

April 2023

18. Jahrg.

71732

Seite 101-208

# ZfWVG

Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht  
*European Journal of Gambling Law*

# 2

- Prof. Dr. Markus Ruttig*  
101 **Evaluierung – auch § 5 GlüStV?**  
*Prof. Dr. Walther Michl und Isabel Vicaría Barker*
- 102 **Europarechtliche Determinanten des deutschen Glücksspielmarktes: aktuelle Entwicklungen**  
*Prof. Dr. Jens M. Schmittmann*
- 107 **Update: Besteuerung von Umsätzen und Gewinnen aus Glücks- und Geschicklichkeitsspielen 2022/2023**  
*Dr. Jörg Bewersdorff*
- 116 **Die misslungene Kanalisierung bei Automaten Spielen**  
*Dr. Henning Brand, Martin Reeckmann und Günther Zeltner*
- 128 **Entwicklungsperspektiven, Rahmenbedingungen und evidenzbasierte Evaluation von Sozialkonzepten: Ein interdisziplinärer Ansatz**  
*Dr. Michael Engelhardt*
- 135 **Die isolierte Anfechtbarkeit glücksspielrechtlicher Befristungen**  
*Carsten Bringmann, Ines Mittermeier und Fabian Löcken*
- 140 **Gambling vs. Gaming: (Regulierungs-)Freie Fahrt für Lootboxen, DLC & Co.?**  
*Benjamin Schwanke und Nadja Wierzejewski*
- 150 **Die Bekämpfung unerlaubten Glücksspiels im Internet – Ein erster Zwischenbericht**
- 153 **Besteuerung von Umsätzen aus dem Betrieb von Geldspielautomaten nicht grundsätzlich bedeutsam**  
BFH, Beschl. v. 4.1.2023 – XI B 51/22
- 157 **Antrag auf Feststellung der aufschiebenden Wirkung einer isolierten Anfechtungsklage unstatthaft**  
OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 10.10.2022 – 3 M 89/22
- 159 **Zur Auslegung des Trennungsgebotes gemäß § 21 Abs. 2 GlüStV 2021**  
OVG des Saarlandes, Urt. v. 21.12.2022 – 1 A 28/21
- 171 **Spielhallenregulierung nach Inkrafttreten des GlüStV 2021 weiter verfassungs- und unionsrechtskonform**  
OVG des Saarlandes, Beschl. v. 25.1.2023 – 1 B 165/22
- 177 **Rechtswidrige Sperrungsanordnung für unerlaubte Glücksspielangebote im Internet gegenüber Zugangsvermittler**  
OVG Rheinland-Pfalz, Beschl. v. 31.1.2023 – 6 B 11175/22.OVG
- 181 **Rechtswidrige Sperrungsanordnung für unerlaubte Glücksspielangebote im Internet gegenüber Zugangsvermittler**  
VG Düsseldorf, Beschl. v. 3.2.2023 – 3 L 2261/22
- 183 *Anmerkung von Robin Anstötz und Florian Tautz*
- 186 **Zahlenmäßige Begrenzung der Anzahl von Wettvermittlungsgeräten ist verfassungs- und unionsrechtskonform**  
VG Hamburg, Urt. v. 13.10.2022 – 14 K 698/20
- 192 **Verhältnismäßigkeit von Nebenbestimmungen betreffend Glücksspielwerbung**  
VG Hamburg, Beschl. v. 20.12.2022 – 14 E 3058/22
- 197 **Umsatzbesteuerung des Betriebs terrestrischer Geldspielautomaten verstößt nicht gegen Neutralitätsgrundsatz**  
FG Niedersachsen, Beschl. v. 12.10.2022 – 5 V 117/22

## 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

Dr. rer. nat. Jörg Bewersdorff, Limburg\*

## Die misslungene Kanalisierung bei Automatenspielen

*Trotz mehrerer Anläufe wurde, wie unterschiedliche Erhebungen zeigen, die im Glücksspielstaatsvertrag als zentrales Ziel formulierte Kanalisierung des natürlichen Spielbetriebs in Bahnen eines geordneten und überwachten Spielangebots insbesondere im Bereich der Automatenspiele deutlich verfehlt. Erste Erfahrungen mit virtuellen Automatenspielen, aber auch die anstehende Evaluierung der Spielverordnung, werden daher zum Anlass genommen für eine Ursachenanalyse, die ihre systematische Grundlegung in einer Taxonomie der Automatenspiele und einer darauf aufbauenden Methodik der Schutzzielrealisierung findet. Schließlich werden verschiedene Optionen aufgezeigt, wie eine genügende Kanalisierung bei Automatenspielen auf Basis europäischer Erfahrungen erreicht werden könnte.*

### I. Einleitung

Von den fünf in § 1 Satz 1 GlüStV 2021 als nominell gleichrangig formulierten Zielen des Glücksspielstaatsvertrages, die sich wortgleich bereits in zwei Vorgängerversionen finden,<sup>1</sup> besitzt nach einhelliger Auffassung der maßgeblichen Kommentierung das in Nr. 2 formulierte Ziel, den natürlichen Spieltrieb in geordnete und überwachte Bahnen zu kanalisieren, eine übergeordnete Bedeutung. Die Gründe dafür, dass es sich bei der Kanalisierung um das „wichtigste Gegenstück zur Vermeidung von Glücksspiel- und Wertsucht“<sup>2</sup> handelt, sind ernsthaft nicht zu bestreiten. Die Kanalisierung ist nämlich nicht nur „das maßgebliche Mittel zur Durchsetzung des Präventionsziels“, sondern hat

„auch eine unterstützende Funktion für die anderen Ziele des Staatsvertrages: Regulierende Vorgaben zum Spieler- und Jugendschutz, zur Kriminalitätsprävention und zur Vermeidung von Gefahren für die Integrität des Sports“<sup>3</sup>. Die Kanalisierung ist somit eine „notwendige Voraussetzung für das Erreichen aller Ziele“.<sup>4</sup> „Kurz gesagt: Ohne Kanalisierung keine Prävention“.<sup>5</sup>

Angesichts dieser einhelligen Rechtsmeinung, die auch in den „Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag 2021“ nochmals explizit dargelegt wird,<sup>6</sup> ist die dogmatisch fixierte Mindermeinung des nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV 2021 berufenen Fachbeirats befremdlich. Er versucht nämlich – in Negierung der Rechtsgrundlage, die der eigenen Existenz zugrunde liegt, – das Kanalisierungsziel als Kanalisierungsthese umzudeuten, mit der angeblich „vor allem Monopole, also Einschränkungen auf dem Glücksspiel-

\* Der Autor war über zwei Jahrzehnte Geschäftsführer von Tochterunternehmen der Gauselmann AG. Der Beitrag gibt seine eigene Meinung wieder, die nicht unbedingt die Position der Gauselmann AG widerspiegelt. Auf Seite III erfahren Sie mehr über den Autor.

1 Erster Staatsvertrag zur Änderung des GlüStV v. 15.12.2011. Dritter Staatsvertrag zur Änderung des GlüStV vom März/April 2019.

2 Dünchheim, in: Dünchheim (Hrsg.), Glücksspielrecht – Glücksspielstaatsvertrag, 2022, § 1, Rn. 11.

3 Dünchheim (Fn. 2), § 1, Rn. 11.

4 Nolte, in: Becker/Hilf/Nolte/Uwer, Glücksspielregulierung, 2017, § 1 GlüStV, Rn. 25.

5 Dietlein, in: Dietlein/Ruttig (Hrsg.), Glücksspielrecht, 3. Aufl. 2022, § 1 GlüStV, Rn. 13.

6 Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag 2021 (Metadaten: Perrar, 8.2.2021), 4 ([tinyurl.com/38yrvyssc](http://tinyurl.com/38yrvyssc)).

markt, nicht aber Ausweitungen, begründet werden“ sollten.<sup>7</sup>

Dass der Kanalisierungsgrad im Bereich der Spielautomaten einen im höchsten Maße besorgniserregenden Tiefstand erreicht hat, zeigte jüngst eine Studie von *Jürgen Trümper*, dem leider zwischenzeitlich verstorbenen Geschäftsführer des Arbeitskreises gegen Spielsucht e. V. Demnach war ein knappes Drittel der vorgefundenen Automaten illegal.<sup>8</sup> Dabei suchte *Trümper* gezielt Spielorte auf, die aufgrund ihres äußeren Erscheinungsbildes potenziell als illegale Spielorte oder als Problemgastronomie in Frage kamen.<sup>9</sup> Eine Repräsentativität war damit zwar nicht gegeben, allerdings fand *Trümper*, dass illegale Automaten bei einem parallelen Angebot 17 % häufiger bespielt werden als die an gleicher Stelle betriebenen Geldspielgeräte.<sup>10</sup> Damit dürfte der letztlich maßgebliche, nämlich auf den Spieleraufwand bezogene Kanalisierungsgrad an diesen Standorten äußerst gering sein, da illegale Automaten, wie *Trümper* ausführt, in gleicher Zeit deutlich höhere Einsätze zulassen.<sup>11</sup> *Trümper* führt diese erhöhte Akzeptanz der illegalen Automaten darauf zurück, dass dort gewohnte Spielangebote wie „Book of Ra“ ohne „Spielpausen, Gerätesicherung durch Spielerkarte, Beschränkungen des stündlichen Verlustes etc.“ gespielt werden können und dies mit Gewinnhöhen, die „anlog zu Slotmachines in staatlich konzessionierten Spielbanken im hohen fünfstelligen Bereich liegen“.<sup>12</sup>

*Trümpers* Ergebnis kam alles andere als unerwartet. Bereits mit dem im November 2019 erfolgten, flächendeckenden Umstieg auf Geldspielgeräte nach der Technischen Richtlinie TR 5 der PTB<sup>13</sup> kam es aufgrund der drastisch verschärften Anforderungen<sup>14</sup> zu einer deutlichen Verlagerung auf unlimitierte Automaten Spiele, zunächst erkennbar nur im legalen Bereich der Spielbanken. Dort stieg 2019 die Bruttospielleinnahme der Casino-Slots um 32 % nach 15 % im Vorjahr,<sup>15</sup> wo TR 5 nur im letzten Quartal wirkte, womit sich für die durch TR 5 bewirkte Steigerung ein Anteil von 30 % ergibt.<sup>16</sup> Dass die Umsatzverlagerung ihren Ursprung bei Geldspielgeräten hatte, belegt das Vergnügungssteueraufkommen, das nach 11 Jahren kontinuierlicher Steigerung mit dem Geräte austausch um 8,6 % fiel.<sup>17</sup> Es bleibt anzumerken, dass dieser Sachverhalt die Aussage einiger Suchtforscher eindeutig widerlegt, ein maßgebliches Ausweichverhalten fände nicht statt.<sup>18</sup> Ebenso wird der Polemik gegen die fundamentale Zielsetzung des GlüStV, die als eine „im Ansatz fragwürdige und durch evidenzbasierte Forschung nicht bestätigte Kanalisierungsthese“ diskreditiert wird,<sup>19</sup> der Boden entzogen.

Die gravierende Zunahme der illegalen Spielautomaten gründet allerdings nicht nur auf den drastisch verschärften Anforderungen der SpielV, wie das Beispiel Berlin zeigt, wo die Fehlentwicklung ihren fatalen Höhepunkt erlebt. Dort waren bereits 2020 aufgrund besonders restriktiver Landesgesetze nach Angaben der damaligen Wirtschaftssenatorin Pop drei Viertel der einstmaligen 500 legalen Spielhallen von einer Schließung betroffen, was einem Abbau von 3.000 Automaten entsprach, während gleichzeitig 2.500 illegale Aufstellorte mit mindestens 5.000 Automaten, so die Lokalpresse, existierten.<sup>20</sup>

Für die erst seit Juli 2021 mit dem Inkrafttreten des GlüStV erlaubnisfähigen Online-Angebote von Automaten spielen liegen noch keine gesicherten Erkenntnisse über den erreichten Kanalisierungsgrad vor. Insbesondere verzichtete der 2021 durchgeführte Glücksspiel-Survey leider darauf,

illegale Spielangebote zu untersuchen oder auch nur zu thematisieren – nur an einer Stelle findet sich eine Ertrags-schätzung in Höhe von 1,6 Mrd. EUR für den euphemistisch titulierten „nicht-regulierten Markt“.<sup>21</sup> Allerdings kommen anderweitige Analysen des Spielverhaltens zur Prognose, dass „Ausweichreaktionen bei sich verschlechternden Spielbedingungen zu Anbietern führen, die nicht der deutschen Regulierung unterliegen und somit etwa höhere Gewinnchancen ermöglichen“.<sup>22</sup> Diese Befürchtungen scheinen sich angesichts der Entwicklung bei der virtuellen Automatensteuer leider zu bestätigen. Ihr Aufkommen fiel, nämlich ausgehend von 156,8 Mio. EUR in Q4/2021<sup>23</sup> auf 140,7 Mio. EUR in Q1/2022, 85,9 Mio. EUR in Q2/2022 und 123,2 Mio. EUR in Q3/2022,<sup>24</sup> womit die Prognosen des Arbeitskreises Steuerschätzung von 550 (für 2022) bis 610 Mio. EUR (für 2026)<sup>25</sup> zumindest für 2020 kaum erreichbar sind.

