B1 und B2 für Bars und Spielhallen),²²
- 248 EUR (Ø 2,5 s; 1,15 EUR, 85 %*) in Großbritannien (Kategorie C für Pubs und z. T. Bingo-Hallen),²³
- 288 EUR (4 s; 1 EUR; 68 %) in Italien (Comma 6 a, für Pubs und z. T. Spielhallen),²⁴
- 61 EUR (2 s; 0,13 EUR; 80 %) in Dänemark,²⁵
- 120 EUR (3 s; 0,50 EUR; 80 %) in Litauen,²⁶
- 154 EUR (2 s*; 0,57 EUR; 85 %) in Schweden,²⁷
- 176 EUR (2 s; 0,39 EUR; 75 %) in Tschechien (VLTs),²⁸
- 480 EUR (3s; 2 EUR; 80 %) in Griechenland (VLTs),²⁹
- 246 EUR (2 s; 1,86 EUR; 89 %) in Island (VLTs im öffentlichen Raum wie Busstationen).³⁰

Im oberen Bereich der Einsätze und möglicher Durchschnittsverluste liegen VLTs, die es außerdem in Italien,³¹ Rumänien,³² Bulgarien,³³ der Slowakei,³⁴ Finnland³⁵ und Österreich³⁶ gibt – in fünf Bundesländern in Österreich auch mit gleichen Einsatzmöglichkeiten als „lokal“ funktionierende Spielautomaten.

3. Maximaler Verlust

Gemäß § 33 e Abs. 1 GewO darf für einen Spieler keine Gefahr für einen unangemessen hohen Verlust in kurzer Zeit bestehen. Auslegungen bezogen sich meist auf eine Stunde. Mit TR 5 wurde der maximale Stundenverlust von 80 EUR auf 60 EUR abgesenkt. Eine solch niedrige Grenze gibt es nirgends sonst in Europa, wobei Norwegen indirekt eine Ausnahme aufgrund des Tageslimits von 65 EUR bzw. 90 EUR bildet,³⁷ das bei risikoreichem Spiel in der Regel in einer Stunde erreicht wird.

In den anderen Ländern ist aus den angegebenen Daten zunächst zweifelsfrei nur die maximale Einsatzsumme pro Stunde berechenbar. Obwohl es aufgrund einer nur äußerst kleinen Wahrscheinlichkeit verfehlt wäre, diesen Wert als maximale Verlustmöglichkeit zu interpretieren (*Worst Case*), ergeben sich trotzdem bei hohen Einsatzsummen realistische Gefahren für vergleichsweise hohe Verluste. Dies gilt insbesondere im Fall eines *Chasing Losses*, bei dem ein Spieler nach einer Verlustserie versucht, vorzugsweise mit höheren Einsätzen³⁸ die Verluste wieder hereinzuspielen. In dieser Hinsicht bieten im Vergleich die Länder den deutlich besten Schutz, die Einsätze am stärksten begrenzen, nämlich: 0,20 EUR pro 5 sec in Deutschland mit zusätzlicher Deckelung auf 60 EUR pro Stunde, 0,20 EUR pro 3 sec in den Niederlanden und 0,13 EUR pro 2 sec in Dänemark. Allerdings können die Spielautomaten dieser drei Länder nur deshalb eine genügende Attraktivität bieten, weil trotz der vergleichsweise niedrigen Einsatzsummen ein volatileres Spiel immerhin nach Gewinnphasen, aber eben nur dann, möglich ist, nämlich unter Verwendung gewonnener Gewinnoptionen, d. h. mit Sonderspielen oder – wie im niederländischen Recht detailliert geregelt – mit Punkten. Durch die Beschränkung auf Gewinnphasen ist ein *Chasing Losses* ausgeschlossen.

4. Höchstgewinn

Obwohl ein Gewinn, anders als hohe Einsätze, keinen Schaden verursacht, darf nicht verkannt werden, dass hohe Gewinne eine ambivalente Wirkung besitzen. Zum einen animieren sie vulnerable, also gefährdete Spieler, zum Spiel und ggf. – aber nur in den durch II.3 gesetzten Grenzen – sogar zum *Chasing Losses*. Auf der anderen Seite sind Gewinne aber unverzichtbar dafür, überhaupt erst ein attraktives Spielangebot als Grundlage der gewünschten Kanalisierung in legale Spielangebote zu ermöglichen. Insofern muss ein Spielangebot, das genügend attraktiv sein soll, in Bezug auf die Höchstgewinne die Entwicklungen anderer Spielangebote berücksichtigen, wo seit 1980 nominal ungefähr eine Verhundertfachung stattgefunden hat.³⁹

Eine Begrenzung des kumulierten Gewinnsaldos pro Stunde, nämlich nach TR 5 auf nur noch maximal 400 EUR statt vorher 500 EUR, gibt es nirgends sonst. Ebenfalls andersorts unbekannt sind Löschungen von Gewinnoptionen, wie sie bei TR 5 nach Ablauf der dritten Stunde Spielzeit erfolgt, womit ein Spieler seine Gewinnchancen verschlechtert, wenn er im direkten Anschluss an die Spielbeendigung eines anderen zu spielen beginnt.

