

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

## Der Weg zur Siebten Novelle der Spielverordnung

### I. Einleitung

Ende 2014 sind zwei Änderungsverordnungen zur Spielverordnung in Kraft getreten. Zur Verbesserung des Jugend- und Spielerschutzes wurden die Obergrenzen für Einsätze, Verluste und Gewinne von gewerblich betriebenen Geldspielgeräten in Deutschland abgesenkt. Außerdem wurde eine Legaldefinition eines Spiels ergänzt, um ein Spielen um Geldäquivalente zu unterbinden. Einige Bestimmungen scheinen zueinander inkonsistent, wie selbst die Bundesregierung einräumte.

### II. Der Maßgabebeschluss

Am 11.11.2014 ist die Sechste Verordnung zur Änderung der Spielverordnung (SpielV) in Kraft getreten.<sup>1</sup> Die in der Woche zuvor erfolgte Unterzeichnung durch den Bundesminister für Wirtschaft und Energie erfolgte damit erst 16 Monate, nachdem der Bundesrat am 5.7.2013 dem Entwurf mit der Maßgabe zusätzlicher Änderungen zugestimmt hatte.<sup>2</sup> Parallel wurde eine Siebte Novelle vorangetrieben, die am 13.12.2014 in Kraft getreten ist.<sup>3</sup> Eines der beiden damit korrigierten Details erlaubt höhere PTB-Prüfgebühren, da der Prüfaufwand durch die Sechste Novelle gestiegen ist. Dies hatte sich schon ein Jahr zuvor abgezeichnet, als die Bundesregierung darauf hinwies, dass der Maßgabebeschluss „in Teilen widersprüchlich und inkonsistent“ scheine und „dass sich erhebliche Vollzugsprobleme bei der Bauartzulassung von Spielgeräten durch die Physikalisch-Technische Bundesanstalt ergeben könnten“.<sup>4</sup>

Im Zentrum der Widersprüche steht Nr. 7 des Maßgabebeschlusses, der die durch die PTB zu prüfenden Anforderungen an das Geldspielgerät ergänzt (§ 13 Nr. 1 SpielV):

„Der Spieleinsatz darf nur in Euro und 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.“

Zunächst ist festzustellen, dass die Aussage, wonach der Spieleinsatz in Euro und Cent zu erfolgen habe, innerhalb der Termini der SpielV einen tautologischen Charakter besitzt. Auch wird an das derart definierte Spiel keine Anforderung geknüpft. Somit bleibt einzig der Bezug auf § 13 Nr. 2 SpielV, der eine Mindestspieldauer von 5 Sekunden festlegt. Dabei wurde diese Zeitspanne in der Begründung ausdrücklich ohne Bezug zum Begriff „Spiel“ dahingehend erläutert, dass damit „der kürzeste zeitliche Abstand zwischen zwei gleichartigen Geldbewegungen, und zwar zwischen zwei Einsatzleistungen und zwischen zwei Gewinnauszahlungen“ gemeint sei.<sup>5</sup> § 13 Nr. 3 SpielV bezieht sich sogar explizit auf gleichartige Geldbewegungen.<sup>6</sup>

Auch die Begründung bringt ungenügende Aufklärung. Einerseits heißt es abschließend:

„Sonderspiele wären noch möglich, diese könnten aber in ihrer Anzahl begrenzt werden.“<sup>7</sup>

Andererseits verweist die Begründung darauf, dass mit einem „Spiel um Surrogate“, das es zu verhindern gälte, die Regelungen zu Einsatz und Mindestspieldauer umgangen worden seien:

„Die Umgehung der Regelungen der Spielverordnung wurde durch das Punktespiel ermöglicht, weil bestehende Definitionen des Begriffs ‚Spiel‘ aufgegeben wurden.“

### III. Die Ursprünge des Maßgabebeschlusses

Der Bundesrat folgte bei Nr. 7 seines Maßgabebeschlusses fast wortgleichen Empfehlungen des Bremer Professors für Psychologie Meyer.<sup>8</sup> Unter Verweis auf Dürr<sup>9</sup> wurde laut Meyer die

„Umgehung der SpielV durch das Punktespiel [...] ermöglicht, weil bestehende Definitionen des Begriffs ‚Spiel‘ aufgegeben und beliebige Vorgänge, wie die Umwandlung des Geldeinsatzes in Punkte, als Spiel angesehen werden [...]“

Dagegen ist laut Meyer ein Spiel ein Vorgang, der

„mit dem Einsatz des Geldes beginnt, mit der Bekanntgabe eines variierenden Spielergebnisses fortgesetzt wird und schließlich mit der potenziellen Auszahlung eines Spielgewinns endet. Die Aufnahme einer derartigen Spieldefinition in die SpielV ist notwendig und würde Umgehungstatbestände wie das Punktespiel unterbinden. Merkmalsübertragungen wie indirekte Gewinne durch Sonderspiele und Risiko-Angebote wären aber weiterhin möglich.“