Zweifelsohne ist damit Deutschland weit entfernt von dem in den Niederlanden für Online-Casinos mittelfristig als Ziel gesetzten<sup>26</sup> und bereits im ersten Jahr weitgehend erreichten<sup>27</sup> Kanalisierungsgrad von 80 %.

7 Fachbeirat Glücksspiel, Jahresbericht 09/2019 – 12/2020, 10 (tinyurl.com/arw3etst).

8 *Trümper*, Einblicke in den illegalen Glücksspielmarkt 2021, 21 (tinyurl.com/45ab5bjr).

9 NRW-Wirtschaftsministerium, „Fun-Game-Erlass“ v. 6.12.2021, 4 (tinyurl.com/2mu2tt48) führt aus, dass illegale Automaten erfahrungsgemäß „überwiegend an folgenden Orten vorzufinden sind: Gaststätten, Wettvermittlungsstellen, Kulturvereine, Shishabars, Bordellbetriebe und „Hinterzimmer, der verschiedenen Örtlichkeiten“. Es bleibt anzumerken, dass Spielhallen in der Aufzählung fehlen.

10 *Trümper* (Fn. 8), 25, Abb. 14 weist ein Verhältnis von 51,9 % zu 44,5 % aus.

11 Gemäß „Fun-Game-Erlass“ (Fn. 9), 1 ist es „[m]angels Verlustbegrenzung [...] möglich, innerhalb eines Zeitraums von vier Stunden bis zu 3.000 EUR zu verlieren. Bei legalen Geldspielgeräten setzt ein solcher Verlust eine Spielzeit von mindestens 50 Stunden voraus.“

12 *Trümper* (Fn. 8), 24.

13 PTB, TR 5.0, 2015 (tinyurl.com/2p89cpmn) als Umsetzung der Sechsten und Siebten Novelle der SpielV, BGBl I 2014 S. 1678 u. S. 2003.

14 Bewersdorff, Was Sie schon immer über TR 5 wissen wollten, Vortragsfolien u. Redemanuskript, 2020 (tinyurl.com/qm433v5), Ausarbeitung: ZfWG, 2020, 415.

15 Deutscher Spielbankenverband, Pressemitteilung, 20.1.2020 (tinyurl.com/rz79ksh).

16 Die Jahresreports der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder weisen für die Vorjahre Steigerungen der Bruttospielleinnahmen von durchschnittlich 8 % aus (in Mio. EUR): 370 (2014), 400 (2015), 425 (2016), 462 (2017), 531 (2018), 700 (2019): 1,15-1,32/1,08/1,08 = 1,30.

17 Vergleich 2018 mit 2019, jeweils Q1–Q3 bei unveränderten oder erhöhten Steuersätzen. Quelle: Statistisches Bundesamt.

18 Meyer/Kalke/Hayer, Sucht, 65 (2019), 217.

19 Fachbeirat Glücksspiel (Fn. 7), 10.

20 *Schupelius*, BZ, 27.7.2020 (tinyurl.com/ms2dpx5t).

21 *Buth/Meyer/Kalke*, Glücksspielteilnahme und glücksspielbezogene Probleme in der Bevölkerung, 2022, 8 (tinyurl.com/yc8fa623).

22 *Jung/Kleibrink/Köster*, Online-Glücksspiel in Deutschland, Okt. 2021 (tinyurl.com/2p8psrff).

23 BMF, Steuereinnahmen (ohne Gemeindesteuern) nach Steuerarten im gesamten Bundesgebiet, 2021, Q4 (tinyurl.com/272cfcwv).

24 BMF, Steuereinnahmen (ohne Gemeindesteuern) nach Steuerarten im gesamten Bundesgebiet, 2022, Q1 (tinyurl.com/4jxwhkde), Q2 (tinyurl.com/2p838xdc), Q3 (tinyurl.com/2fepbsf3).

25 BMF, Ergebnis der 162. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 10.-12.5.2022 (tinyurl.com/2p86aub2).

26 Staatscourant, Nr. 6292, 15.2.2021.

27 85 % der Online-Spieler spielten 2021 bei einem legalen Anbieter, beim Bruttospielertrag betrug der Kanalisierungsgrad 76 %. Siehe: KSA, Monitoringsrapportage online kannspelen najaar 2022, 11 u. 13 (tinyurl.com/2u3vnb57).

## II. Automaten spielen

### 1. Rechtliche Definition

Mit dem GlüStV 2021 wurde in § 3 Abs. 1a der Begriff der *virtuellen Automaten spielen* als „im Internet angebotene Nachbildungen terrestrischer Automaten spielen“ geschaffen. Dabei ist der „Begriff der Nachbildung [...] im Hinblick auf die Spielmechanik und Darstellung zu verstehen und erfasst insbesondere Walzenspielgeräte (sog. ‚Slot-Machines‘)“, wie die rudimentäre Erläuterung zu § 3 Abs. 1a GlüStV 2021 ausführt. Implizit wird auf diese Weise auch der Begriff des *Automaten spielen* definiert, nämlich als Zusammenfassung der Nachbildungen und der Nachgebildeten in Form der terrestrischen Automaten spielen. Ergänzend erfolgt eine Negativabgrenzung zu Online-Casinospielen als internetbasiertes Angebot „von Bankhalterspielen und Live-Übertragungen eines terrestrisch durchgeführten Bankhalterspiels“ wie z. B. Roulette und Black Jack und ebenso zu Online-Poker, bei dem Spieler ohne Bankhalter gegeneinander antreten.

Die Definition der virtuellen Automaten spielen mag im ersten Moment etwas vage erscheinen, ist aber durchaus angemessen im Hinblick auf die Entwicklung in den letzten beiden Jahrzehnten, in denen sich bei Automaten spielen und ihren multimedialen Darstellungen ein internationaler Standard etabliert hat. Dessen Ist-Stand ist einer ständigen dynamischen Fortentwicklung unterworfen, wobei die Trends durch eine enge Verzahnung von Nachfrage und Angebot primär im weitgehend unregulierten Bereich der Automaten spielen in Spielbanken gesetzt werden.

### 2. Rechtliche Anforderungen an Automaten spielen

Die in Deutschland geltenden Anforderungen für Automaten spielen unterscheiden sich sehr deutlich für die drei Unterklassen, nämlich gewerblich betriebene Geldspielgeräte, Spielbanken-Slots und virtuelle Automaten spielen. Die folgende Gegenüberstellung beschränkt sich auf Regularien, die für Spielautomaten spezifisch sind, das heißt, unberücksichtigt bleiben qualitative Mindeststandards für Personal, Technik und Betriebsführung inklusive Informationspflichten, weil sie letztlich analog ebenso für andere Tätigkeiten vorgeschrieben sind. Ebenfalls ausgeklammert werden fiskalische Aspekte, auch wenn Vergnügungssteuern und die auf den Einsatz bezogene Virtuelle Automatensteuer (§§ 36 ff. RennwLottG) einen gravierenden Lenkungscharakter aufweisen.

Einheitlich für alle drei Bereiche gelten

- ein Mindestalter von 18 Jahren für die Spielteilnahme bzw. bei Spielhallen und -banken sogar für den Zutritt (§ 6 JuSchG),
- die Pflicht, am zentralen, spielformübergreifenden Sperrsystem (§ 8 GlüStV 2021) teilzunehmen, sowie
- die Pflicht zur Entwicklung eines Sozialkonzepts, dessen Maßnahmen gegen die sozialschädlichen Auswirkungen des Glücksspiels vorbeugen sollen (§ 6 GlüStV 2021).

Es folgen Anforderungen, die für die drei Bereiche unterschiedlich sind, zum Vergleich gefolgt von Kurzübersichten über zwei deutlich verschiedene Ansätze von nicht deutschen Regularien, die zusammen sehr gut den Bereich der Low Stake Machines in Europa abdecken.<sup>28</sup>

### a) Geldspielgeräte

- Die Spieltaktfrequenz in Form eines Mindestabstands zwischen zwei Einsätzen und zwei Gewinnen beträgt min. 5 sec (§ 13 Nr. 2 SpielV).
- Der Gewinn beträgt max. 2 EUR je 5 sec (§ 13 Nr. 2 SpielV).
- Der Einsatz beträgt max. 0,20 EUR je 5 sec (§ 13 Nr. 2 SpielV).
- Der saldierte Verlust pro Stunde beträgt max. 60 EUR (§ 13 Nr. 4 SpielV).
- Der durchschnittliche Verlustsaldo pro Stunde beträgt max. 20 EUR (§ 12 Abs. 2 Nr. 1 SpielV).
- Der Gewinnsaldo beträgt max. 400 EUR pro Stunde (§ 13 Nr. 5 SpielV).
- Gewinnanmutungen mit festem Gegenwert sind auf 300 EUR begrenzt (§ 12 Abs. 2 Nr. 2 SpielV), werden derzeit aber aufgrund der widersprüchlichen Begründung zu § 13 Nr. 1 SpielV, anders als dort explizit erlaubte Gewinnanmutungen mit *variablem* Gegenwert („Sonderspiele“), nicht zugelassen.<sup>29</sup>
- Nach einer Stunde Spielbetrieb muss eine fünfminütige Pause erfolgen (§ 13 Nr. 6 SpielV).
- Nach drei Stunden Spielbetrieb muss zu Beginn der Pause der Spielstand gelöscht werden (§ 13 Nr. 6a SpielV).
- Einsatzleistungen dürfen nicht automatisch erfolgen (§ 13 Nr. 7 Sätze 2 und 3 SpielV).
- Mehrplatzspielgeräte dürfen maximal 4 Spielstellen aufweisen (§ 13 Nr. 8b SpielV).
- Die Speicherung von Geldbeträgen bei Geldannahme ist auf 10 EUR begrenzt (§ 13 Nr. 7 Satz 1 SpielV).
- Ein- und Auszahlungen dürfen nur bar und nur unmittelbar am Spielgerät erfolgen (§ 13 Nr. 8 SpielV).
- Das Spielen ist nur möglich mit einem personenungebundenen, gerätegebundenen Identifikationsmittel („Spielerkarte“, § 13 Nr. 10 SpielV), das einem Spieler nur in einfacher Stückzahl nach Prüfung der Spielberechtigung ausgegeben werden darf (§ 6 Abs. 5 SpielV).
- Die Spielgeräteanzahl ist beschränkt, nämlich auf zwei in Gaststätten (§ 2 Nr. 1 SpielV), nebeneinanderstehend in Spielhallen auf zwei (§ 3 Abs. Satz 2 SpielV, z. T. länderabhängig nur einzeln wie z. B. nach § 4 Abs. 2 Satz 2 SpielhG Bln) und pro Spielhallenkonzession auf 12 (§ 2 Nr. 2 SpielV, z. T. länderabhängig auf nur acht wie z. B. in Berlin nach § 4 Abs. 2 Satz 1 SpielhG Bln).
- In Landesgesetzen unterschiedlich implementiert sind die Mindestabstände zwischen Spielhallen (§ 25 Abs. 1 GlüStV 2021), von Spielhallen zu Einrichtungen zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen (z. B. § 20 b Abs. 1 Satz 1 LGlüG BW) sowie der Bestandsschutz für aktuell nicht mehr genehmigungsfähige Spielhallen im baulichen Verbund (§ 25 Abs. 2 GlüStV).
- Die Restriktionen für Werbung und Fassadengestaltung (§ 26 Abs. 1 GlüStV 2021), zum Teil sogar den Firmennamen betreffend, sind länderabhängig, in Bezug auf die Einsehbarkeit sogar diametral unterschiedlich.<sup>30</sup>
- Länderabhängig sind die Verbote der Abgabe von Speisen und/oder Getränken in Spielhallen (z. B. § 6 Abs. SpielhG Bln), z. T. nur die kostenlose Abgabe betreffend (z. B. § 13 Abs. 3 Nr. 2 NSpielhG).