Der mögliche Höchstgewinn *pro Spiel*, der zufällig in unlimitierter Häufigkeit zeitnah *beliebig oft* wiederholt werden kann, bewegt sich bei Spielhallengeräten zwischen 57 EUR in Schweden, über 100 EUR in Litauen, 250 EUR in Norwegen und 575 EUR in Großbritannien (B3-Geräte⁴⁰) bis zu vierstelligen Gewinnen an Jackpots z. B. in Norwegen und den Niederlanden sowie als normaler Gewinn an VLTs. Bei Höchstgewinnen pro Spiel von 80 EUR in den Niederlanden, 80 EUR in Dänemark, 115 EUR in Großbritannien (C-Geräte) und 200 EUR in Spanien können noch Gewinnop-

- 21 Allerdings haben die vierfachen Limits beim Online-Casino des gleichen Anbieters dazu geführt, dass bei der Online-Bruttospieleinnahme aus einem 45-prozentigen Rückstand in 5 Jahren ein 95-prozentiger Vorsprung gegenüber den Automaten geworden ist. Siehe Jahresberichte von Norsk Tipping: tinyurl.com/v7468pt (2016), tinyurl.com/t7zu77c (2017), tinyurl.com/yx4oj69f (2018), tinyurl.com/y97a397j (2019).
- 22 Übersichten des Glücksspielregulators über die in den 19 autonomen Gebieten geltenden Anforderungen für die drei Kategorien zum Stand 2015 bzw. (detaillierter) 2014: B1 (tinyurl.com/qu23eay) und tinyurl.com/v4whdnu), B2 (tinyurl.com/szls8ey und tinyurl.com/udxtcfj) und B3 (tinyurl.com/t5tscy und tinyurl.com/vvunhnqj).
- 23 Gambling Commission, Machine standards category C. June 2012, Rev. 3, 16, tinyurl.com/y4fvvqhp.
- 24 Stand 2006 (tinyurl.com/qlocspe) und Novellen zu EU-Notif. 2019/541/l, 2019/60/l.
- 25 EU-Notif. 2019/19/DK.
- 26 EU-Notif. 2014/63/LT, Novellen: e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.133562/asr.
- 27 LIFS 2018:10, EU-Notif. 2018/181/S.
- 28 EU-Notif. 2015/424/CZ.
- 29 EU-Notif. 2013/24/GR.
- 30 Verordnung 330/2008 (EU-Notif. 2007/9007/IS), Novellen: 826/2014, 398/2018.
- 31 Dekret Nr. 94934 vom 30.7.2019 (EU-Notif. 2019/61/l) mit Anlage 1 (EU-Notif. 2016/492/l).
- 32 EU-Notif. 2019/361/RO.
- 33 Art. 64 bis 70 Glücksspielgesetz, EU-Notif. 2011/128/BG.
- 34 EU-Notif. 2008/331/SK, 2016/444/SK.
- 35 Höchsteinsatz je nach Aufstellort 1 EUR bzw. 2 EUR: Regler för Veikaukas ab: s penningsspel, 264, tinyurl.com/y73xjw8r
- 36 Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen (ÖBIG), Novelle des Glücksspielgesetzes 2010, 2016, tinyurl.com/vnfzqzj.
- 37 Norsk Tipping (Fn. 19), *Engelbø* (Fn. 19).
- 38 *Breen/Zuckerman*, Personality and Individual Differences, 27 (1999), 1097, 1098.
- 39 *Bewersdorff* (Fn. 8), 9.
- 40 Gambling Commission, Machine standards category B3 & B4. June 2012, Rev. 2, tinyurl.com/jyywcn9lj.

tionen hinzukommen, und zwar maximal 1.520 EUR in den Niederlanden, 115 EUR an britischen C-Geräten, unlimitiert in Dänemark und Spanien,

Da der Höchstgewinn von 2 EUR pro 5 sec in Deutschland *weit* außerhalb des sonst in Europa üblichen Bereichs liegt, waren und sind in Deutschland attraktive Spielgestaltungen nur auf Basis von Sonderspielen möglich, wie sie seit über 50 Jahren üblich sind⁴¹ und seit 37 Jahren⁴² durch Meyer als angebliche Umgehung kritisiert werden – aktuell im eklatanten Widerspruch zum Maßgabebeschluss.⁴³

5. Begrenzung von Gewinnaussichten

Der völlig aus dem Rahmen fallende Höchstgewinn von nur 2 EUR pro 5 sec in Deutschland und die dadurch zwangsläufige Dominanz von Gewinnoptionen wie Sonderspielen führte dazu, dass das BMWi 2007 per Weisung Gewinnaussichten mit festem Gegenwert auf 1.000 EUR begrenzte.⁴⁴ Allerdings wurde diese funktionierende Begrenzung durch den Maßgabebeschluss nicht nur auf 300 EUR herabgesetzt, sondern zugleich durch die Spieldefinition in § 13 Nr. 1 SpielV ausgehebelt, da diese als Verbot von Gewinnaussichten mit festem Gegenwert verstanden wird.

Außerhalb Deutschlands sind Begrenzungen von Gewinnaussichten die Ausnahme,⁴⁵ da die zulässigen Höchstgewinne 2 EUR um ein Vielfaches übersteigen und somit genügend attraktive Spielgestaltungen möglich sind.

6. Spieltakte

Einerseits ist die Mindestdauer von 5 sec in Europa singulär. Wie in II.2. dargelegt, bewegen sich Vorgaben für Mindestspielzeiten bei 3 sec oder weniger – einzige Ausnahmen sind mit 4 sec in Italien die „weniger scharfen“, meist in Bars aufgestellten, Comma-6a-Geräte und in Spanien Geräte mit *durchschnittlich* 5 sec, beides Mal mit einem im Vergleich zu Deutschland fünffachen Höchstesatz von 1 EUR.