### IV. Der Weg zur Fünften Novelle

Um den Maßgabebeschluss trotz der seitens der Bundesregierung erkannten Inkonsistenzen schlüssig zu interpretieren, können die zitierten Rückgriffe auf Termini alter Fassungen der SpielV nicht a priori unberücksichtigt bleiben:<sup>10</sup> Spiel, Sonderspiel, Risiko und Merkmale, die in Folgespielen übertragen werden – Begriffe, die der transparente Ansatz der Fünften Novelle, deren Anforderungen nach wie

\* Auf Seite III erfahren Sie mehr über den Autor.

1 BGBl I 2014, S. 1678 – 1682.

2 BR-Drs. 437/13; 437/13 (Beschluss).

3 BR-Drs. 471/14; BGBl I 2014, S.2003.

4 BT-Drs. 17/14712, S. 41.

5 BR-Drs. 655/05, S. 23.

6 Diese Regelung der Fünften Novelle verschärft qualitativ § 13 Nr. 3 SpielV i. d. F. d. Bek. v. 19.12.1985 (BGBl. I, S. 2245), da u. a. Zwischengewinnauszahlungen ausgeschlossen sind (BR-Drs. 655/05, S. 24). Zuvor war nur der zeitliche Mindestabstand zwischen dem Beginn zweier aufeinanderfolgender Spiele vorgegeben. Außerdem durfte der Einsatz für ein Spiel erst nach Beginn des vorhergehenden Spiels erfolgen (§ 13 Nr. 4 SpielV a. F.). Zeitliche Spielüberlappungen waren damit erlaubt (z. B. „Winner Superquick“, Nr. 1473), bei Warenauszahlungen sogar Gegenstand einer Gewinnobergrenze in § 14 Nr. 3 SpielV a. F.

7 BR-Drs. 437/13 (Beschluss), Nr. 7.

8 Meyer, Stellungnahme zu dem Entwurf der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (Stand: 8.2.2012), S. 12; ähnl. Dietlein/Hüsken, in: Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, 2. Aufl. 2013, § 13 SpielV, Rn 4 – 9.

9 Dürr, GewArch 2011, S. 99 – 105, 142 – 151 (S. 142 f.).

10 Vgl. Meyer, ZfWG, 2014, S. 1 – 6 (S. 5).

vor den nun ergänzten Kern der SpielV bilden, überflüssig machen wollte.

### 1. Die lange Tradition der Kritik

Schon 1982 vertrat Meyer in seiner Dissertation die These, von der PTB zugelassene Geldspielgeräte widersprüchen der SpielV. Grund sei, dass der in einer Sonderspielserie<sup>11</sup> erzielbare Gesamtgewinn den für ein Spiel zulässigen Höchstgewinn (damals 3 DM) übersteigen könne, und zwar bei 100er-Serie bis zum 100-fachen. Zudem sei das dem Spieler mögliche Riskieren<sup>12</sup> erzielter Optionen, z.B. auf einen Gewinn von 1,20 DM, als erneuter Einsatz zu werten und stünde daher im Widerspruch zur Begrenzung des Einsatzes auf 0,30 DM und zum zeitlichen Mindestabstand zwischen zwei Einsätzen von 15 sec. Fast gleichlautend zu seinen jüngsten Vorwürfen zum „Spiel [um Punkte] im Sekundentakt“<sup>13</sup> resümiert er: „Es wird nicht nur die gesetzlich vorgeschriebene Einsatzhöhe umgangen sondern auch die Mindestspielzeit, da die Entscheidung über Gewinn und Verlust der eingesetzten Beträge bzw. Sonderspiele in 1–2 Sekunden fällt.“<sup>14</sup>

Diese Umgehung habe dazu geführt, dass – wie „Der Spiegel“ Meyer zitierte – bei schätzungsweise 500.000 der insgesamt „gut und gerne sieben Millionen“ Spieler von Geldspielgeräten „das Spiel schon krankhafte Züge angenommen“ habe.<sup>15</sup> Das Automatenenspiel müsse daher „wieder seine ursprüngliche, vom Gesetzgeber intendierte Form annehmen“.<sup>16</sup>

Zunächst ist anzumerken, dass keine der späteren empirischen Studien die auf die „alte“ Bundesrepublik und nur auf das gewerbliche Geldspiel bezogene Zahl von 500.000 annähernd bestätigt hat.