<sup>28</sup> Details in *Bewersdorff* (Fn. 14).

<sup>29</sup> BR-Drs. 437/13 (Beschluss); *Bewersdorff* (Fn. 14).

<sup>30</sup> *Dünchheim* (Fn. 2), § 26, Rn 11.

- Länderabhängig sind die Verbote zur Akzeptanz unbarer Zahlungsmittel (z. B. § 4 Abs. 4 SpielhG Bln).
- In Spielhallen darf kein Alkohol ausgeschenkt werden. (§ 3 Abs. 1 Satz 1 SpielV).
- Ein Zutritt in Spielhallen ist z. T. erst ab 21 erlaubt (z. B. § 5 BremSpielhG).

#### b) Spielbanken-Slots

Die Spielbankengesetze der Länder<sup>31</sup> und auf ihrer Basis erlassene Spielordnungen und Nebenbestimmungen regeln die kontingentierten Spielbankstandorte, wer unter welchen Anforderungen als Spielbankunternehmer konzessioniert werden darf einschließlich der aufsichtsrechtlichen Ermächtigungen, die abzuführenden Abgaben sowie Vorgaben für die Betriebsführung wie Öffnungszeiten, die zugelassenen Spiele mit Spielregeln, zulässige Einsätze und notwendige Zertifizierungen. Anforderungen an technische Details von Spielbanken-Slots und die darin angebotenen Automaten Spiele bilden eine absolute Ausnahme, abgesehen davon, dass selbst diese singulären Vorgaben quantitativ nicht einmal ansatzweise so einschneidend sind wie die im letzten Abschnitt für Geldspielgeräte aufgezählten Anforderungen. Beispiele, auch für allgemeine Einschränkungen des Spielbank-Betriebs, sind:

- das Verbot, 500-EUR-Scheine anzunehmen in Sachsen-Anhalt,<sup>32</sup>
- die Begrenzung der Summe aller hausinternen Jackpots auf 500.000 EUR in Sachsen-Anhalt,<sup>33</sup>
- Zutritt erst ab 21 Jahren oder ab 18 Jahren in Begleitung z. B. in Bayern (§ 3 Nr. 1, § 4 Abs. 2 SpielbO).

#### c) Virtuelle Automaten Spiele

- Eine Spielteilnahme ist nur auf Basis eines Spielkontos mit verifizierten Personendaten möglich (§ 6a GlüStV 2021).
- Die Gewinnaussichten müssen zufällig und chancengleich für jeden Spieler sein (§ 22 a Abs. 3 GlüStV 2021).
- Ein Spiel darf nur durch explizite Betätigung gestartet werden und nicht vor dem Ende eines vorherigen Spiels (§ 22 a Abs. 4 GlüStV 2021).
- Einsätze und Gewinne dürfen nur in EUR erfolgen. Geldbeträge dürfen nicht in anderen Einheiten umgerechnet werden (§ 22 a Abs. 5 GlüStV 2021).
- Ein Spiel muss durchschnittlich 5 sec dauern (§ 22 a Abs. 6 GlüStV 2021), der Einsatz ist max. 1 EUR (§ 22 a Abs. 7 GlüStV 2021).
- Einsätze, Gewinne und Teile davon dürfen nicht zu dem Zweck angesammelt werden, Gewinne für künftige Spiele zu schaffen (§ 22 a Abs. 8 GlüStV 2021).
- Das gleichzeitige Spielen von mehreren virtuellen Automaten Spielen ist verboten (§ 22 a Abs. 10 GlüStV 2021).
- Für alle internetbasierte Spielangebote gilt anbieterübergreifend ein Einzahlungslimit, das in der Regel 1.000 EUR pro Monat beträgt (§ 6c Abs. 1 GlüStV 2021).

#### d) Britische Automaten in Pubs und Bingo-Hallen

Spielautomaten, Sportwetten, Bingo und andere Glücksspiele besitzen im Vereinigten Königreich eine ausgeprägte Tradition. Unterschieden werden acht verschiedene Spielautomaten-Kategorien,<sup>34</sup> von denen die Kategorien C und B3 in Bezug auf die Aufstellorte mit deutschen Geldspielgeräten vergleichbar sind, wobei B3-Geräte nur in Bingo-

Hallen und auch dort nur bis zu einem 20 %-Anteil aufgestellt werden dürfen.

Auf Basis eines Kurses von 1,20 EUR für 1 GBP dürfen bei C-Geräten maximal 1,20 EUR eingesetzt werden, wobei der Zeittakt minimal 1,5 sec und durchschnittlich 2,5 sec beträgt.<sup>35</sup> Damit ist pro Stunde ein Gesamteinsatz von 1.728 EUR möglich. Bei B3-Geräten ist der Einsatz pro Stunde sogar doppelt so hoch.<sup>36</sup> Diese Werte sind zugleich die Obergrenze des maximal möglichen Verlusts, wobei allerdings ein Verlust in dieser Größenordnung extrem unwahrscheinlich ist. Hinsichtlich der in Deutschland geltenden Vorgabe nach § 33 e Abs. 1 Satz 1 GewO wäre allerdings „die Gefahr [...], dass der Spieler unangemessen hohe Verluste in kurzer Zeit erleidet“ nicht ausgeschlossen.

Der Höchstgewinn pro Einsatz beträgt bei C-Geräten 240 EUR, nämlich 120 EUR mit einem einmaligem Repeat, und 600 EUR bei B3-Geräten. Zufällige Gewinnballungen sind, wie überall außerhalb Deutschlands, nicht beschränkt. Für die Auszahlquote ist kein Mindestwert vorgeschrieben. Sie muss allerdings angezeigt werden.

#### e) Niederländische Automaten in Spielhallen

Das niederländische Recht kennt fünf Kategorien von Spielautomaten, davon zwei für Gaststätten und drei für Spielhallen.<sup>37</sup> Abgesehen von der Umstellung zur Euro-Einführung und der erst nachträglich 2011 erfolgten Ergänzung von zwei der fünf Kategorien sind die Anforderungen seit 22 Jahren unverändert, was für eine Bewährung des Spielrechts spricht.

In Spielhallen folgen die meisten Geräte der 2011 ergänzten Kategorie. Ihre Anforderungen sind:<sup>38</sup> Bei einem Einsatztakt von bis zu 0,20 EUR je 3 sec beträgt der Höchstgewinn 80 EUR mit einer Aufstockung durch zusätzliche Gewinnoptionen auf insgesamt durchschnittlich 1.600 EUR. Die Mindestauszahlquote beträgt 70 %, und es dürfen pro Stunde durchschnittlich höchstens 30 EUR verloren werden. Der Erfolg der neuen Spielangebote beruht auf ihrer gegenüber dem vormaligen, weiterhin parallel gültigen Regelwerk auf einer erhöhten Attraktivität für Spieler durch höhere und häufigere Gewinne. Konkret wurde der Höchstgewinn von 40 EUR (800 EUR mit Gewinnoptionen) auf das Doppelte erhöht bei einer von 60 % auf 70 % erhöhten Mindestquote mit einer von 40 EUR auf 30 EUR reduzierten Höchstgrenze für den durchschnittlichen Stundenverlust. Damit wurde die Gefahr für Vermögensschäden der Spieler reduziert, wobei die Betreiber von einer Kompensation durch eine erhöhte Kanalisierungswirkung und eine demgemäß verbesserte Nachfrage profitierten. Da dies a priori nicht garantiert war, blieben die alten Regelungen parallel bestehen.

31 Einen Überblick über die den Spielbanken zugrunde liegende Rechtssystematik geben: Gebhardt/Gohrke, in: Gebhardt/Korte, Glücksspiel, 2. Aufl., 2018, § 21.

32 Nr. 5.7 der Nebenbestimmungen zur Zulassung zum Betrieb einer öffentlichen Spielbank in Sachsen-Anhalt vom 19.6.2014.

33 Nr. 10.2 Satz 3 der Nebenbestimmungen (Fn. 32).

34 EU-Notif. 2006/565/UK u. 2013/557/UK. Tabellarische Übersicht der max. Einsätze und Gewinne: Local Government Association, Gambling regulation, 2018, 38 (tinyurl.com/qrsdoo8).

35 Gambling Commission, Machine standards category C. June 2012, Rev. 3, 16 (tinyurl.com/y4fvvqhp).

36 Gambling Commission, Machine standards category B3 & B4. June 2012, Rev. 2 (tinyurl.com/yywcn9lj)

37 Bewersdorff, ZfWG, 2020, 90.

38 Staatsblad 2011, 290, EU-Notifiz. 2010/558/NL.

Der Maximalverlust pro Stunde beträgt 240 EUR, wobei Verluste, die zumindest annähernd diesen Wert erreichen, höchst unwahrscheinlich sind.

Ein wesentliches Element der niederländischen Regulierung ist die detailliert geregelte Option, erzielte Gewinne wirkungsäquivalent zu einem erhöhten Einsatz verwenden zu können, was einen Spagat ermöglicht: Einerseits ist – anders als bei britischen Spielautomaten – ein „Chasing losses“-Verhalten ausgeschlossen, bei dem ein Spieler nach einer Verlustserie versucht, diesen Verlusten durch erhöhte Einsätze „nachzujagen“.<sup>39</sup> Andererseits wird, aber eben nur nach Gewinnen,<sup>40</sup> ein volatileres Spiel mit attraktiv hohen Gewinnen ermöglicht – in prinzipieller Analogie zur TV-Show „Wer wird Millionär?“,<sup>41</sup> bei der, ohne dass je ein Einsatz im rechtlichen Sinne geleistet würde, erzielte Optionen einer Gewinnberechtigung dazu „eingesetzt“ werden können, noch höhere Gewinne zu erzielen.

Insgesamt hat der dem niederländischen Spielrecht zugrundeliegende Pragmatismus den Nachweis erbracht, dass eine Kanalisierung mit Spielangeboten möglich ist, deren Attraktivität maßgeblich auf nur zeitweise höheren Spitzengewinnen beruht, ohne dass damit die Gefahr hoher Verluste in kurzer Zeit durch ein „Chasing losses“-Verhalten vergrößert wird. Leider ist diese positive Erfahrung im kontroversen Diskurs über deutsche Geldspielgeräte nie genügend berücksichtigt worden.

### 3. Eine Taxonomie der Automaten Spiele

Eine Taxonomie für Automaten Spiele liegt, anders als für Gesellschaftsspiele<sup>42</sup> oder digitale Unterhaltungsspiele,<sup>43</sup> bisher noch nicht vor.<sup>44</sup>

Immerhin existiert mit *Gaming Devices* (GLI-11) ein öffentlich zugänglicher und daher oft referenzierter Standard,<sup>45</sup> der für Glücksspielautomaten Anforderungen an Technik, Monitoring, Bedienung und Transparenz bei der Spielvisualisierung beschreibt. Erstellt wurde der Standard von der 1989 gegründeten Firma Gaming Laboratories International LLC, die weltweit auf Basis unterschiedlichster Glücksspiel-Regularien für Test-, Auditierungs- und Zertifizierungsdienste akkreditiert ist. Thematisch ähnlich wie GLI-11 ausgerichtet sind nationale Spielautomaten-Prüfrichtlinien,<sup>46</sup> auch wenn deren Begriffsdefinitionen weniger universell sind.

In Summe beinhalten die referierten Dokumente diverse Eigenschaften, die Automaten Spiele genügend präzise für eine Taxonomie charakterisieren. Die Eigenschaften gruppieren sich in drei Bereiche:

- Äußerlich hervorstechend bei einem Automaten Spiel ist die grafische Gestaltung, deren Typus nach Genre, Thema und Umsetzungsgrad einer Erlebniswelt unterschieden werden kann, ohne dass dies von spielrechtlichem Belang sein sollte.
- Auch beim funktionalen Mechanismus der Gewinnauswertung als Teil der Spielregel sollte es rechtlich unerheblich sein, ob drei, vier, fünf oder gar sechs Walzen laufen und ob im letztgenannten Fall der Walzenlauf in direkter Abfolge oder wie bei zwei Lotto-Ziehungen in zwei Dreiergruppen parallel oder sequentiell stattfindet. Dies gilt selbst dann, wenn im Rahmen einer subjektiven Deutung einzelne Spieleigenschaften wie die Ereignisfrequenz auf willkürlich abgegrenzte Spielphasen bezogen werden, ohne dass eine Objektivierung auf Basis

zeitlich eindeutig fixierbarer Ereignisse, insbesondere von Einsatzleistung und Gewinnbuchung, möglich ist.