Andererseits wurde in II.1. darauf hingewiesen, dass nur die Einsatzfrequenz exakt feststellbar ist, nicht aber eine „phänomenologisch gefühlte“ Spielfrequenz, da ein Spiel selbstverständlich aus mehreren Spielphasen mit voneinander unabhängigen oder auch aufeinander aufbauenden Chancen bestehen kann. Unbestreitbar ist hingegen, dass das Problem der Mehrfachbespielung in einer nennenswerten Häufigkeit singulär in Deutschland besteht, wo es durch einen traditionell langsamen Spielablauf entstand.

III. Spieldefinition

1. Die Spieldefinition und ihre Genese

Die von *Landgraf* und wiederholt von *Meyer* kritisierte Zulassungspraxis zu TR 5 fokussiert sich im Wesentlichen auf die Interpretation der Spieldefinition in § 13 Nr. 1 SpielV. Unerwähnt bleibt, dass die Spieldefinition in Text und Begründung weitgehend auf *Meyer* selbst zurückgeht, zum Teil sogar im Copy&Paste-Verfahren widersprüchlich und mit Grammatikfehlern zusammengesetzt.⁴⁶

Ziel der Spieldefinition ist laut ihrer Protagonisten ein Verbot des sogenannten Punktspiels, auch wenn dies kein Gegenstand von § 13 Nr. 1 SpielV ist: „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.“

Bereits die Frage, ob nun Teil 1 oder Teil 2 von § 13 Nr. 1 SpielV das Punkteverbot bewirke, ließen seine Protagonisten unbeantwortet. Folgerichtig hat *Richter*, der die Geldspielgeräte-Zulassung über 23 Jahre verantwortete, unter Verweis auf den Wortlaut darauf hingewiesen, dass ein Punkteverbot gar nicht umgesetzt sei.⁴⁷

2. Was sind Punkte?

Die beste Antwort auf die Frage nach Sinn und Zweck von Punkten findet man in den Niederlanden. Dort ermöglichen Punkte seit über 20 Jahren, in einem bewährten und daher de facto unveränderten Spielrecht, in transparenter Weise einen Spagat zwischen Verlustbegrenzung zum Spielerschutz und genügend attraktiven Gewinnen zur Kanalisierung. Ein untypisches, aber allseits bekanntes Beispiel für Punkte nach niederländischen Recht ist, wenn ein Kandidat bei „Wer wird Millionär?“ am Ende der Sendung z. B. die 500.000-EUR-Frage geschafft hat: Er kann den Betrag nehmen. Oder er kann in einer Woche wiederkommen: Selbstverständlich gelten dann die 500.000 EUR *nicht* als Einsatz in einem sogenannten „anderen Spiel“ nach § 33 d GewO.

In Verallgemeinerung dieser sehr speziellen Situation werden in den Niederlanden *Preise*, vulgo Punkte, definiert als Zwischenergebnis, das zu einem Geldgewinn berechtigt,⁴⁸ aber noch keiner ist, mit dem aber gespielt werden kann, und zwar wirkungsäquivalent zu einer Erhöhung des ansonsten auf 20 ct pro 3 sec limitierten Einsatzes. Auch das erreichte 2,40-DM-Risikoleiterfeld eines Geldspielgeräts der 80er-Jahre war ein Punktgewinn im Sinne des holländischen Rechts.

Der Clou: Volatileres Spiel geht nur mit solchen Punkten. Die Einsatzerhöhung zum Nachjagen von Verlusten, das *Chasing Losses*, bleibt ausgeschlossen, denn ohne Gewinn ist nur der Standardeinsatz von 20 ct je 3 sec möglich. Mit vorherigen Gewinnen, aber nur dann, kann man mehr riskieren, wie wenn man höher einsetzen würde, z. B. 20 Cent + 40 Punkte, wobei die 1:1-Bewertung, anders als bei einem zu Spielbeginn vom Zähler abgezogenen Sonderspiel, für wertmäßige Transparenz sorgt.

Der 3-Sekunden-Spieltakt und attraktiv hohe Gewinnchancen nach ersten Gewinnerlebnissen erlauben in den Niederlanden die Kanalisierung ins legale Spiel: Eine Mehrfachbespielung bleibt die Ausnahme. Der Pseudo-Kauf von Punkten ist zwar möglich, wird aber kaum genutzt. Verluste bleiben auf den zeitlich limitierten Geldeinsatz begrenzt und damit im internationalen Vergleich, wie in II.2. und II.3. dargelegt, vergleichsweise gering.

41 *Albrecht*, Automatenmarkt, Juli 2018, 80, tinyurl.com/y2399657.

42 *Richter* (Fn. 14), 422; *Bewersdorff* (Fn. 8), 12.

43 Vgl. BR-Drs. 437/13 (Beschl.), letzter Satz der Begründung zu Nr. 7. Dänemark erlaubt solche Gewinnoptionen explizit, wobei kein Limit vorgegeben ist. In den Niederlanden existiert ein Limit von 1.600 EUR bzw. 2.500 EUR je nach Gerätekategorie. In Spanien sind Punkte nicht im Gesetz geregelt, aber ohne Limit üblich. Bei C-Automaten in Großbritannien kann der Hauptgewinn von 115 EUR einmal wiederholt werden.