### 2. Gängige Rechtsauslegung

Auch Meyers rechtliche Vorwürfe blieben nicht unwidersprochen. Zwar wurde Meyer vom OLG Köln am 2.6.1983 zugestanden, seine subjektive Auffassung im Rahmen einer wissenschaftlichen Arbeit im Sinne des Artikels 5 Abs. 3 GG zu vertreten. Inhaltlich zog das Gericht aber das Urteil der Vorinstanz (LG Köln, 16.3.1983) nicht in Zweifel, das ausdrücklich festgestellt hatte, dass durch die Risikomöglichkeit „weder der höchstzulässige Einsatzbetrag von 0,30 DM pro Spiel noch der Höchstgewinn von 3 DM pro Spiel überschritten worden sei.“ Der Risikovorgang sei nämlich „offensichtlich Bestandteil eines laufenden Spiels“. Die Mindestspieldauer von damals 15 sec stehe daher dem 2-sec-Ablauf eines einzelnen Risikovorgangs nicht entgegen.<sup>17</sup>

Begleitend verdeutlichte Kummer die Analogie zwischen Risikomöglichkeit und der „schon immer“ dem Spieler gebotenen Eingriffsmöglichkeit ins Walzenspiel. Diese bot bei bestimmten Zwischenständen eines Spiels die Option, die erreichte Halteposition einer Walze zugunsten der sich aus einem erneuten Walzenlauf ergebenden Chance zu verwerfen. Dass sich dies im Rahmen eines Spiels abgespielt habe, sei nie angezweifelt worden. Aus der mittels Taste erfolgten Einflussnahme könne „nicht hergeleitet werden, dass damit ein Spiel beendet werde und ein neues Spiel beginne“.

Kurz nach Kummers Anmerkungen wurden 1985 bei Poker-basierten Video-Geldspielgeräten erstmals komplexe, mehr Unterhaltung bietende Spielabläufe realisiert.<sup>18</sup> Ziel eines 15-sec-Spiels war es, mit 2 Ziehungen von zuerst 5 und dann von bis zu weiteren 5 Karten im

Austausch eine möglichst hochwertige Pokerkombination zu erhalten. So konnte man z.B. ausgehend vom Blatt ♣10–♠B–♣D–♠K–♥K strategisch vorteilhaft auf den für ein Paar ausgelobten Gewinn verzichten, um mit einer statt ♥K gezogenen Karte chancenreich höhere Gewinne bis hin zum Höchstgewinn bei ♣A anzustreben. Natürlich hätte niemand den strategischen Verzicht auf die zunächst erreichte Gewinnoption rechtlich als Einsatz gewertet.

Analog wurde bis zum EuGH-Urteil vom 5.5.1994 (Rs. C--38/93 – Glawe) die Umsatzsteuerbemessung auf Basis des Einsatzes praktiziert, wozu ab dem 1.1.1993 zugelassene Geldspielgeräte-Bauarten ein entsprechendes Zählwerk beinhalten mussten. Damals war völlig unstrittig, was als Einsatz zu werten war, nämlich alle der Verfügungsgewalt des Spielers entstammenden, zur Spielauslösung verwendeten Beträge – egal, ob durch Geldeinwurf oder durch Abbuchen aus dem Geldspeicher.<sup>19</sup> Selbstverständlich außen vor blieben abgespielte Freispiele wie innerhalb des Spielverlaufs erlangte, z.B. in der Risikoleiter angezeigte Optionen auf Geldgewinne, die aufgrund einer vom Spieler in der Hoffnung auf eine Gewinnerhöhung erfolgten Spielbeeinflussung nicht zur Realisierung gelangten.

Die Wertung des BMF, dass Freispiele steuerrechtlich keinen Einsatz darstellen, folgte übrigens völlig konform mit dem Beschluss des OLG Hamm vom 28.7.1969, dass Freispiele im spielrechtlichen Sinn keinen Gewinn darstellen, wenn sie nur im unmittelbaren Anschluss am Gerät selbst abgespielt werden können und nicht etwa in Form einer ausgegebenen Wertmarke zu einem übertragbaren Vermögenswert werden.<sup>20</sup>

Vergleichbare Sichtweisen – sowohl in der Wahrnehmung der Akteure als auch bei der steuerlichen Bemessung – kennen wir aus anderen Lebensbereichen: Wer eine Telekom-Aktie für 15 € kaufte und nach ihrem Höhenflug auf 105 € letztlich für 10 € verkaufte, hat weder einen Spekulationsgewinn von 90 € erzielt noch einen Verlust von 95 € erlitten.

Wir resümieren im Hinblick auf § 13 Nr. 1 SpielV: Gewinn ist, was der Spieler mitnehmen kann inkl. der auf dem Geldspeicher verbuchten, stets direkt auszahlbaren Beträge. Nicht dazu gehören Optionen, die spätere Gewinne auslösen können, selbst dann, wenn dies im Nichtbetätigungsfall automatisch geschehen wird. Daher stellt eine solche Option auch keinen Einsatz dar, wenn es zu ihrer Ausübung kommt, und zwar in Form der Realisierung des diesbezüg-

11 Laut § 13 Nr. 7 SpielV i.d.F.d.Bek. v. 23.5.1985, BGBl. I, S. 838 eine „Folge von Spielen, bei der die durch Berechnung oder Versuche ermittelte Summe der Gewinne die der Einsätze übersteigt“. Erstmals 1967 („Grand Prix“).