- Es verbleiben quantitative Parameter, die in der Regel im Fokus der rechtlichen Regularien stehen. Aus dem Blickwinkel der Taxonomie dienen diese Parameter zur Konfiguration, mit denen ein einzelnes, international verfügbares Spiel wie z. B. „Book of Ra“ für einen speziellen Teilmarkt angepasst wird – bei ansonsten unveränderten phänomenologischen Eigenschaften aus den ersten beiden Gruppen.

Die in der dritten Gruppe zusammengefassten Parameter untergliedern sich, wenn man ein bestimmtes Spielangebot wie „Book of Ra“ fixiert, nochmals dreifach:

- Parameter, die bei einem Spielangebot konstant sind wie die Mindest- und/oder Höchstwerte für die Einsatzhöhe und den Einsatztakt. Dazu gehören auch gelegentliche Modifikationen bei der Symbolbelegung der Walzen.
- Parameter, die der Spieler durch seine Spielbeeinflussung innerhalb eines bestimmten Bereichs, dessen Grenzen Parameter aus der ersten Gruppe sind, variieren kann. Beispiele sind die konkret gewählte Einsatzstufe und die aus dem Bedienverhalten resultierende Spielfrequenz.
- Parameter, die sich für ein fixiertes Spielangebot – aber nur dann – mittelbar aus den Parametern der ersten beiden Gruppen ergeben. Dazu gehört z. B. der Höchstgewinn, aber auch das Verhältnis dieses Höchstgewinns zum Einsatz, das die Attraktivität eines Spielangebots aus subjektiver Sicht des Spielers maßgeblich beeinflusst. Ähnlich verhält es sich mit den Wahrscheinlichkeiten für bestimmte Gewinnereignisse, die als stochastische Parameter von einem Spieler nicht direkt wahrgenommen werden können. Daraus ergeben sich schließlich auch die Quoten für Gewinne<sup>47</sup> und Treffer sowie die Standardabweichung für die Gewinnverteilung.<sup>48</sup>

Die Taxonomie erlaubt es nun, das Gesamtangebot der Automaten Spiele und ihre von der Spielweise abhängende

39 Breen/Zuckerman, *Personality and Individual Differences*, 27 (1999), 1097, 1098.

40 Ohne echte Zugewinne könnte z. B. ein zehnfacher Einsatz frühstens nach durchschnittlich zehn Mindestspielzeiten getätigt werden.

41 Die Tradition, erzielte Gewinne zu einem risikoaffineren Einsatzverhalten zu verwenden, spiegelt sich auch in Begriffen wie „Gewinne stehen lassen“ (beim Roulette), Schiebewette und der „Halten“-Empfehlung von Börsenanalysten.

42 Eine sehr grundsätzliche, spieltheoretische fundierte Taxonomie gibt Bewersdorff, *Glück, Logik und Bluff – Mathematik im Spiel*, 7. Aufl. 2018, VIII ([tinyurl.com/4measf23](http://tinyurl.com/4measf23)). Einen Überblick über diverse, teilweise phänomenologisch basierte Taxonomien vermittelt das Wikipedia-Stichwort „Gesellschaftsspiel“, 23.3.2022 ([tinyurl.com/3v89yvh5](http://tinyurl.com/3v89yvh5)).

43 Jantke, *Eine Taxonomie für Digitale Spiele*, 2006 ([tinyurl.com/yfxm4hxx](http://tinyurl.com/yfxm4hxx)).

44 Einen groben Ansatz geben Gainsbury/Hing/Delfabbro/King, *Int. Gambling Studies*, 14 (2014), 196 (DOI: 10.1080/14459795.2014.890634).

45 Gaming Labs, *GLI Standard #11: Gaming Devices*, Ver. 3.0, 2016 ([tinyurl.com/msma2573](http://tinyurl.com/msma2573)).

46 Insbes. PTB, TR 5 (Fn. 13), Keuringsprotocol, EU-Notifiz. 2001/92/NL.

47 In Deutschland meist „Auszahlquote“ genannt. International üblich ist RTP (return to player). Für den Zweck des Verbraucherschutzes ist die Auszahlquote weit weniger transparent als eine direkte Angabe des Stundenpreises in Form des Durchschnitts- und Höchstwertes.

48 Sind in Sequenzen von Gewinnen deren Höhen nicht stochastisch unabhängig, wie es z. B. bei spielübertragenen Merkmalen der Fall ist, muss die Standardabweichung auch von genügend langen Partialsummen der Gewinne ermittelt werden.

Nutzung in Form der dazu korrespondierenden Parameterwerte statistisch zu erfassen, um auf diese Weise regulative Maßnahmen für Automatenspiele im Vergleich<sup>49</sup> auf Kanalisierungschancen einschätzen zu können – als Pendant zur analogen, bereits vorliegenden Systematik der Schutzziel-Analyse.<sup>50</sup>

### III. Die Kanalisierung

#### 1. Die Analyse von Nachfrage und Spielverhalten als Basis

Das Ziel von § 1 Nr. 2 GlüStV 2021, nämlich „den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung“ zu kanalisieren, kann nur dann erreicht werden, wenn die dazu korrespondierende Nachfrage, akzeptiert als realer Teil des aktuellen Zustands der Gesellschaft, den Ausgangspunkt der Kanalisierungsbestrebungen bildet. Zwar verweist Bühringer zu Recht darauf, dass der Begriff „Spieltrieb“ nicht als Trieb im Sinne der verhaltenswissenschaftlichen Triebtheorie gesehen werden kann.<sup>51</sup> Allerdings dürfte die rechtliche Begriffsverwendung meist metaphorisch im Sinne einer, in einem Teil der Population bestehenden Nachfrage zu verstehen sein, die der empirisch belegten Spielnutzung zugrunde liegt.<sup>52</sup>

Trifft die Nachfrage auf das aktuelle Gesamtangebot von Spielen, entscheidet jeder einzelne Spieler über die Zeitpunkte seiner Spielaufnahme, die dabei genutzten Spielangebote und über das diesbezügliche Spielverhalten inklusive der Spielbeendigung. Eine statistische Analyse dieser Entscheidungen liefert, insbesondere im Vergleich von Spielangeboten zu unterschiedlichen Regularien, wertvolle Indikatoren zur Bewertung der für den Spielerschutz unverzichtbaren Kanalisierungswirkung. Dazu nachfolgend vier Beispiele.

##### a) Sechste Novelle der SpielV / TR 5

Ein Beispiel für eine Kanalisierungsverschlechterung ist die bereits in der Einleitung beschriebene Umstellung der Geldspielgeräte auf TR 5, die hin zu einer deutlichen Verlagerung auf unlimitierte Spielangebote führte, darunter leider zu einem großen Teil auch illegale. Ein auf dem Level der taxonomischen Parameter vorgenommener Dreifach-Vergleich zwischen „vor TR 5“, „mit TR 5“ und „unlimitiert“ zeigt, dass insbesondere die mit TR 5 vorgenommene Absenkung des Höchstwerts des saldierten Stundenverlusts von 80 EUR auf 60 EUR ausschlaggebend gewesen sein dürfte, flankiert durch nicht-parametrisch zu erfassende Verkomplizierungen der Bedienung z. B. durch die Spielerkarte.

##### b) Fünfte Novelle der SpielV

Verbessert wurde die Kanalisierung ab 2006 mit der Fünften SpielV-Novelle, mit der gemäß „dem Nachfrageverhalten“ von „Spielern, die schnellere Spielabläufe auch aus anderen Spielbereichen [...] gewöhnt“ seien,<sup>53</sup> der Einsatztakt von 12 auf 5 sec verkürzt wurde. Damals zeigte eine Feldstudie des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V., dass von 2004 bis 2008 der Anteil der Spieler, die nur ein Gerät bespielten, von 19,3 % auf 72,1 % stieg.<sup>54</sup> Somit wurde das ausdrücklich in der Verordnungsbegründung formulierte Ziel, dass mit den verkürzten Einsatztakt die „gleichzeitige Bespielung von mehreren Geräten in der Praxis stark eingeschränkt“ werden sollte,<sup>55</sup> im Sinne einer Kanalisierung

in „geordnete Bahnen“ einer bestimmungsgemäßen Bedienung tatsächlich erreicht. Die Beschleunigung des Einsatztaktes bewirkte sogar noch eine weitere, äußerst wichtige Kanalisierung, nämlich die Durchsetzung des mit der Fünften Novelle erfolgten Verbots von Fun-Games, bei denen es sich um insgesamt 80.000 Automaten mit Freispielgewinnen handelte, die oft missbräuchlich eingesetzt wurden.<sup>56</sup>

##### c) Grenznahe Spielangebot

Ein statisch existierendes Kanalisierungsdefizit zeigt sich in der Häufung grenznaher Spielbanken und -hallen. Zu nennen sind die Spielbanken in Enschede, Nijmegen, Venlo, Valkenburg, Blotzheim, Basel, Schaffhausen, Bregenz, Salzburg und im Kleinwalsertal, aber auch das im Vergleich zu Deutschland deutlich weniger limitierte Automatenangebot an tschechischen Grenzstellen, in niederländischen Grenzorten und – zwar nicht grenznah, aber stark durch deutsche Touristen geprägt – auf Mallorca.<sup>57</sup>

##### d) Kontraproduktive Besteuerung

Kanalisierungsdefizite können auch indirekt durch kontraproduktiv vorgenommene Besteuerungen bewirkt werden, wie es zweifellos mit der in Europa singulären Besteuerung für virtuelle Automatenspiele<sup>58</sup> durch die letzte Novelle des Rennwett- und Lotterieggesetzes<sup>59</sup> geschehen ist. Durch die Höhe der Besteuerung von 5,3 % und vor allem durch die Bemessung auf den Netto-Einsatz ist es für die in Deutschland erlaubten Online-Automatenspiele offensichtlich unmöglich, konkurrenzfähig attraktive Gewinnquoten anzubieten. Bemessung und Steuersatz sind insofern völlig unverständlich, weil einerseits die negative Korrelation zwischen der Steuerrate und dem Kanalisierungsgrad wissenschaftlich belegt war<sup>60</sup> und andererseits die Glücksspielaufsicht zuvor selbst davon ausging, dass „die marktübliche durchschnittliche Auszahlung bei Online-Casinospielen bei über 96 %“ liegen würde.<sup>61</sup> In genereller Hinsicht bleibt anzumerken, dass für Spiele, die schnell ablaufen und daher in der Regel nicht isoliert, sondern unter Verwendung vorheriger Gewinne als Einsatz sequentiell gespielt werden, eine einsatzbezogene Besteuerung letztlich zu einer Mehrfachbesteuerung führt und daher ungeeignet ist.

49 Zum Stand 2020 siehe: *Bewersdorff*, Vortragsfolien u. Redemanuskript (Fn. 14), 32.

50 *Bewersdorff*, *GewArch*, 67 (2021), 227, 232 ([tinyurl.com/2ymzsw4](https://tinyurl.com/2ymzsw4)).

51 *Bühringer*, Stellungnahme zum Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrag (GlüNeuRStV), 6.2.2020, 1 ([tinyurl.com/2p8wpumf](https://tinyurl.com/2p8wpumf)).

52 Erörterungen zum Begriff des Spieltriebs finden sich bereits bei *Schiller*, Über die ästhetische Erziehung des Menschen, 1795 und *Fichte*, Der geschlossene Handelsstaat, 1800.

53 BR-Drs. 655/05, 24.

54 BR-Drs. 881/10, IFT-Abschlussbericht, 73.

55 BR-Drs. 655/05, 24.

56 BMWi, Bericht: Evaluierung der Novelle der Spielverordnung, 44, in: BR-Drs. 881/10.

57 Als skurriler Höhepunkt dieser Prägung erscheint die Titelmeldung der Bild-Zeitung: Mallorca soll deutsch werden. Als 17. Bundesland, 9.7.1993 ([tinyurl.com/2zryncsh](https://tinyurl.com/2zryncsh)).