44 BR-Drs. 881/10, Anl. 16.

45 Siehe Fn. 43.

46 *Bewersdorff* (Fn. 8), 19 f.

47 *Richter* (Fn. 14), 425.

48 Art. 1 lit. h Speelautomatenbesluit 2000, EU-Notifiz. 1999/503/NL, vgl. *Bewersdorff*, ZfWG, 2020, 90.

3. Punktespiel in Deutschland

Der Ursprung der wirkungslosen Formulierung von § 13 Nr. 1 SpielV wird erkennbar in der Begründung, gemäß der die Umgehung der Regelungen der Spielverordnung durch das Punktespiel ermöglicht worden wäre, weil bestehende Definitionen des Begriffs „Spiel“ aufgegeben worden seien.⁴⁹ Diese auf Meyer zurückgehende Formulierung⁵⁰ beinhaltet zwei Irrtümer als Quelle diverser Widersprüche: Erstens hat die Spielverordnung nie eine Spieldefinition enthalten und zweitens ist das Punktespiel entgegen Meyers Darstellung bereits 2005 vor der Fünften Novelle der SpielV entstanden.⁵¹ Dabei wurden die zuvor üblichen Formen von Gewinnoptionen wie Frei-, Sonder- und Supersonderspielen zur Vereinfachung des Spielablaufs vereinheitlicht, beispielsweise in Form von 200 Punkten für wertgleiche 10 Freispiele, 2 Sonderspiele oder ein Super-Sonderspiel. Auf Basis von demgemäß zusammengelegten Zählern für diverse Gewinnoptionen wurde nun zu Beginn eines Walzenlaufs nicht mehr ein einziger, vom Spielzustand abhängender Zähler um 1 vermindert, sondern der einzig verbliebene Zähler um einen vom Zustand abhängenden Wert. Dadurch konnte der Walzenlauf wie international üblich gestaltet werden inklusive einem nun tabellarischen Gewinnplan statt dem vormals langen Text.

Obwohl Frei- oder Sonderspiele zeitgleich mit dem Einsatz zu Spielbeginn vom jeweiligen Zähler abgezogen werden, sind sie natürlich kein Einsatz⁵², also auch kein Verlust – und dies gilt ebenso für wirkungsäquivalente Punkte,⁵³ ganz analog zum in III.2. erörterten Zwischengewinn bei „Wer wird Millionär?“

Aus den genannten Gründen hatte es im Vorfeld der Sechsten Novelle einmütige Warnungen aller Experten vor einem Punkteverbot gegeben,⁵⁴ die nach dem Maßgabebeschluss sogar noch konkretisiert wurden⁵⁵ und sich zwischenzeitlich voll bestätigt haben. Insbesondere haben die gemäß dem Maßgabebeschluss ausdrücklich erlaubten Sonderspiele,⁵⁶ also Gewinnoptionen mit variablem Wert, bei größerer Anzahl gemäß dem Gesetz der großen Zahlen⁵⁷ eine zu Punkten fast äquivalente Wirkung.⁵⁸

4. Punktespiel und TR 5

Die gravierenden Widersprüche des Maßgabebeschlusses führten dazu, dass Minister Rösler die Verordnung nicht unterzeichnete.⁵⁹ Erst sein Nachfolger Gabriel traf die politische Entscheidung, die Widersprüche unkorrigiert zu lassen. Da eine Auslegung im eigentlichen Sinn unmöglich war, basiert TR 5 auf einer Minimierung der Widersprüche, wobei der zugrunde liegende Maßgabebeschluss bei der EU nicht als *Verbot* des Punktespiels, sondern als dessen Ein- bzw. Beschränkung notifiziert wurde.⁶⁰ Es folgte am 4.12.2014 die Anhörung der Hersteller zur TR 5 durch die PTB im Beisein des zuständigen BMWi-Referenten. Mit der EU-Notifizierung 2015/68/D am 13.2.2015 wurde die TR 5 öffentlich, auch wenn noch über dreieinhalb Jahre bis zur ersten Kritik vergehen sollten.

Insgesamt enthalten die Änderungsbeschlüsse des Bundesrates und ihre Begründungen drei Regelungen zu den anscheinend synonym verstandenen Begriffen „Punkte“, „Surrogate“ und „Gewinnaussichten mit festem Gegenwert“. Diese Merkmale sind nach der Begründung zu Nr. 7 anscheinend verboten, jedoch nach Nr. 4 nur noch bis zum Höchstwert von 300 EUR zulässig⁶¹ und müssen bei Pau-

senbeginn gemäß Nr. 5 ausgezahlt werden. Den Widerspruch, zwei Detailregelungen zu etwas vermeintlich Verbotenem zu beschließen,⁶² wertet TR 5 subsumierend als Verbot. Allerdings beschränkt TR 5 das Verbot gemäß der Formulierung des Maßgabebeschlusses auf Gewinnaussichten mit *festem* Gegenwert, zumal eine umfassendere Auslegung explizit vom Bundesrat ausgeschlossen wurde.⁶³ Insofern gehen die diesbezüglichen Kritiken von Meyer und Landgraf von völlig falschen Voraussetzungen aus,⁶⁴ wobei die von Landgraf berechneten Durchschnittswerte dem Gesetz der großen Zahlen⁶⁵ folgen und somit keinesfalls ein Indiz für eine Umgehung liefern. Und wenn Meyer der PTB vorhält, ihre Spezifikation der Kontrolleinrichtung widerspreche § 13 Nr. 9 Satz 2 SpielV, weil keine Überprüfung von § 13 Nr. 1 SpielV erfolge,⁶⁶ dann ignoriert er dabei die Neunummerierung der Aufzählung in § 13 SpielV, die durch die von ihm selbst initiierte Einfügung einer neuen Nr. 1 notwendig wurde.