12 Risikovorgänge, mit denen in einem Spiel erzielte Gewinnoptionen einem „Doppelt-oder-nichts“-Vorgang zugeführt werden können, sind seit 1979 bekannt („Top Star“), ab 1981 in Form von Risikoleitern („Komet“).

13 Meyer, ZfWG, 2014, S. 1 – 6 (S. 2).

14 Meyer, Geldspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit – Objekte pathologischen Glücksspiels, 3. Aufl. 1984 (S. 11). Meyer hat diesen Satz gegenüber der Dissertation leicht überarbeitet.

15 Der Spiegel, 10/1983, S. 92 – 94.

16 Meyer (Fn. 14), S. 140.

17 Zitate aus Kummer, GewArch 1984, S. 188 – 191.

18 „Telemint Monte Carlo“, „Kreuz As“.

19 BMF-Schreiben IV A 2 – S 7200 16/91 v. 6.3.1991. Zur analogen Bemessung der Lotteriesteuer bei Freilosen: BFH, 19.8.2009 – II R 16/07.

20 GewArch 1970, S. 41. Zu technisch komplexeren Ansätzen mit Chip-Karten siehe Landmann/Rohmer, GewO, Ausg. Jan. 2007, § 33c, Rn 6. Zu Freispielen: § 6a SpielV.

lichen Gewinns bzw. der Auslösung der diesbezüglichen Gewinnchance. Meyers Thesen entsprachen somit nicht der gängigen Rechtsauslegung. Darüber hinaus hat der Verordnungsgeber begleitend zum technischen Fortschritt und der somit vielseitiger realisierbaren Spielabläufe Sonderspiele und Risikospiele in zwei Novellen 1982 (BGBl. I S. 2013) und 1985 (BGBl. I S. 2244) rechtlich geregelt.

### 3. Gewinnballungen

Selbst ein Sonderspiel mit einer 100 %- Gewinnchance war nach der bis 2005 gültigen SpielV nicht ausgeschlossen. Unabhängig von der durch Meyer wiederholt gerügten<sup>21</sup> PTB-Zulassungspraxis<sup>22</sup> belegt dies die Begründung zu § 13 Nr. 4 SpielV i.d.F. d. Bek. v. 27.1.2006, in der der vormals maximale Stundengewinn mit 600 € angegeben wird – entsprechend 300 Spielen à 12 sec mit Gewinnen von je 2 €. <sup>23</sup> Ebenso konnte man den gemäß § 13 Nr. 7 SpielV a.F. erlaubten Höchstgewinn von 100 Sonderspielen mehrfach nacheinander gewinnen. Dazu bedurfte es – entgegen mehrfacher Kritik<sup>24</sup> – keiner spielübertragenen Merkmale.<sup>25</sup> Ursache war, dass gemäß § 13 Nr. 1 SpielV a.F. die „Aus-sichten auf Treffer und Gewinn [...] bei Beginn eines Spiels für jeden einzelnen Einsatz gleich sein“ mussten. Marcks kommentierte dazu, dass auch ein Gewinn von 100 Sonderspielen die Chance auf diesen Spitzengewinn in Folgespielen nicht schmälern dürfe.<sup>26</sup> Nur mit derart konstanten Gewinnchancen erhält die „den Spielausgang beeinflussenden technischen Vorrichtung“ im Sinne des § 33c GewO ihre Transparenz: Jeder Spieler wird gleich behandelt und davor geschützt, nur deshalb weniger zu gewinnen, weil ein anderer einige Stunden zuvor hoch gewonnen hat. Spielverlauf, Gewinnchancen und die resultierenden Gewinne folgen einzig den im Gewinnplan fixierten Regeln. Dies ist für den Verbraucherschutz deshalb so wichtig, weil ein Spieler, anders als z.B. ein Konditoreikunde bei einer ungleich geschnittenen Torte, die Ungleichheit nicht erkennen kann.