58 *Haucap/Fritz/Thorwart*, Zukünftige Glücksspielbesteuerung im Rahmen des Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrags („GlüStV 2021“), 2020, 13, Tab. 1 ([tinyurl.com/4c8xpku](https://tinyurl.com/4c8xpku)).

59 BGBl I 2021, 2065.

60 *Haucap/Fritz/Thorwart* (Fn. 58), 23, Abb 4.

61 Jahresreport 2018 der obersten Glücksspielaufsichtsbehörden in Hessen, 20 ([tinyurl.com/3ah69fva](https://tinyurl.com/3ah69fva)).

### e) Resümee zu den Kanalisierungsanalysen

Die vier Beispiele lassen sich analytisch auf ein gemeinsames Prinzip zurückführen. Demnach lässt sich eine Nachfrage, die im limitierten Bereich nur unzureichend kanalisiert wird, auf dem Level der taxonomischen Parameter trendmäßig durch das Teilnahme- und Spielverhalten außerhalb des Kanalisierungsziels ergründen. Dabei zu berücksichtigenden sind primär illegale terrestrische<sup>62</sup> und Online-Angebote, deren Nutzer offensichtlich nicht von der Kanalisierung erfasst werden, aber auch die unlimitierten Angebote in Spielbanken und im Ausland, soweit sie regelmäßig von Deutschen genutzt werden.

Da die Glücksspielforschung bisher keine solchen Daten zum Spielverhalten empirisch erhoben hat, konnten leider nur Erkenntnisse aus Expertengesprächen einfließen, die der Autor geführt hat: In Spielbanken sind selbst dort, wo Spiele manuell gestartet werden, Einsatzakte von über 3 sec die Ausnahme. Das Gros der Einsätze für ein 2,5-sec-Spiel bewegt sich im Bereich von 0,20 EUR bis 5,00 EUR mit einem Durchschnitt von etwas über einem EUR mit entsprechend hohen Gewinnchancen bis in den fünfstelligen Bereich. Dabei kann die solchermaßen ausgerichtete Nachfrage aufgrund der stark begrenzten Spielbanken-Standorte keinesfalls vollständig abgedeckt werden, was – insbesondere nach der Umstellung der Geldspielgeräte auf TR 5 – *Trümpers* Resultate<sup>63</sup> nochmals aus einer anderen Perspektive erklärt.

## 2. Kanalisierung statt Prohibition

Angesichts des deutlichen Trends, der sich am Rande oder außerhalb der kanalisierten Nachfrage zeigt, muss es überraschen, dass z. B. der Bremer Suchtforscher Meyer in einer seiner letzten Publikationen<sup>64</sup> befürwortend den Vorschlag des Fachbeirats Glücksspielsucht aus dem Jahr 2008 aufgreift. Damals empfohlen wurden für Geldspielgeräte Einsatzakte von 0,20 EUR pro 60 sec mit einem Stundenhöchstverlust von 7 EUR und einem Gewinnüberschuss von max. 30 EUR pro Stunde.<sup>65</sup> Offenkundig würde die Umsetzung des Vorschlags, der einen Bruch mit der weltweiten Tradition von Automaten spielen bedeuten würde, weder zu einer nennenswerten Kanalisierung führen, noch wäre ein wirtschaftlicher Betrieb möglich, womit sich eine doppelte prohibitive Wirkung ergeben würde.<sup>66</sup> Trotzdem wurde der Vorschlag damals teilweise von der Politik aufgegriffen, nämlich in Form eines Antrags der Bundestagsfraktion „Bündnis 90/Die Grünen“ für eine Spielzeitverlängerung auf 120 sec.<sup>67</sup>

Solche völlig abseits der Realität liegenden Vorschläge erinnern an die im Mai 2021 von der EU-Bürokratie angestellten Erwägungen, die von Alkohol ausgehenden Schäden, die allein in Deutschland jährlich zu 20.000 Todesopfern führen,<sup>68</sup> mit Methoden einer partiellen oder totalen Dealkoholisierung von Getränken wie insbesondere Wein zu verringern. Ein medialer Aufschrei<sup>69</sup> der Entrüstung bereitete den internen und informellen Überlegungen ein umgehendes Ende, zumal die Resonanz, die diese Kritik in der Bevölkerung fand, an eine de facto ausnahmslose Konsumerfahrung anknüpfen konnte. Demgemäß ist uns bekannt, dass Alkohol nicht nur schädigend und stimulierend wirkt, sondern – wie Fett – auch als Geschmacksträger fungiert. Wir schätzen alkoholfreies Bier als exzellenten Durstlöcher nach einer schweißtreibenden Anstrengung, wissen

aber ebenso, und zwar überwiegend aus eigener Erfahrung, dass ein richtiges Bier geschmacklich zusätzliche aromatische Noten bietet.

Anders als bei Wein und Bier fehlt bei Spielautomaten vielen Akteuren in Politik, Rechtsprechung und Wissenschaft der eigene Erfahrungshorizont. Dadurch begünstigt wird nicht nur das Gefühl einer sozialen Distanz zu Spielern und der Diversität ihrer Freizeitgestaltung, sondern auch stereotype Irrtümer über die Funktionsweise und Eigenschaften von Spielautomaten – bis hin zur pauschalen „Verachtung für das Glücksspiel“.<sup>70</sup>

In Folge erschwert werden an der Lebenswirklichkeit orientierte Meinungsbilder, zum Beispiel über ambivalent wirkende Eigenschaften wie die Spielgeschwindigkeit: Wie wirkt ein Spiel, das außerhalb der üblichen Bandbreite entschleunigt wird? Reduziert wird, beim gleichen Einsatz, offenkundig der pro Zeiteinheit verursachte Vermögensschaden (harm reduction). Außerdem wird die von einem Teil der Suchtforscher gesehene Möglichkeit eines Kontrollverlusts erschwert, was die Gefahr einer suchtfördernden Wirkung verringert. Parallel sinkt aber auch – selbst für normale Freizeitspieler – die Attraktivität des Spielangebots, was zu höheren Einsätzen, Mehrfachbespielung und einem Ausweichen auf schnellere Angebote führen kann – so das Resümee einer Review wissenschaftlicher Studien zur Spielgeschwindigkeit.<sup>71</sup> Die bereits referierten, evidenzbasierten Resultate bei den empirischen Untersuchungen zur Einsatztaktverkürzung im Zuge der Fünften Novelle der SpielV<sup>72</sup> sowie von *Trümper*<sup>73</sup> waren somit aus dem Blickwinkel der internationalen Glücksspielforschung alles andere als überraschend. Dagegen spekulierten deutsche Glücksspielforscher noch 2021: „Aufgrund des Mangels an methodisch hochwertigen Evaluationsstudien lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt tatsächlich zwar kaum belastbare Aussagen zur Wirksamkeit von Veränderungen bestimmter Game Design-Elemente ableiten. Unter theoretischen Gesichtspunkten dürften aber primär von einer Verlangsamung der Spielgeschwindigkeit Positiveffekte im Sinne der Gefahrenabwehr ausgehen.“<sup>74</sup>

62 *Trümper* (Fn. 8).

63 *Trümper* (Fn. 8).

64 *Meyer*, *GewArch* 2020, 314, 316.

65 Fachbeirat Glücksspielsucht, Beschluss Nr 1/2008 des Fachbeirats nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV vom 12. März 2008 zur Verminderung der von Glücksspielen ausgehenden Gefahren ([tinyurl.com/y4dbgxp3](http://tinyurl.com/y4dbgxp3)).

66 Auch andere Empfehlungen des Fachbeirats scheinen offenkundig nur auf eine prohibitive Wirkung abzielen wie die Empfehlung 1/2016 vom 22.6.2016 ([tinyurl.com/56sm47p6](http://tinyurl.com/56sm47p6)) zur Pflicht einer Quittungserstellung bei Automaten spielen über „jeden getätigten Einsatz sowie über jede getätigte Auszahlung sowie über jede, auch maschineninterne Form einer Gutschrift oder Belastung“, also im 5-sec-Takt, was eine weltweite, noch nirgends wissenschaftlich vorgeschlagene „Innovation“ darstellen würde.

67 BT-Drs. 16/10878.

68 BZgA, Alkohol tötet alle 12 Sekunden einen Menschen, 25.6.2012 ([tinyurl.com/35v7s28z](http://tinyurl.com/35v7s28z)).

69 Dealkoholisierung: Wein ohne Alkohol. Italien sieht in EU-Plänen „Mega-Betrug“, *Der Standard*, 8.5.2021 ([tinyurl.com/2p8ckacp](http://tinyurl.com/2p8ckacp)).

70 *Erhardt*, Änderungen beim Glücksspiel: Die Verlierer sind die Kommunen, *Kommunal*, 9.6.2021 ([tinyurl.com/5n8djcsr](http://tinyurl.com/5n8djcsr)).

71 *Harris/Griffiths*, *Journal of Gambling Studies*, 2018, Vol. 34, 393, 409 (DOI: 10.1007/s10899-017-9701-7)

72 Siehe Fn. 54.

73 Siehe Fn. 8.

74 *Meyer/Hayer*, Prävention und Gesundheitsförderung, 2021 (DOI: 10.1007/s11553-021-00924-y).



### 3. Methoden zur evidenzbasierten Verbesserung der Kanalisierungswirkung

Im Prinzip reichen für die Analyse der ungenügenden Kanalisierungswirkung bewährte Standardmethoden, wie sie in anderen empirischen Wissenschaften etabliert sind. In diesem Sinne ergeben sich für die „blinden Flecken“, die die deutsche Glücksspielforschung leider aufweist, die folgenden Ansätze. Dass es bei den derart abgeleiteten Handlungsempfehlungen zu Überschneidungen kommt, ist als gegenseitige Bestätigung zu sehen.

#### a) Best Practice

Die Krisen und politischen Herausforderungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass Europa nicht nur als gemeinsamer Wirtschaftsraum auf Basis eines gemeinsamen politischen Wertesystems gesehen werden darf, sondern endlich auch als Chance begriffen werden muss, von der innovativen Kraft und den derart gewonnenen Erfahrungen der Partner zu profitieren.<sup>75</sup> Dabei sollten Vorgaben, die im gesamten europäischen Kontext mit gutem Grund völlig atypisch sind, in der Regel als „No-Go“ eingestuft werden, wie es bei einer Beschränkung des Alkoholgehalts auf 6% im Wein der Fall wäre. Analog ergibt sich für Automatenspiele die folgende Liste von Parameterwerten und qualitativen Vorgaben, die in Deutschland weit abseits des andernorts üblichen Regelungshorizonts liegen und daher einer drastischen Änderung bedürfen:<sup>76</sup>

- Die in Deutschland praktizierte Bemessung der Virtuellen Automatensteuer auf den Einsatz ist in Europa einzigartig. Das gilt auch für die daraus unvermeidbare Minderung der Attraktivität sowie die sich letztlich ergebende Höhe des Steuersatzes auf den Bruttospielertrag.<sup>77</sup> Zu ergänzen ist, dass es auch bei Geldspielgeräten im Fall einer Vergnügungssteuerbemessung auf Einsätze zu singular hohen Belastungen kommt.
- Der Einsatztakt von 5 sec bei Geldspielgeräten und virtuellen Automatenspielen liegt deutlich außerhalb der in Europa praktizierten Vorgaben.<sup>78</sup>
- Der Höchstgewinn von 2 EUR pro 5 sec bei Geldspielgeräten und das zugehörige, seit 60 Jahren unveränderte Verhältnis von 10:1 für den Höchstgewinn in Relation zum Höchsteinsatz ist nur ein kleiner Bruchteil dessen, was andernorts in Europa erlaubt ist.
- Außer bei Geldspielgeräten gibt es nirgends sonst eine Limitierung des Gewinnsaldos pro Stunde.
- Die vom Zeitpunkt der Spielaufnahme in Bezug auf das 3-Stunden-Intervall abhängende Ungleichbehandlung von Geldspielgeräte-Spielern gibt es in diesem Maße nirgends sonst, und sie würde in Bezug auf die Forderung nach Chancengleichheit im Widerspruch zu vielen Jurisdiktionen stehen einschließlich § 22 a Abs. 3 Satz 1 GlüStV 2021.
- Das Punkteverbot bei Geldspielgeräten und virtuellen Automatenspielen ist mit den positiven Erfahrungen, die nicht nur in den Niederlanden mit dem transparenten Punktespiel gemacht wurden, völlig unvereinbar. Dass in Deutschland angesichts der vorgenannten Restriktionen überhaupt kanalisierungsfähige Spielautomaten designt werden konnten, beruhte nur auf der über 50 Jahre währenden Tradition einer expliziten Erlaubnis<sup>79</sup> von Gewinnoptionen ohne festen Gegenwert („Sonderspiele“).<sup>80</sup>

- Erweitert man den Fokus von den Automatenspielen selbst auf die Bedingungen ihres Betriebs, so ist die Restriktion auf nur zwölf Spielautomaten pro Konzession – in Berlin und Hamburg sogar auf nur acht – als weitere Singularität in Europa anzuführen.