Auch Landgrafs Kritik verkennt die Tatsachen, wenn er unterstellt, „der Umwandlungsprozess von Geld in Punkte [werde] von den Automatenherstellern und den Erlaubnisbehörden als ‚das Spiel‘ definiert“.⁶⁷ Richtig ist dagegen, dass die SpielV nicht nur eine einzelne, willkürlich herausgegriffene Spielphase isoliert reguliert, sondern *jede* beliebige Kombination solcher Spielphasen vom Einsatz zum Gewinn – und dazu gehört selbstverständlich auch, aber eben nicht einzig, das Walzenspiel „als zentrales Spielelement“.⁶⁸ Das schließt aber nicht aus, dass es – analog zum parallelen Setzen auf Rot und Schwarz beim Roulette – Spielabläufe gibt, die aufgrund ihres unspielerischen Charakters nicht zur Lebenswirklichkeit gehören, die aber trotzdem selbstverständlich den rechtlichen Anforderungen entsprechen.

49 BR-Drs. 437/13 (Beschl.), 6.

50 Bewersdorff (Fn. 8), 19.

51 Bewersdorff, ZfWG, 2015, 182, 185. Bewersdorff (Fn. 8), 16 f.

52 Als Spielverlängerung gewährte Freispiele sind gem. OLG Hamm, Beschluss v. 28.7.1969 kein Gewinn. Damit ist ihre Wahrnehmung kein Einsatz; vgl. BMF-Schreiben 6.3.1991 zur damals angewendeten Umsatzsteuerermessung. Zu Sonderspielen siehe BGBl. 1982 I S. 2013, Art. 2, Nr. 2.

53 Trotzdem sieht Meyer, GewArch, 2019, 184, 186 (dort Fn. 24) bei solchen Spielverläufen mögliche „Tagesverluste, Verlust der Gewinne im Gegenwert von mehr als 10.000 Euro“.

54 Richter, in: Schriftenreihe zur Glücksspielforschung, Bd. 12, 2012, 79 bis 81; BR-Drs 881/10, S. 76 der IFT-Evaluierungsstudie; BR-Drs. 437/13, Begründung, Seite 21.

55 Ullrich, Schreiben des PTB-Präsidenten vom 10.7.2013 an Minister Rösler, s. Bewersdorff (Fn. 8), 22.

56 BR-Drs. 437/13 (Beschl), letzter Satz der Begründung zu Nr. 7.

57 Bewersdorff, Statistik: Wie und warum sie funktioniert, 2011, 87 bis 140.

58 Richter, Vortrag an der Uni Hohenheim, Faksimile in: Bewersdorff (Fn. 8), 17.

59 Zu den Bedenken s. BT-Drs 17/14712, 41, Nr. 57.

60 EU-Notifiz. 2014/289/D.

61 Zwei Änderungsanträge zu dieser Begriffsbildung wurden abgelehnt, vgl. BR-Drs. 437/1/13, Nr. 6, 7 und BR-Plenarprotokoll 912, S. 413.

62 Zumal nach § 30 Abs. 2 GO BR zuerst über den weitestgehenden Antrag abzustimmen ist, so dass Nr. 7 nicht weitergehender als Nr. 4 sein kann.

63 Vgl. Fn. 56.

64 Meyer, GewArch, 2019, 184, 185 f.; Landgraf, ZfWG, 2019, 240, 240–242.

65 Bewersdorff, Fn. 57.

66 Meyer (Fn. 64), 185, dort Fn. 16.

67 Landgraf, ZfWG, 2019, 240, 244.

68 Landgraf, ZfWG, 2019, 240, 244.

IV. Technisch aufwändige Anforderungen

1. Einsatzleistung nur nach gesonderter physischer Betätigung

Eine gesonderte physische Betätigung wird in § 13 Nr. 7 SpielV nach Wortlaut und Begründung, konform zum Schutzzweck, eindeutig nur für die Einsatzleistung gefordert. *Landgraf* und *Meyer* widersprechen.⁶⁹ Nach ihrer Ansicht sei nämlich gar nicht die Einsatzleistung gemeint, die gemäß § 13 Nr. 3 SpielV bei längeren Spielen manchmal erst wieder nach 75 sec erfolgt, sondern das Walzenspiel: „Nach der Begründung im Beschluss des Bundesrates bezieht sich das Verbot der Automatiktaste eindeutig auf den automatischen Start der Walzen – oder sonstigen Spielabläufe“, so *Meyer*⁷⁰ in seiner eindeutig wahrheitswidrigen Referierung des Bundesrats zum Automatiktasten-Verbot: „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.“⁷¹

2. Löschung von Anzeigenelementen nach 3 Stunden Spielbetrieb

Die vom Bundesrat mit Nr. 5 seines Maßgabebeschlusses gemäß der Begründung gewünschte Einbeziehung von Geldsurrogaten in die Zwangsauszahlung gemäß § 12 Abs. 2 Nr. 3 SpielV zu Beginn eine Pause nach § 13 Nr. 6 SpielV scheiterte an den in III.4 dargelegten Widersprüchen. In Folge kann es dazu kommen, dass ein Spieler, der einem anderen direkt folgt, allein deshalb schlechtere Gewinnchancen hat. Dies widerspricht nicht nur dem Grundgedanken einer Gleichbehandlung der Teilnehmer an einem Glücksspiel,⁷² sondern hat in Einzelfällen sogar zu subjektiv verständlichen, aber formal unberechtigten Reklamationen geführt.