Wie die Roulette-Kugel, die sprichwörtlich kein Gedächtnis hat, folgen damit die Gewinnballungen rein stochastischen Gesetzen. Im Extremfall, bei dem für einen Einsatz von 0,20 € nur der Höchstgewinn von 100 Sonderspielen und der daraus resultierende Gewinn von 200 € mit einer Wahrscheinlichkeit von knapp 1/1000 gewinnbar ist, bedeutet das: Zwar werden pro Stunde Bespielung, was im 2005 üblichen 12-sec-Takt 300 Spielen entspricht, durchschnittlich 0,3 solche Serien erzielt, allerdings variiert die Anzahl der pro Stunde gewonnenen Serien rein zufällig. Meist, nämlich mit einer Wahrscheinlichkeit von 74,1 %, wird gar keine solche Serie erzielt, öfters (22,2 %) genau eine Serie, ab und zu (3,3 %) zwei und selten (0,3 %) sogar drei oder mehr Serien<sup>27</sup> – Letzteres mit einem Gesamtgewinn von minimal 600 €. Analog erhielt die PTB 1999 bei empirischen Untersuchungen zugelassener Bauarten bei extremer Spielbeeinflussung bei jeder 800-sten 10-Std-Bespielung einen Gewinnüberschuss von 3200 DM.<sup>28</sup>

### 4. Novellierungsbedarf

Auch wenn auf Basis der SpielV zwei Jahrzehnte spielerisch interessante, spannende und daher wirtschaftlich betreibbare Geldspielgeräte entwickelt werden konnten, fiel die Zahl der in Deutschland aufgestellten Geldspielgeräte trotzdem von 245.000 (1995) auf 183.000 (2005).<sup>29</sup> Ursache war,

dass konkurrierende, im 3-sec-Takt ablaufende Glücksspielangebote im Internet, durch Casino-Slots und in der Illegalität aufgrund fehlender Restriktionen immer attraktiver wurden. Gemäß der PTB-Studie von 1999 waren Spieltakte von 3 sec bei gewerblichen Spielgeräten schon damals im Vereinigten Königreich sowie den Niederlanden und von 5 sec in einigen österreichischen Bundesländern sowie in Spanien Standard.<sup>30</sup> Heute sind auch in Tschechien, der Slowakei, Italien, Finnland und Spanien Spieltakte von 3 sec üblich, wobei solche Spielgeräte aufgrund der gestiegenen Mobilität, ob grenznah oder im Urlaub, auch deutschen Spielern oft vertraut sind. Außerdem folgen diese gewerblichen Spielgeräte wie auch die Angebote in Spielbanken und im Internet gestalterisch Bildschirm-basierten Standards. Wie in anderen Medienbereichen haben sich nämlich auch beim Glücksspiel inzwischen international agierende Contentprovider etabliert, die ihre medial aufwändig erstellten Produkte, z.T. auf Basis bekannter Marken wie MONOPOLY, für einzelne Märkte lizenzieren.

Die frühere Mindestdauer zwischen zwei Einsätzen von 15 bzw. 12 sec<sup>31</sup> wäre damit heute abseits jeglicher Marktrealität.<sup>32</sup> Aber auch bei heutigen Spielgeräten besteht der Abstand zu Casino-Slots mehr als deutlich, da diese hinsichtlich Höchsteinsatz von 50 € pro 3-sec-Spiel<sup>33</sup> und -gewinn um ein Vielfaches „schärfer“ sind. Ergänzen ließen sich Einzelvorfälle wie die an einem einzigen Abend von einer Person an Casino-Slots verlorenen 40.000 €, die durch einen Strafprozess wegen Unterschlagung bekannt wurden.<sup>34</sup> Dieser immense Verlust war nur deshalb möglich, weil Casino-Slots leider noch immer keine verlustbegrenzende Kontrollleinrichtung<sup>35</sup> beinhalten.<sup>36</sup> Einlasskontroll-

21 Meyer, in: Jahrbuch Sucht '97, S. 92 f., sah z.B. bei der Bauart „Xtra Pot“ die SpielV verletzt; a.A. PTB-Schreiben an Meyer v. 4.12.1997.

22 Von 1998 bis 2005 nach PTB-Prüfregeln, Band 23, 1997 i.V. Spezifikation der Verfahren zur Überprüfung der FSV Nr. 1, 25.11.1998 (beziehend auf: Freiwillige selbstbeschränkende Vereinbarung der Hersteller von Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnen v. 15.11.1989, BT-Drs. 11/6224, S. 2 – 5). Überblicke: *Elster/Brönder/Richter*, PTB-Mitteilungen, 1997, S. 103 – 110; *Bewersdorff*, DMV-Mitteilungen 1998(3), S. 60 – 61; *Bruschke-Reimer*, Maßstäbe, 2003, S. 43 – 45.

23 BR-Drs. 655/05, S. 25.

24 Meyer/Bachmann, Spielsucht, 2. Aufl., 2005, S. 15.

25 Solche Merkmale waren nur als Resultat eines Risikovorganges ausgeschlossen (§ 13 Nr. 8 SpielV i.d.F. d. Bek. v. 11.12.1985, BGBl. Teil I, S. 2245). Es handelte sich um „erzielte Gewinnmerkmale (z.B. Bonus, Felder, Supersonderspiele)“, die „in ein neues Spiel übertragen werden und in Kombination mit weiteren Merkmalen“ zusätzliche Gewinne auslösen (BR-Drs. 495/85, S. 10).