Ein „Best Practice“-Prinzip ist sogar ausgehend von nationalen, deutschen Regulierungen möglich. So könnte analog zu virtuellen Automatenspielen auch bei Geldspielgeräten auf eine Gewinnlimitierung verzichtet werden, zumal der begrenzte Vorrat von auszählbarem Bargeld wie auch die Erwartungshaltung der Automatenbetreiber und noch mehr der beteiligten Gastronomen ohnehin indirekt limitierend wirken würden. Auch in Bezug auf die Einsatzakte bieten die Regularien virtueller Automatenspiele zumindest qualitativ einen zielführenden Ansatz, der sich ebenfalls für Geldspielgeräte vorteilhaft eignen würde: Dadurch, dass pro 10 Minuten maximal 120 Einsätze geleistet werden dürfen,<sup>81</sup> fördern die sich so in der Regel alle 10 Minuten ergebenden Pausen die Impulskontrolle von Spielern besser als circa hundert Einzelpausen, die jeweils nur Bruchteile einer Sekunde dauern.

Schließlich liefert der international orientierte „Best Practice“-Ansatz auch Hinweise auf den Anpassungsbedarf von Regulierungsparametern, zum Teil flankiert durch ökonomische Daten über notwendige Inflationsanpassungen. Betroffen sind insbesondere die für den Spielerschutz qualitativ maßgeblichen Höchstwerte zur Schadensbegrenzung, die den maximal möglichen und den durchschnittlichen Stundenverlust limitieren.<sup>82</sup> Leider sind solche Vergleiche auf europäischer Ebene bisher nicht systematisch verfolgt worden.<sup>83</sup>

#### b) Revidierung nicht bewährter Änderungen

Eine Revidierung nicht bewährter Änderungsmaßnahmen. Dazu zählen insbesondere die mit der Einführung von TR 5 eingeschränkten Limits für Geldspielgeräte, da durch sie die Kanalisierung nachweislich deutlich verringert wurde.

#### c) Extrapolation bewährter Änderungen

In einer Evaluierung bewährte Änderungen sollten tendenziell, d.h. in gleicher Richtung, fortgesetzt werden. Insofern war es völlig unverständlich, dass die mit der Fünften Novelle vorgenommene Verkürzung des Einsatztaktes von 12 auf 5 sec nicht in einem zweiten Schritt auf 3 sec fortgesetzt wurde.

<sup>75</sup> Nach *Haucap* ist die „Glücksspielregulierung der vergangenen 20 Jahre [...] im Wesentlichen ein Lehrstück des politischen Versagens“, das „viel mit der Corona-Politik in Deutschland gemeinsam“ habe. *Haucap*, Glücksspielregulierung aus ordnungsökonomischer Perspektive, 2021, 28 (tinyurl.com/9etsc6wy).

<sup>76</sup> *Bewersdorff* (Fn. 50), 232.

<sup>77</sup> *Haucap/Fritz/Thorwart* (Fn. 58), 13.

<sup>78</sup> Mit einer Ausnahme sind europaweit nur Einsatzakte von bis zu 3 sec üblich. *Bewersdorff*, ZfWG, 2020, 415, 417. Die Ausnahme ist die Comma-6a-Gerätekategorie für italienische Pubs mit Einsätzen bis max. 1 EUR je 4 sec.

<sup>79</sup> Derzeit maßgebend ist die Begründung zu § 13 Nr. 1 SpielV, BR-Drs. 437/13 (Beschl.), 6. Zur Genese vgl., Fn. 80.

<sup>80</sup> *Albrecht*, Automatenmarkt, Juli 2018, 80, 83 (tinyurl.com/y2399657), *Bewersdorff*, ZfWG, 2018, 357, 358; *Bewersdorff*, ZfWG, 2015, 182; *Bewersdorff*, ZfWG, 2020, 415, 418 f.

<sup>81</sup> § 22 a Abs. 6 Satz 1 GlüStV 2021. Zur Interpretation: Landesverwaltungsamt Sachsen-Anhalt, Merkblatt für Anträge auf Erteilung einer Erlaubnis einzelner virtueller Automatenspiele, 16.2.2022, 3 (tinyurl.com/5yeb7b4a).

<sup>82</sup> *Bewersdorff* (Fn. 50).

<sup>83</sup> Immerhin einen Überblick gibt *Bewersdorff* (Fn. 14).

#### d) Differenzierte Parameter

Mehr auf einer Meta-Ebene, aber viel zu wichtig, um nicht explizit hervorgehoben zu werden, bewegen sich Änderungen, die nur für einen Teil des Angebots gelten, z. B. nur für Spielhallen-Geldspielgeräte oder dort nur unter bestimmten Bedingungen oder dort nur für einen bestimmten Anteil.

#### e) Abwärtskompatible Änderungen

Das in II.2.e) referierte Vorgehen in den Niederlanden, eine neue Systematik parallel zur bestehenbleibenden Vorgängerversion zu etablieren, erlaubt ein „experimentelles“ Vorgehen samt empirischer Evaluierung.

#### f) Ganzheitlicher Ansatz

Die Mehr-Ebenen-Problematik, die durch das unabgestimmte Aufeinandertreffen von Regulierungen des Bundes, der Länder und – zumindest in Bezug auf die Vergnügungssteuer – der Kommunen zu Stande kommt, kann nur durch aufeinander abgestimmte Regulierungen und damit de facto nur mit einer kompetenzgebündelten Zuständigkeit des Bundes überwunden werden, um so die Ziele, wie sie im GlüStV konsequent und folgerichtig formuliert sind, tatsächlich erreichen zu können.

### IV. Lösungsansätze

#### 1. Mit einer Differenzierung zu zielgerichteten Schutzmechanismen

Grundlage einer gezielten Glücksspielregulierung muss der evidenzbasierte Erkenntnisstand der internationalen Glücksspielforschung sein, insbesondere über den relativ kleinen Anteil von vulnerablen Spielern und den dafür notwendigen, gezielt wirkenden Schutzmaßnahmen.<sup>84</sup> Dabei wurde zu Recht, wenn auch ergänzt mit drastisch übertriebenen Schätzungen mittels höchst fragwürdiger Methoden,<sup>85</sup> darauf verwiesen, dass der Umsatzanteil vulnerabler Spieler höher ist als ihr Anteil unter den Spielern. Begleitend erhoben wurden Unterstellungen über ein angebliches „finanzielles Interesse der Glücksspielanbieter an pathologischen und problematischen Spielern, die ihre beste Kundengruppe darstellen“ würden.<sup>86</sup> Im Widerspruch dazu waren es maßgeblich die namhaften Glücksspielanbieter, darunter der Spitzenverband der Automatenwirtschaft, die sich bereits frühzeitig für ein spielformübergreifendes Sperrsystem stark gemacht haben,<sup>87</sup> wie es dann tatsächlich mit § 8 GlüStV 2021 eingeführt wurde. Es bildet den wesentlichen Pfeiler zum Schutz gefährdeter Spieler, wobei seine Wirkung zukünftig gegebenenfalls mit Maßnahmen substantiell verbessert werden könnte, die eine Früherkennung von Verhaltensweisen erlauben, die für gefährdete Spieler typischen Mustern folgen.<sup>88</sup> Bereits heute sieht in diesem Sinne § 6i Abs. 1 GlüStV 2021 algorithmische Analysen des Spielverhaltens unter anderem für virtuelle Automaten Spiele vor. Zu meistern sein wird die Herausforderung, auch bei erfüllten Datenschutzvorgaben die Effizienz der Früherkennung sicherzustellen.<sup>89</sup>

Abseits der gezielten Maßnahmen für vulnerable Spieler reichen für die quantitativ deutlich überwiegende Gruppe der resilienten Spieler in der Regel übliche Methoden des Verbraucherschutzes zur Stärkung der Eigenverantwortung für eine risikobewusste und somit risikoreduzierte Glücksspielteilnahme. Als zweifellos gescheitert anzuse-

hen sind allgemeine Angebotsreduktionen und -restriktionen, wozu auch die indirekten Restriktionen durch einsatzbezogene Besteuerungen von Automaten spielen zu zählen sind. Die fatalen Folgen dieser Maßnahmen sind ein „Konjunkturprogramm“ für kriminelle Anbieter,<sup>90</sup> z. T. aus dem Bereich der organisierten Clan-Kriminalität.<sup>91</sup> Insofern muss es höchst bedenklich stimmen, wenn der Bremer Innensenator Ulrich Mäurer befindet: „Aus Sicht der Betroffenen ist es egal, ob ihnen ein Schaden entsteht, weil sie sich an legalen oder an illegalen Sportwetten beteiligen.“<sup>92</sup> Gesetzestreue von Anbietern wie Spielern, Steuern, Sozialabgaben und die transparent prüfbare Einhaltung von Spielerschutzmechanismen scheinen für Mäurer keine Rolle zu spielen.

Die strukturierten und zielgerichteten Optimierungen sollten einhergehen mit der Entrümpfung unsinniger Regelungen, für deren Schutzcharakter selbst über zehn Jahre nach ihrer Einführung noch kein einziger Evidenznachweis vorliegt. Dazu gehören insbesondere Abstandsgebote zwischen Spielhallen, aber auch die Beschränkung der Spielautomatenanzahl pro Lokalität, jedenfalls so lange, wie eine Mehrfachbespielung durch Automatenplatzierungen oder technische Maßnahmen ausgeschlossen ist.

Es wäre vermessen, das für die unzureichende Kanalisierung des deutschen Automaten Spiels verantwortliche Mehr-Ebenen-Problemdickicht im Rahmen einer einzelnen Analyse und darauf aufbauenden Empfehlungen auflösen zu wollen.<sup>93</sup> Dies gilt insbesondere in Bezug auf notwendige Spielrechtsanpassungen und die dabei bestehende Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern. Trotzdem zeichnen sich diverse Lösungsansätze ab.

84 *Bühringer*, Stellungnahme zum GlüStV 2021 (LT-Drs. 17/11683), 2021, 2 (tinyurl.com/y55fr8e9). Gegenteilige Aussagen wie von *Meyer*, ZfWG 2022, 318 beruhen auf einer undifferenzierten Einbeziehung von Personen mit einer leichten oder mittleren Glücksspielstörung i. S. v. DSM-5 (ungefähr entsprechend den Charakterisierungen „auffällig bzw. risikoreich“ und „problematisch“ bei anderen Screening-Instrumenten).

85 Einen Überblick über die Argumentationen und ihre Lücken findet man in: *Bewersdorff*, ZfWG 2019, 442.

86 *Fiedler*, Glücksspiele, 2016, 510.

87 Die Deutsche Automatenwirtschaft, Auf einen Blick, Jan. 2020, 19 (tinyurl.com/yc6bk5e6). Siehe dazu auch die Beteiligung von Glücksspielanbietern bei: *Düsseldorfer Kreis*, Gemeinsames Verbraucherschutzkonzept für Glücksspiel in Deutschland, 11.3.2016, 12 (tinyurl.com/2tkazab7).

88 *Suzuki/Nakamura/Inagaki/Watanabe/Takagi*, IEEE/WIC/ACM International Conference on Web Intelligence, Oct 2019, 367 (DOI: 10.1145/3350546.3352549).

89 Zu datenschutzrechtlichen Problemen der Limit- und Aktivitätsdateien nach § 6c, h GlüStV 2021 siehe *Gersdorf*, ZfWG, 2021/1, Sonderbeilage, 17.

90 „Zockertische in Hinterzimmern gab es schon immer. Aber die illegalen Automaten sind in den letzten Jahren wie Pilze aus dem Boden geschossen“, so ein Ermittler der Kripo Duisburg (Polizei Duisburg; Erfolgreiche Razzia im Zocker-Milieu, WAZ, 9.11.2022, tinyurl.com/yuzznhr).