Da die Zwangslöschung gemäß § 13 Nr. 6a SpielV in Europa sogar qualitativ absolut singulär ist, muss ihre Sinnhaftigkeit ernsthaft in Frage gestellt werden.

3. Spielbetrieb nur mit Spielerkarte

Dient das gerätegebundene, personenungebundene Identifikationsmittel gemäß § 13 Nr. 10 SpielV⁷³ in Gaststätten primär dazu, den Jugendschutz sicherzustellen, so soll es in Spielhallen ausschließlich, wie in der Gastronomie in zweiter Linie, die Mehrfachbespielung verhindern – ein Phänomen, das in anderen europäischen Ländern dank schnellerem Spiel gar nicht mit einer nennenswerten Häufigkeit besteht. Insofern sollten die diesbezüglichen Erfahrungen in anderen Ländern unbedingt in eine Evaluierung einfließen.

4. Gegen Veränderung gesichertes Journal

Gemäß § 13 Nr. 9a SpielV⁷⁴ muss jedes Spielgerät ein gegen Veränderung gesichertes Journal erzeugen, das jeden Einsatz und Gewinn einzeln mit Zeit und Gerätenummer protokolliert. TR 5 nutzt eine offene Spezifikation, die Fraunhofer AISEC aufgrund einer proaktiven Initiative des VDAI erstellte. Die etwa 150 Jahre alten mathematischen Grundlagen⁷⁵ werden heute vielfältig bei Blockchains, HTTPS-Internetseiten und bei Registrierkassen eingesetzt. Insofern offenbarten Bestrebungen des Bundesrats,⁷⁶ die Kassensicherungsverordnung⁷⁷ auf Geldspielgeräte auszudehnen, einen offenkundigen Mangel an Fachkompetenz, das höhe-

re und bereits umgesetzte Schutzniveau der Geldspielgerätejournalen zu erkennen.

V. Völlig wirkungslose „Verschärfungen“

Wie die in IV.4 erwähnten Bestrebungen ist auch § 13 Nr. 5 Satz 2 SpielV völlig redundant. Er bleibt daher in der TR 5 unberücksichtigt, ebenso der landesrechtlich bedingte Vorbehalt in § 13 Nr. 8a SpielV.⁷⁸

VI. Resümee

1. Die Kritik und ihre Ursachen

Die zitierte Kritik an TR 5 bestätigt die einhellige Warnung aller Experten: Gewarnt wurde sowohl vor der Novellierung, dass ein Punkteverbot wirkungslos sei, als auch im Nachgang, als aufgrund der Widersprüche im Maßgabeabschluss „permanente Auseinandersetzungen vor Gericht und in den Medien“ prophezeit wurden.⁷⁹ Da der Hauptkritiker *Meyer*⁸⁰ zugleich Ursprung der widersprüchlichen Formulierungen im Maßgabeabschluss ist,⁸¹ kann seine Kritik als Resultat eines selbstreferenziellen Kreislaufs kaum als unbefangen gewertet werden.

In seinen tieferen Ursachen hat der Konflikt aber zwei weitere Ebenen.

Den Kern der ersten Ebene hat bereits *Richter* sehr schlüssig dargelegt,⁸² nämlich gründend auf zwei stark unterschiedlichen Sichtweisen eines Spielablaufs: Einerseits gibt es technisch objektiv messbare und damit auch rechtlich eindeutig bewertbare Kriterien, wie sie im Gewerberecht unverzichtbar sind. Andererseits kann eine Bewertung einer subjektiven Einschätzung folgen, egal, ob unmittelbar durch einen Spieler auf Basis seiner Empfindungen oder mittelbar durch die Suchtforschung, die das Verhalten der Spieler, beeinflusst durch die jeweilige subjektive Empfindung, zum Gegenstand hat. Dabei führen die unterschiedlichen Wirkungen, die eine technisch eindeutig verifizierbare Eigenschaft bei verschiedenen Spielern entfalten kann, bereits aus statistischen Gründen zu einer unscharfen Bewertung durch Suchtforscher – von diametral unterschiedlichen Bewertungsmethodiken, insbesondere auch im Hinblick auf die Wichtung gesamtgesellschaftlicher Folgen, einmal ganz abgesehen.⁸³

Die zweite Ebene umfasst den exklusiv deutschen Teil des Konflikts, nämlich die deutsche Singularität bei der Regulierung eines einzelnen Spiels. Das betrifft den relativ längsten Einsatztakt von 5 sec und vor allem die Limitierung des Höchstgewinns auf nur 2 EUR, der, wie in II.4 dargelegt, *weit*

69 *Meyer* (Fn. 9), *Landgraf* (Fn. 9).

70 *Meyer*, *GewArch*, 2019, 184, 187.