26 Marcks, in: Landmann/Rohmer, GewO, Ausg. 1993, § 13 SpielV, Rn 2.

27 Poisson-Verteilung, s. z.B. *Bewersdorff*, Glück, Logik und Bluff: Mathematik im Spiel, 6. Aufl. 2012, 1.14.

28 Richter, Untersuchungen zu Vorgaben für die Regelung von Geldspielgeräten, PTB-Studie (S. 6).

29 Vieweg, Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2010 und Ausblick 2011, S. 14.

30 Richter (Fn. 28), S. 13.

31 Absenkung durch Art. 9 Neuntes Euro-Einführungsgesetz, BGBl. I, 14.11.2001, S. 2992

32 Daher sind Forderungen nach einer Mindestspieldauer von 20 sec bei einem Höchsteinsatz von 0,20 € de facto prohibitiv. Siehe *Kalke*, in: Alternativer Sucht- und Drogenbericht, 2014, S. 37 – 39. Bei dem zur Begründung referierten Feldversuch, der gezeigt habe, dass man „1.500 Euro innerhalb von 5 Stunden verlieren“ könne, verschweigt *Kalke*, dass für einen Verlust von 1.450 Euro 4 Automaten bis zu 5 Std. 37 Minuten bespielt wurden (*Meyer*, Fn. 8).

33 BR-Drs. 655/05, S. 10. Ergänzend werden die Verluste pro Std mit bis zu 50.000 € beziffert (S. 10, 25).

34 *Gehler*, 40.000 Euro an einem Abend verzockt, SZ-Online, 7.6.2011.

35 Erläuterung des oft missverstandenen Konzepts: *Brönder/et. al.*, Neuartiges Kontrollmodul für Geldspielgeräte, PTB-Laborbericht, 2001.

len und Sperrsysteme, wie sie in Spielbanken und mittlerweile auch in hessischen Spielhallen vorgeschrieben sind, bieten für sich allein eben keinen genügenden Spielerschutz.<sup>37</sup>

### 5. Kanalisierung nur mit schnellem Spiel

Da die lange Mindestzeit zwischen zwei Einsätzen von 12 sec die gleichzeitige Bespielung mehrerer Geräte begünstigte, verfolgte die Fünfte SpielV-Novelle das Ziel, dass mit der ermöglichten Beschleunigung der Spiele die „gleichzeitige Bespielung von mehreren Geräten in der Praxis stark eingeschränkt wird“.<sup>38</sup> Eine spätere Feldstudie des AK Spielsucht zeigte, dass das Ziel weitgehend erreicht wurde. Demnach stieg von 2004 bis 2008 der Anteil der Spieler, die nur ein Gerät bespielten, von 19,3 % auf 72,1 %.<sup>39</sup> Deutlich verstärkt wurde dieser dem Spielerschutz dienende Effekt durch das parallele Absinken des durchschnittlichen Stundenverlusts um 48,1 % von 21 € (2005) über 16,59 € (2007), 13,95 € (2008) und 11,39 € (2009) auf 10,89 € (2010).<sup>40</sup>

Versuche eines schnelleren Spiels, das über die volle Dauer ausreichend Unterhaltung bot, gab es aber bereits auf Basis von 12- bzw. 15-sec-Spielen. Zu nennen sind in Gewinnspielen nachgelagerte Risikovorgänge und Zweitläufe der Walzen, ob im Fall eines Verlustes im ersten Lauf<sup>41</sup> oder durch entsprechende Optionen.<sup>42</sup> Selbst Walzenspiele im 3¼-sec-Takt gab es bereits 1996.<sup>43</sup> Dort hatte man die Wahl, ob ein Spiel entweder 1, 2, oder 4 Läufe der 3 Walzen umfasste, wobei die Werte der drei zugehörigen Gewinnpläne im Verhältnis 4:2:1 standen. Das entsprach einem Lauf im Wert von 40 Pf, 2 Läufen à 20 Pf oder 4 Läufen à 10 Pf. Natürlich waren diese „Werte“ der Läufe keine Einsätze im rechtlichen Sinn, sondern nur Äquivalente in spielerischer wie mathematischer Sicht.