91 FOCUS Online, Automaten, Geldwäsche, Steuerhinterziehung. Großrazzia bei arabischen Clans in NRW, 16.8.2020 (tinyurl.com/25fmbzha). Berliner Kurier, Kampf gegen Clankriminalität, Razzien in Casinos: Berliner Polizei beschlagnahmt illegale Spielautomaten, 16.10.2022 (tinyurl.com/3fnefb9v). *Erhardt* (Fn. 70). Razzia in NRW: Polizei durchsucht sechs Objekte im Kreis Mettmann, Deutschlandfunk, 19.11.2022 (tinyurl.com/3kr4a3tr).

92 „Wenn wir ein paar Millionen Spielsüchtige in Deutschland haben, ist es zu spät“. Interview mit Ulrich Mäurer, Welt Online, 16.6.2022 (tinyurl.com/y25ms7rr).

93 Ergänzend vgl. die Auswertung internationaler Erfahrungen, insbesondere im Online-Bereich: *Haucap* (Fn. 75), 14.

## 2. Notwendige Anpassungen in der SpielV

Der höchst dringliche Anpassungsbedarf bei der SpielV dürfte aufgrund der derzeit galoppierenden Inflation ernsthaft kaum zu bestreiten sein. Um eine genügend schnelle Reaktion zumindest annähernd zu erreichen, bietet es sich an, die Novellierung der SpielV – zumindest zunächst – im Wesentlichen auf eine an die aufgelaufene Inflation angelehnte Nachführung der wirtschaftlich maßgeblichen Eckwerte zu beschränken. Aufgrund des Kanalisierungsdesasters, das von der Sechsten Novelle verursacht wurde, sollten die Anpassungen standardmäßig von den Eckwerten der Fünften Novelle ausgehen, konzeptionsmäßig diskutiert unter dem Stichwort „Rolle rückwärts“.<sup>94</sup> In qualitativer Hinsicht sollten zumindest die im Maßgabebeschluss des Bundesrats enthaltenen Widersprüche<sup>95</sup> wieder aus der SpielV entfernt werden.

### 3. Ein zusätzlicher Gerätetyp „Europa-Standard“

Auch wenn eine Anpassung der SpielV aufgrund der galoppierenden Inflation keinen Aufschub erlaubt, sollte die zur Sicherstellung der Kanalisierung unumgängliche Ausrichtung des Spielrechts auf internationale Standards nicht auf die lange Bank geschoben werden. Dabei könnte die inflationsbedingte Anpassung flankiert werden durch Erweiterung des Rechtsrahmens um einen zweiten, zusätzlichen Typ eines gewerblichen Glücksspielautomaten – parallel unter Beibehaltung der bisherigen Regelungen, wie es sich in den Niederlanden bewährt hat (siehe III.3.e). Die maßgeblichen Anforderungen sollten sich an den gemeinsamen Eigenschaften europäischer Automaten orientieren, vorwiegend terrestrisch, aber auch unter Berücksichtigung jüngerer Impulse aus den Online-Gesetzgebungen.

In dieser Hinsicht bieten sich im Wesentlichen drei prinzipielle Ansätze für eine ergänzende, parallel zu etablierende Regulierung an. Jeder dieser Ansätze orientiert sich an entsprechenden Klassen von Spielautomaten, die es außerhalb der Spielbanken in den diversen europäischen Ländern gibt: Dies sind einerseits sogenannte *Video Lottery Terminals* (VLT) und andererseits traditionelle *Low Stack Machines*, die ein Pendant zu deutschen Geldspielgeräten bilden, wobei in Europa zwei strukturell unterschiedliche Regulierungsrahmen zu unterscheiden sind.<sup>96</sup>

#### a) *Video Lottery Terminals*

Video Lottery Terminals verfolgen das Ziel, rechtliche Regelungen zusammenführen zu können, die für terrestrisch und online angebotene Automaten spielen gelten. Die visuelle Anmutung eines Video Lottery Terminals ist von einem normalen, terrestrischen Spielautomaten meist nicht zu unterscheiden, obwohl jeder einzelne Spielvorgang wie bei einem virtuellen Automaten spielen eines Online-Casinos über zentrale Server gesteuert wird.<sup>97</sup> Anders als bei Online-Casinos erfolgt die multimediale Präsentation eines Automaten spielen in der Regel nicht innerhalb eines Internet-Browsers. Außerdem kann technisch sichergestellt werden, dass die spielsteuernden Serverfunktionalitäten ausschließlich durch lizenzierte Terminals genutzt werden. Diese Gesamtkonstruktion erlaubt, sofern regulatorisch erforderlich, Sicherstellungen dahingehend, dass einerseits ein Spieler nur nach einer Identifikation und Prüfung seines aktuellen Status mit bar oder unbar geleis-

teten Einsätzen spielen kann und dass dies andererseits nur an bestimmten Orten und zu bestimmten Zeiten möglich ist. Mit Letzterem wird es möglich, dass wie im sonstigen terrestrischen Bereich die Anzahl der Terminals quantitativ beschränkt werden kann und Auflagen für eine soziale Kontrolle der Spielenden erlassen werden können, wobei beides im Vollzug vor Ort überwacht werden kann. Aufgrund der Online-Basierung ist eine Anbindung an einen Safe-Server i. S. v. § 6i Abs. 2 GlüStV wie bei virtuellen Automaten spielen technisch möglich und auch üblich.

Video Lottery Terminals stehen damit zu virtuellen Automaten spielen wie die Angebote eines terrestrischen Sportwettbüros zu einer Online-Plattform eines Sportwettanbieters.<sup>98</sup>

Da die Schutzmaßnahmen für Glücksspiele kohärent sein müssen,<sup>99</sup> ergibt sich eine hohe Plausibilität dafür, die Anforderungen für Video Lottery Terminals an einem Mix der Anforderungen für virtuelle Automaten spielen einerseits und für terrestrische Automaten andererseits zu orientieren, wie es analog im Bereich der Sportwetten mit der Limitierungsausnahme für terrestrische Sportwettangebote gemäß § 21 Abs. 4 Satz 2 GlüStV 2021 der Fall ist. Insofern wäre wohl eher der GlüStV und nicht die SpielV der geeignete Rahmen, um Video Lottery Terminals rechtlich zu regeln.

Insgesamt bleibt aber fraglich, ob ein VLT in Form eines terrestrischen Pendants eines virtuellen Automaten spielen, das heißt spielbar nur mit einem persönlichen Account, eine ausreichende Kanalisierung bieten könnte, da die bei vielen Spielern terrestrischer Spielautomaten geschätzte Möglichkeit eines spontanen, einfachen und anonymen Spiels nicht gegeben wäre, ganz abgesehen von den bereits erörterten Mängeln bei den derzeitigen Anforderungen für virtuelle Automaten spielen. So bleibt zu resümieren: Kohärenz ist ein gewichtiges Rechtsprinzip, aber ohne ein Gesamtkonzept, das eine erfolgreiche Kanalisierung ermöglicht, nützt sie nichts.

#### b) *Low Stack Machines*

Anders als Video Lottery Terminals wäre die Etablierung einer zweiten Kategorie eines Geldspielgerätes in Anlehnung an bewährte europäische Vorbilder von Low Stack Machines ein eher traditioneller Ansatz, der in der SpielV geregelt werden könnte. Anzustreben wäre eine maximale Kanalisierung bei unveränderter Sicherstellung der Schutzziele, was nur auf den ersten Blick unüberbrückbar scheint:

##### aa) *Kanalisierung nur mit einfach bedienbaren Geräten*

Eine Regulierung, die eine erfolgreiche Kanalisierung erlauben soll, ist nur dann möglich, wenn ein reguliertes

<sup>94</sup> Die Notwendigkeit einer „Rolle rückwärts“ wurde bereits von *Dreizehnter, Games & Business*, Okt. 2022, 93 unter Verweis auf die Kanalisierungstendenzen, nämlich seit 2006 zunächst positiv und seit TR 5 negativ, schlüssig dargelegt.

<sup>95</sup> Etwa durch eine Streichung von § 13 Nr. 1 SpielV. Vgl. *Bewersdorff, ZfWG*, 2015, 182, 186 f.; *ZfWG* 2019, 357, 358, *ZfWG* 2020, 415, 418; Vortragsfolien und Redemanuskript (Fn. 14), 19 f.

<sup>96</sup> *Bewersdorff, ZfWG* 2020, 415, 417 gibt einen Überblick mit Referenzen der Rechtsgrundlagen.

<sup>97</sup> Eine Standardisierung gibt: Gaming Labs, GLI Standard #23: Video Lottery Terminals, Ver. 1.0, 2011 ([tinyurl.com/msst5pt6](http://tinyurl.com/msst5pt6)).

<sup>98</sup> Insbesondere handelt es sich bei VLTs nicht um einen stationären Vertrieb virtueller Automaten spielen i. S. v. § 22 a Abs. 12 Satz 2 GlüStV 2021.

<sup>99</sup> EuGH, Urt. v. 8.9.2010 – C-46/08 (Carmen Media), Rn. 68.

Spielgerät so unkompliziert bedient werden kann<sup>100</sup> wie ein illegales Pendant – schließlich ist das einfache und unkomplizierte Spiel eins der wesentlichen Merkmale eines Spielautomaten, quasi als Gegenpol zur abschreckenden Komplexität eines Fahr Scheinautomaten. Die meisten ausländischen Spielautomaten, aber auch illegal in Deutschland betriebene, erfüllen diese Anforderung der einfachen Bedienbarkeit. Dagegen sind deutsche Geldspielgeräte nur mit einer kompliziert handzuhabenden Spielkarte<sup>101</sup> zu bespielen, die eingeführt wurde, um das speziell in Deutschland durch den für Automaten spiele unangemessen langen Einsatztakt entstandene Problem der Mehrfachbespielung zu lösen. Eine verbesserte Kanalisierung bei unverändertem Schutz vor einer Mehrfachbespielung ließe sich mit einer geeignet flankierten Beschleunigung des Einsatztaktes erreichen: Bei nur einzeln manuell auszulösenden Einsätzen<sup>102</sup> mit einem Takt von ca. 2,5 sec wäre eine Mehrfachbespielung bei geeigneten Vorgaben der Geräteplatzierung unmöglich – und zudem kaum nachgesucht –, ohne dass es dazu in Spielhallen einer kompliziert handzuhabenden Spielkarte bedürfte. Grund ist, dass die zweite Funktion der Spielkarte, nämlich die Sicherstellung der Spielberechtigung i. S. von § 6 Abs. 5 Satz 1 SpielV, bereits beim Betreten der Spielhalle geprüft wird.

Im Sinne eines gezielten Spielerschutzes sollte sich in diesem Zuge die Geräteanzahl pro Spielhalle nicht mehr absolut, sondern „nur“ noch indirekt durch die Vorschriften der Geräteplatzierung limitiert werden.

#### bb) Einsatztakt

Der Einsatztakt sollte sich quantitativ am in Europa üblichen und dort Bewährten orientieren, nicht nur zur Verhinderung der Mehrfachbespielung. In qualitativer Hinsicht sollte der absolute und durchschnittliche Mindestwert wie bei virtuellen Automaten spielen differenziert werden (§ 22 a Abs. 6 Satz 1 GlüStV 2021)<sup>103</sup>. Sinnvoll wäre z. B. eine Mindestzeit von 2 sec und eine nach 10 Minuten zu erreichende Durchschnittszeit von 2,5 sec, wodurch es bei (zu) schnellem Spiel alle 10 Minuten zu „Nachdenkpausen“ kommen würde, auch zur Förderung der Impulskontrolle.

#### cc) Durchschnittlicher und maximaler Stundenverlust

Die maßgebliche Schutzfunktion begrenzt, wie bereits heute, den möglichen Schaden mittels *zwei* vorgegebener Höchstwerte für die möglichen Verluste pro Stunde. Dabei wird mit einer absoluten Obergrenze der Verlust selbst in „Chasing Losses“-Episoden begrenzt, während der langfristige Schaden für Vielspieler mittels eines Höchstwerts für den durchschnittlichen Stundenverlust begrenzt wird.<sup>104</sup> Die Höhe der beiden Werte könnte analog zur zeitnah erforderlichen, inflationsgemäßen Anpassung der heutigen SpielV-Parameter abgeleitet werden (siehe IV.2).