71 BR-Drs. 437/13 (Beschl.), 9.

72 Vgl. z. B. § 22 a Abs. 3 S. 1 GlüStV 2021 (Entw. v. 12.3.2020).

73 Ausnahmen gem. Übergangsfrist bis max. Feb. 2021.

74 Übergangsfrist gem. Fn. 73.

75 Elliptische Kurven über endlichen Körpern, wobei nur das Wort *endlich* in seiner vermeintlichen Bedeutung zu interpretieren ist.

76 BR-Drs. 407/16 (Beschl.).

77 *KassenSichV* v. 26.9.2017, BGBl. I Seite 3515.

78 Dazu Erläuterungen der PTB in *Bewersdorff*, (Fn. 8), 29.

79 *Ullrich* (Fn. 55).

80 Vgl. Fn. 9.

81 Dokumentiert in *Bewersdorff* (Fn. 8), 19.

82 *Richter* (Fn. 14), 424.

83 Siehe z. B. offenkundig orchestrierte Leserbriefe mit Antworten in *Sucht*, 2019, 217–229.

außerhalb des sonst in Europa üblichen Bereichs liegt. Zwar konnten und können trotz dieser Limitierung attraktive, eine Kanalisierung ermöglichende Spielangebote geschaffen werden, aber eben nur mit spielübergreifenden Merkmalen wie Sonderspielen. Wenn aber dieser einzige Ausweg als angebliche Umgehung gebrandmarkt wird, wie dies Meyer seit 37 Jahren lautstark tut,⁸⁴ dann offenbart sich darin letztlich der Wunsch nach einer De-facto-Prohibition. Dies wird umso deutlicher, wenn Meyer bei seiner Referierung des als „beispielhaft für eine gelungene Suchtprävention“ empfohlenen Staatsmonopols in Norwegen verschweigt, dass dieses eben nicht nur Spielerlimits und Sperrmöglichkeiten beinhaltet, sondern auch attraktive Spielmöglichkeiten zum Zwecke der Kanalisierung.⁸⁵ So beträgt der Höchstestanz dort 5 EUR für ein 3-sec-Spiel und der Höchstgewinn 250 EUR mit Jackpots bis 5.000 EUR an Spielautomaten in Bingo-Hallen bzw. 150 EUR in Läden – mit noch höheren Werten im Online-Casino.⁸⁶

2. Konstruktive Ansätze zum Spielerschutz

Damit die Glücksspielforschung für den Bereich der Geldspielgeräte konstruktive Beiträge zur Erreichung der in § 1 GlüStV formulierten Ziele leisten kann, hat sie drei Punkte zu bewältigen.

a) Teile der deutschen Glücksspielforschung leiden unter einem massiven Qualitätsproblem. Analog zur hier in IV.1 und VI.1 dargelegten Falschreferierung bzw. Auslassung waren jüngst gehäuft falsche Referierungen, ungeprüfte Wiedergaben solcher Referierungen und unzureichend referierte Voraussetzungen für Resultate zu beklagen.⁸⁷ Betroffen waren mehrere Autoren, und das in einer Dichte, die an einem wissenschaftlichen Qualitätsstandard zweifeln lässt, der andernorts selbstverständlich ist.

b) Ein konstruktiver Diskurs über Geldspielgeräte verlangt als Basis einen Konsens i. S. v. § 1 GlüStV, beinhaltend eine gemeinsam angestrebte Kanalisierung in legale Spielangebote, um vor illegalen Angeboten zu schützen, die selbst keinerlei Schutz bieten: „Ohne Kanalisierung keine Prävention“.⁸⁸ Demnach birgt das Glücksspiel Gefahren, aber es ist ebenso zu berücksichtigen, dass viele Menschen das spannende Glücksspiel als Unterhaltung suchen und genießen. Glücksspiel ist daher in seinen gesellschaftlichen Folgen qualitativ, wenn auch quantitativ deutlich nachrangig, mit Alkohol vergleichbar, im krassen Kontrast zu Tabak oder gar harten Drogen, die keinen unschädlichen Konsum erlauben.

Zu diesem Konsens inkompatibel sind Forderungen nach unrealistisch engen Restriktionen wie die in VI.1. referierten, da sie de facto prohibitiv sind.

Insgesamt schützt man Spielsüchtige am besten mit solchen Maßnahmen, die möglichst gezielt auf ihre Untergruppe fokussiert sind. Insofern ist es sehr bedauerlich, dass der Vorschlag der Deutschen Automatenwirtschaft zu einem bundesweit einheitlichen biometrischen Zugangssystem zur Sicherstellung von spielformübergreifenden Selbstsperrungen⁸⁹ von Suchtforschern nicht aufgegriffen wurde. Ein solches System würde jederzeit niederschwellig eine Sperrung ermöglichen – ohne Antragsformular mit nur zwei Klicks.

c) In Anlehnung an Richter ist ein möglichst weitgehender, zumindest qualitativ erzielter Konsens über „Schutzziele unter den modernen technischen Bedingungen“ notwendig.⁹⁰ Grundlage muss eine Verständigung über eine Messmethodik sein, die unterschiedliche Spielangebote vergleichbar macht, um sie unter Berücksichtigung anderer Charakteristiken wie der räumlichen, zeitlichen und indivi-

duellen Verfügbarkeit kohärent regulieren zu können. Dazu hilfreich wäre aufgrund der in II.1. dargelegten Internationalisierung eine Aktualisierung des Vergleichs über europäische Spielautomatenregulierungen, wie er 1999 von der PTB erstellt wurde.⁹¹