### 6. Das Punktespiel

Der in IV.4 dargelegte Rückgang aufgestellter Spielgeräte belegt deren vor 2005 immer weiter sinkende Konkurrenzfähigkeit. Abhilfe schuf ein völlig neues, für Spieler absolut transparentes Spielkonzept. Die erste solche Bauart wurde ein halbes Jahr vor Inkrafttreten der Fünften SpielV-Novelle zugelassen<sup>44</sup> und damit fast ein Jahr vor der Vermarktung der ersten Spielgeräte nach novellierter SpielV. Im Sinne der Termini der SpielV basierte der Spielablauf<sup>45</sup> auf einer Kombination von Freispielen und Sonderspielen verbunden mit der Möglichkeit, solche Optionen entweder in Form weniger Walzenläufe mit hohen Gewinnchancen oder aber in Form vieler Walzenläufe mit jeweils niedrigen Gewinnchancen zu realisieren. Was kompliziert klingt, war für Spieler völlig einfach. So konnte der gemäß § 6 Abs. 1 erster Satz und § 13 Nr. 8 letzter Satz SpielV a.F.<sup>46</sup> auf dem Gerät abdruckende Spiel- und Gewinnplan gegenüber vergleichbaren Geräten auf etwa die Hälfte reduziert werden.<sup>47</sup> Ein Auszug:

„Ein Spiel besteht aus 4 Läufen der drei Walzen [...]. Zu Beginn eines Spiels werden außerhalb von Serien 20 Punkte auf den Punkte-Zähler [...] aufgebucht [...]. Durch Betätigung der Level-Taste wird bestimmt, wie viele Punkte pro Walzenlauf abgebucht werden [...].“

Die Gewinnkombination die erzielte Punktzahl in Abhängigkeit der pro Walzenlauf abgebuchten Punkte. Die zu Spiel-

beginn oder durch Symbolkombinationen erlangten Punkte eröffneten dem Spieler – analog zu hier bereits erwähnten Spielabläufen – eine bestimmte Zahl von Gewinnchancen in Form von Walzenläufen, und zwar in den ab einem Gesamtstand von 240 Punkten gegebenen Sonderspielen in Form von Freispielen. In diesen Sonderspielen gewann man 2 € mit einer Chance von 77,9 % bei Abzug von 200 Punkten.

### V. Punkte als Regelungsgrundlage

Wie Punkte die Basis eines transparenten Spielerschutzes bilden können, zeigt das niederländische Spielrecht,<sup>48</sup> in dessen Methodik die dort Preise genannten Punkte die zentrale Bezugsgröße bilden. Ein Preis ist, egal ob im aktuellen oder einem vorangegangenen Spiel gewonnen, definiert als „Spielergebnis, das zu Geld gemacht werden kann“ (Art. 1 h), und zwar jederzeit. Wie mit Preisen gespielt und gewonnen werden kann, wird in diversen Detailanforderungen qualitativ und quantitativ geregelt (Art. 13), wobei die wertmäßige Umrechenbarkeit Transparenz sichert. Dabei sind die Regelungen für das Spiel mit Preisen, die quasi den Binnenumsatz einer Spielsequenz darstellen, deutlich liberaler als für Einsätze in Geld, die auf maximal 0,20 € pro 3 sec Spielzeit begrenzt sind (Art. 13 Nr. 2a). Dieses Einsatzlimit bildet zusammen der Mindestauszahlquote und der Begrenzung des durchschnittlichen Stundenverlustes die Eckpfeiler dieses zielgerichtet realisierten Spielerschutzes.

### VI. Über die Fünfte zur Sechsten Novelle

Wer den vorstehenden Skizzierungen von Spielabläufen nur mühevoll gefolgt ist, müsste den transparenten Ansatz der seit 2006 gültigen Fünften SpielV-Novelle eigentlich begrüßen, wurden doch mit ihrem Paradigmenwechsel „statt der bisherigen einzelspielbezogenen Beschränkungen Höchstgewinn- und -verlustgrenzen je (laufender) Stunde als entscheidende Kriterien für die Zulässigkeit [...] festlegt“.<sup>49</sup> Zugleich sollten die „rechtlichen Rahmenbedingungen [...] – im engen – Rahmen liberalisiert werden“,<sup>50</sup> auch zur Kompensation der 82.000 aufgrund § 6a SpielV abzubauenen „Fun-Games“,<sup>51</sup> an denen, trotz fehlender Bauartzulassung, mehr als 6 Freispiele gewonnen werden konnten. Einschränkend zur Vorgängerfassung wirkte im

36 Kalke (Fn. 32) fordert eine „gleichermaßen in den Spielhallen als auch in den Spielbanken“ geltende gesetzliche Festlegung der „gleichen technischen Standards für alle Geldspielgeräte“; ähnl. Fiedler, Evaluation des Sperrsystems in Spielbanken, 2014, S. 48.

37 Vgl. Hartmann, LKRZ, 2013, S. 489 – 532.

38 BR-Drs. 655/05, S. 24.

39 BR-Drs. 881/10, IFT-Abschlussbericht, S. 73.

40 BR-Drs. 881/10, BMWt-Bericht, S. 49, IFT-Abschlussbericht, S. 70; Vieweg (Fn. 29), S. 23.

41 „Double“ (Nr. 640, 1996).