#### dd) Höchstgewinn

Der Höchstgewinn stellt ein wesentliches Merkmal eines Spielangebots dar, dessen weitere Charakteristiken in den beiden nächsten Abschnitten erörtert werden. Bereits in III.3.a wurde darauf hingewiesen, dass der Höchstgewinn eines deutschen Geldspielgerätes in Höhe von nur 2 EUR pro 5-sec-Zeittakt und eine separate Deckelung des in einer Stunde möglichen Gewinnsaldos in Europa absolute Singularitäten darstellen. Zwar begrenzen traditionell auch andere europäische Regulierungen, die für Spielautomaten außerhalb von Spielbanken gelten, den

Höchstgewinn, allerdings lassen Regularien, wie sie in den letzten Jahren für virtuelle Automaten spiele aufgestellt wurden, ein Umdenken erkennen. Dies ist insofern konsequent, da andere Spielangebote, bei denen die Spielentscheidung unmittelbar nach der Einsatzleistung erfolgt, extrem hohe Gewinne ermöglichen: Spiele in anderen legalen oder illegalen Online-Casinos, Spielbanken-Slots und Sofortlotterien (Rubbellose)<sup>105</sup>, wobei bis zu 1 Mio. EUR sowohl bei deutschen Spielbanken-Slots<sup>106</sup> wie auch bei Rubbellosen<sup>107</sup> gewonnen werden können. Einen isolierten Charakter besitzen einzig die Lotterien mit ihren nur zweimal wöchentlichen Spielentscheidungen, bei denen bis zu 120 Mio. EUR gewonnen werden können.<sup>108</sup> Folgerichtig nehmen auch die Erläuterungen des GlüStV 2021 eine deutliche Abgrenzung vor, indem sie „[h]ohe Gewinnsummen bei gleichzeitig sehr niedrigen Gewinnwahrscheinlichkeiten und geringen Einsätzen“ als „kennzeichnende Merkmale von Lotterien“ sehen, die als Bestandteil eines virtuellen Automaten spiels den Zielen des § 1 GlüStV 2021 zuwiderlaufen würden.<sup>109</sup>

Resümierend sollte damit bei Geldspielgeräten, wie bei den virtuellen Automaten spielen und denen in Spielbanken, auf die Festlegung eines Höchstgewinns verzichtet werden. Ausreichend ist ein in Bezug auf die Höchstgewinne klar formuliertes Abstandsgebot zu Casino-Slots und damit drastisch mehr zu Lotterien. Dieses Abstandsgebot ist auch deshalb ausreichend, weil die Erfahrung gezeigt hat, dass der begrenzte Bargeldvorrat für Gewinnauszahlungen wie auch die Erwartungshaltung von Aufstellern wie Wirten, die das Risiko der Gewinnversprechen als Gläubiger tragen – indirekt limitierend wirken.

#### ee) Spielablauf

Ob die multimediale Darstellung eines Spielablaufs überhaupt objektiv bewertet werden kann, ist umstritten. So sieht Richter, der über 20 Jahre die Bauartzulassungen bei der PTB verantwortete, dass „das sichtbare Spiel mit Beginn und Ende, um das herum die Anforderungen der Spielverordnung im Laufe der Zeit angelagert worden waren, als Regulierungsgrundlage nicht mehr geeignet ist.“<sup>110</sup> Ganz in diesem Sinne hat der GlüStV auf die Reglementierung der multimedialen Darstellung eines Spielablaufs weitestgehend verzichtet. Ausnahmen, die allgemein unstrittig sein dürften, betreffen insbesondere die Transparenz der Gewinnmöglichkeiten und -chancen (§ 22 a Abs. 1 GlüStV 2021) sowie Zufälligkeit und Chancengleichheit (§ 22 a Abs. 3 GlüStV 2021). Diese Anforderun-

100 Trümper (Fn. 8), 24.

101 Der Begriff *Spielkarte* steht kurz für das gerätegebundene, personenungebundene Identifikationsmittel, das nur Spielberechtigte und nur einfach ausgehändigt bekommen (§ 6 Abs. 5 i. V. m. § 13 Nr. 10 SpielV).

102 Bereits heute in § 13 Nr. 7 Satz 3 SpielV vorgegeben.

103 Siehe auch Fn. 81.

104 Zur Systematik der Schutzziel-Analyse vgl. Fn. 50.

105 Trotz der hohen Ereignisfrequenz bei Rubbellosen unterliegt deren stationärer Vertrieb nicht der Pflicht, am spielformübergreifenden Sperrsystem teilzunehmen (§ 8 Abs. 2 Satz 3 GlüStV 2021).

106 Spielbanken Bayern, Garmisch-Partenkirchen, Bayern-Jackpot geknackt (tinyurl.com/4k7hvmf9).

107 Sachsenlotto, Rubbellos „Diamant“ (tinyurl.com/bde8jhpj).

108 Der Höchstgewinn beim Lotto wurde im März 2022 von 90 auf 120 Mio. EUR erhöht (Lotto Niedersachsen, 120 Mio. EUR Höchstgewinn, zweite Ziehung und neue Spielformel bei Eurojackpot. Produktänderung ab 25.3.2022, tinyurl.com/yckc8snd).

109 Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag 2021 (Fn. 6), 106.

110 Richter, GewArch, 2019, 422, 424 (tinyurl.com/2dwnzpm9).

gen können schlicht als Konkretisierung üblicher Transparenzvorgaben im Rahmen des Verbraucherschutzes gesehen werden.

#### ff) Punkte, Sonderspiele etc.

Ob das Ergebnis eines Spiels den Verlauf nachfolgender Spiele beeinflussen darf – etwa durch Punkte, Sonderspiele und Jackpots –, ist in Europa unterschiedlich geregelt. Es gibt daher aus dieser Perspektive keine eindeutige Handlungsempfehlung, aber sehr gute Vergleichsmöglichkeiten. Exemplarische Beispiele sind die Niederlande, wo Punkte in einem definierten Rahmen gewonnen und wirkungsäquivalent zu einem Einsatz verwendet werden können, und das Vereinigte Königreich, wo spielübergreifende Konstruktionen nur in klar geregelten Ausnahmen erlaubt sind. Das ausreichend erreichte Kanalisierungslevel ist aber in beiden Ländern ähnlich, es wird allerdings in den Niederlande aufgrund des erlaubten Punktspiels mit deutlich niedrigeren Verlustmöglichkeiten pro Zeiteinheit, nämlich mit weniger als einem Siebtel der im Vereinigten Königreich möglichen Verluste, erreicht.<sup>111</sup>

Noch restriktiver als die Regelungen für britische Low Stake Machines ist § 22 a Abs. 5 und 8 GlüStV 2021, welcher nach überwiegender Interpretation einen kausalen Einfluss eines Spielereignisses auf ein späteres Spiel ausschließt. In der Praxis werden damit sowohl Punkte<sup>112</sup> nach niederländischer Gesetzgebung („Gewinnaussichten mit festem Gegenwert“ i. S. v. § 12 Abs 2 Nr. 2 SpielV), aber auch klassische Sonderspiele<sup>113</sup> im Sinne der SpielV bis 2005 wie auch variable Gewinnhöhen im Rahmen eines sogenannten Jackpots (i. S. des englischen Begriffs „progressive jackpot“) ausgeschlossen. Offenkundig zum Ausgleich für diese gegenüber der SpielV ergänzten Restriktionen wurden die Einsatzmöglichkeiten im Vergleich zur SpielV auf das Fünffache, nämlich von 0,20 EUR auf 1 EUR pro 5-sec-Takt, erhöht.

#### gg) Höchstwert für einen Einsatz

Wie im letzten Abschnitt dargelegt, kann der Einsatz ohne Gefährdung des Kanalisierungspotenzials nur dann ähnlich stark wie in den Niederlanden, nämlich auf 0,20 EUR pro 3 sec, begrenzt werden, wenn ergänzend „Gewinnaussichten mit festem Gegenwert“, vulgo Punkte, zulässig sind, ob aufgrund eines Regelungsverzichts oder aufgrund expliziter Regelungen wie in den Niederlanden. Denn nur dann wird zumindest zeitweise, nämlich nach Gewinnphasen, eine Spielweise ermöglicht, die wirkungsäquivalent ist zu einem Spiel mit erhöhtem Einsatz.<sup>114</sup> Das Verhältnis von 5:1 der Höchstesätze nach GlüStV 2021 und der SpielV, nämlich 1 EUR bzw. 0,20 EUR pro 5 sec, dürfte ähnlich motiviert sein.

Ausgehend von den Überlegungen in Abschnitt IV.2.b.bb ergeben sich auf Basis eines durchschnittlich 2,5 sec langen Einsatztakts für die Limitierung des Höchstesatzes die beiden folgenden Optionen, die ungefähr im bereits angeführten Verhältnis 1:7 stehen:

- In Anlehnung an die Niederlande, die seit der Euro-Einführung vor über 20 Jahren den Einsatz auf 0,20 EUR pro 3 sec begrenzen, bietet sich 0,20 EUR pro 2 sec (minimal) und 2,5 sec (durchschnittlich) für die Option „à la Niederlande“, d. h. mit erlaubten Punkten, an.
- Für eine Regelung nach britischem Vorbild, die wie der GlüStV 2021 keine Punkte zulässt, ergäbe sich bei glei-

chem Einsatztakt von 2 sec (minimal) und 2,5 sec (durchschnittlich) ein Höchstesatz von 1,50 EUR.

Näher an der deutschen Tradition, die seit über 50 Jahren Sonderspiele kennt,<sup>115</sup> liegt die erste Option. Allerdings wurde die Diskussion um Punkte lange polemisch und vor allem unsachlich geführt,<sup>116</sup> so dass diese Thematik noch immer emotional aufgeladen ist, nicht zuletzt, weil es bisher kein Glücksspielforscher für angezeigt hielt, sich z. B. bei der niederländischen Glücksspielbehörde Kansspelautoriteit über deren Erfahrungen mit dem Punktspiel zu erkundigen. Insofern sollte die zweite Option, die bei Online-Regulierungen den Standard darstellt, keinesfalls bereits a priori ausgeklammert werden. Zu bedenken ist allerdings, ob die Kombination mit konkret für den maximalen Stundenverlust festgelegten Limitwert (siehe IV.3.cc) wirklich praxisgerecht ist.

## V. Resümee

Abgesehen von der äußerst dringlich notwendigen Inflationsanpassung der SpielV auf Basis der Fünften Novelle in Form einer „Rolle rückwärts“ sollten mittelfristig endlich europäische Erfahrungen in die deutsche Glücksspielregulierung einfließen, da sich der deutsche Sonderweg als Sackgasse in einen unzureichenden Kanalisierungsgrad erwiesen hat. In Bezug auf Spielautomaten finden sich in den Niederlanden sowie im Vereinigten Königreich interessante, wenn auch untereinander stark voneinander abweichende Regulierungen für eine erfolgreiche Kanalisierung. Ergänzend berücksichtigt werden sollten die diversen Online-Gesetzgebungen, da sie in der Regel moderner konzipiert sind.

## Summary

*The German Interstate Treaty of Gambling states five coequal goals. One of them is to channel the natural gambling instinct into supervised channels. This goal is fundamental because its fulfilling is needed for the four others. Empirical data from the last years showed that the channelization rate of terrestrial and virtual slot games rate is decreasing since the tightening of gambling regulations like the last two amends of the Gaming Order. In order to achieve the goals of the Interstate Treaty, the experiences of other countries in Europe should be used. In particular, regulations that are stricter than any other regulation in Europe should be abolished. A taxonomy for slot games presented here for the first time allows detailed comparisons of limits in gaming regulations. They can be used for a well-founded further development of gaming law.*

111 Vgl. II.2.d und II.2.e: Höchstesatz in UK ca. 1,20 EUR pro durchschnittlich 2,5 sec und in NL 0,20 EUR pro minimal 3 sec.

112 Einen Überblick zu demgemäß erhobenen Kritiken geben Richter (Fn. 110) und Bewersdorff (Fn. 50), 227.

113 Vgl. Albrecht (Fn. 80).

114 Verbreiteter ist die Privilegierung von Gewinnen dahingehend, dass mit ihnen nach Gewinnphasen immerhin eine erhöhte Anzahl von Einsätzen erlaubt ist wie bei der Limitierung des Verlustsaldos pro Stunde (§ 13 Nr. 4 SpielV) und der Einzahlungen pro Monat (§ 6c Satz 2 GlüStV 2021).

115 Albrecht (Fn. 80).

116 Ein markantes Beispiel ist Meyer, GewArch, 2020, 314. Eine unwidersprochen gebliebene Replik gibt Bewersdorff (Fn. 50), 232.