Einige Gedanken zu den Schutzzielen:

aa) Eindeutig messbar und zur Schadensbegrenzung unbestreitbar maßgebend sind die in II.2 und II.3 erörterten Verlustlimits pro Zeit, und zwar sowohl im Durchschnitt als maßgebliche Belastungsgrenze für den Vielspieler wie auch im Maximum für kürzere Verlustphasen wie in der Extremsituation eines Chasing Losses. Ohne diesen in Europa höchsten Schutz in Frage zu stellen, erscheint eine Anpassung angebracht, die sich an der Aufwandssteigerung orientiert, zumal diese aufgrund der Mehr-Ebenen-Problematik die Inflationsrate zuletzt deutlich übertroffen hat.

bb) Eine Vorgabe, gemäß der der Einsatztakt länger sein muss als der internationale, am „gefühlten Spiel“ orientierte Standard, befördert zwar, wie in II.1. und III. dargelegt, Fehlinterpretationen, entfaltet aber keinen wirksamen Schutz. Der Einsatztakt sollte daher auf 2,5 sec oder knapp darunter bei Einsatzhalbierung auf 0,10 EUR verringert werden. Damit könnte, zusammen mit der nur einzeln möglichen Einsatzleistung, auch die Mehrfachbespielung verhindert werden, ohne dass es dafür einer Spielkarte bedürfte.

cc) Gewinnoptionen können durchaus eine regulatorische Basis bilden, nämlich wie derzeit in § 12 Abs. 2 Nr. 2 SpielV, aber auch anknüpfend an die langjährige Tradition der Sonderspiele in der SpielV. Solche Gewinnoptionen ermöglichen den Spagat zwischen der europaweit striktesten Verlustbegrenzung und genügend attraktiven Höchstgewinnen zur Kanalisierung, ohne dass dieses Verlustlimit, selbst nicht in einem Chasing Losses, überschritten werden kann. Besonders gut für transparente Regularien eignen sich Punkte nach holländischem Vorbild. In diesem Fall, mit mehr Aufwand aber auch darüber hinaus, ist nämlich der „Abstand“ zu Casino-Slots quantifizierbar, der derzeit hinsichtlich der Gewinnhöhen größer ist als ein 1:100-Verhältnis.⁹²

dd) Die meisten Regulierungen von Online-Casinos enthalten wie der Entwurf des neuen GlüNeuRStV⁹³ kein Limit für den Höchstgewinn oder wenn doch, dann ein sehr hohes wie 10.000 EUR in Norwegen.⁹⁴ Gewinne von Casino-Slots waren sowieso nie limitiert.

Angesichts dieser Entwicklung ist fraglich, ob Gewinnlimits bei Geldspielgeräten überhaupt kohärent sind, zumal die derzeitige vierstufige Limitierung von 2 EUR pro 5 sec, 400 EUR pro Stunde, 300 EUR für den Wert von Punkten und die Nullstellung von Gewinnoptionen nach drei Stunden Spielbetrieb alles andere als transparent ist. Immerhin limitiert der spezifische Charakter von Automaten mit – trotz Nachfüllungen – begrenztem Geldvorrat indirekt Ge-

84 Siehe Fn. 42.

85 Meyer, ZfWG, 2018, 213, 214.

86 Vgl. Fn. 19.

87 Bewersdorff, ZfWG, 2019, 442.

88 Dietlein/Hüsken, in: Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, 2. Aufl. 2013, GlüStV § 1 Rn.13.

89 DAW, Eckpunktepapier v. 17.10.2019, tinyurl.com/vo2a28 h.

90 Richter (Fn. 14), 426.

91 PTB, Untersuchungen zu Vorgaben für die Regelung von Geldspielgeräten, 1999, 9–18.

92 Bewersdorff, (Fn. 8), 32. Bei den Maximalverlusten übersteigt der Abstand sogar 1:250.

93 Entwurf v. 12.3.2020, § 22 a.

94 Oslo Economics (Fn. 19), 53.

winne. Demgemäß haben in der Vergangenheit Einzelfälle von maßlosen Spielkonzepten mit undurchdacht hohen Gewinnoptionen umgehend zu einer Marktbereinigung geführt, nämlich als Reaktion auf eine deutliche Unzufriedenheit der Betreiber.

Alternativ erscheint unter dem Gesichtspunkt einer Kohärenz eine indirekte Gewinnlimitierung erwägenswert, etwa auf Basis einer Herstellererklärung i. S. v. § 12 Abs. 2 SpielV. Inhalt könnte eine Abstandsabschätzung zu vergleichbaren Spielangeboten in Casino-Slots gemäß VI.2.c)cc) sein, wobei z. B. Abstände von über 1:100 im Rahmen eines Monitorings als unkritisch einzustufen wären.

Summary

In autumn 2018 all German AWP were replaced to fulfil the sixth amends of the German Gaming Order. Two critics described the implementation as circumvention. Their criticism confirms the misgivings expressed in advance based on contradictions in the changes of the Federal Council (Bundesrat). However, the allegations are not unjustified. The criticism follows a tradition that has been going on for 37 years, in which it was presented almost word for word by one of the two critics. He also contributed to the contradicting wording of the Federal Council.