42 Bei Normalspielen „Disc 100“ (Nr. 506, 1992), bei Sonderspielen „Mega 199“ (Nr. 1179, 2002).

43 „Rototron Rasant“ (Nr. 630).

44 „Blue Power“ (Nr. 1443, 12.7.2005).

45 Die Begriffsbestimmungen der PTB-Prüfregeln (Fn. 22) widmen den 4 Spielphasen über eine halbe Seite.

46 I. d. F. d. Bek. v. 19.12.1985 (BGBl. I, S. 2245).

47 Vergleich „Blue Power“ (Nr. 1433) zu „Dublin“ (Nr. 1443).

48 Speelautomatenbesluit 2000, EU-Notifiz. 1999/503/NL, 1999/504/NL, 2001/92/NL, 2010/558/NL.

49 BR-Drs. 655/05, S. 10 f.

50 BR-Drs. 655/05, Zielsetzung.

51 Vieweg (Fn. 29).

Wesentlichen nur<sup>52</sup> die von 600 € auf 500 € abgesenkte Obergrenze für die Summe der Gewinne abzüglich der Ein-sätze.<sup>53</sup>

Andererseits wurde gerade die Fünfte Novelle massiv kritisiert, weil sie das Punktespiel ermöglicht habe.<sup>54</sup> Hauptkritikpunkt waren die Anreize in Form hochwertiger Gewinnoptionen. Daher wies das BMWi bereits am 17.10.2007 die PTB an, keine Bauarten zuzulassen, bei denen Gewinnaussichten mit festem Gegenwert von über 1.000 € dargestellt werden.<sup>55</sup> Flankierend erfolgte, unterstützt durch die Hersteller, bis Ende 2010 eine diesbezügliche Marktbereinigung bereits aufgestellter Geldspielgeräte.<sup>56</sup>

Auf Basis des 2010 vom BMWi vorgelegten Evaluierungsberichts<sup>57</sup> wurden schließlich die Anforderungen an Spielgeräte in der Sechsten Novelle verschärft:

### 1. Abgesenkte Höchstwerte

Sah der Entwurf der Sechsten Novelle noch vor, das per Weisung fixierte Maximum von 1.000 € für Gewinnaussichten mit festem Gegenwert in § 12 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 SpielV normativ abzusichern, so wurde dieser Höchstwert vom Bundesrat auf 300 € abgesenkt. Zusammen mit weiteren Absenkungen, nämlich des Höchstverlustes pro Stunde von 80 € auf 60 € (§ 13 Nr. 4 SpielV), des Höchstgewinns pro Stunde von 500 € statt 400 € (§ 13 Nr. 5 SpielV), des Maximums für den durchschnittlichen Stundenverlust von 33 € auf 20 € (§ 12 Abs. 2 Nr. 1 SpielV) sowie des Geldspeichers bei möglicher Geldannahme von 25 € auf 10 € (§ 13 Nr. 7 SpielV), führt die Novelle insgesamt zu einer Situation, die quantitativ sogar noch restriktiver ist als der vor 2005 bestehende, in Abschnitt IV erörterte Rahmen.

### 2. Pausen

Abgesehen vom geänderten § 13 Nr. 6 SpielV, der inhaltlich bereits seit der schon erwähnten BMWi-Weisung vom 17.10.2007 angewendet wird, schafft § 13 Nr. 6a SpielV einen neuen Typ von Pause, bei dem nach 3 Stunden Spielbetrieb alle Anzeigeelemente auf vordefinierte Anfangswerte zu setzen sind. Damit erhält nicht nur der Begriff des „Spielbetriebs“ und seine Abgrenzung zum Zweck der kumulativen zeitlichen Erfassung eine im Vergleich zur Vorgängernovelle deutlich höhere Bedeutung. Darüber hinaus wird die Vorgabe, nach 3 Stunden Spielbetrieb alle Gewinnoptionen zu löschen, zu einem Paradigmenwechsel führen, da derjenige Teil des Verbraucherschutzes, der auf Gleichbehandlung aller Spieler beruht, nun oft verlassen werden muss. Konkret wird ein Spieler, völlig konträr zu früheren, in IV.3 erörterten Anforderungen, zukünftig nur deshalb schlechtere Gewinnchancen erhalten, weil er zum „falschen“ Zeitpunkt, nämlich kurz vor Ende eines 3-Std-Spielbetriebintervalls, zu spielen beginnt. Eine solche Vorgabe spricht kaum dafür, dass das Anliegen spielender Verbraucher, eine ihrem Entgelt gemäße Leistung zu erhalten, genügend ernst genommen wurde. Wer würde es akzeptieren, wenn im Restaurant jedes fünfte Glas Wein verdünnt werden müsste?

### 3. Erschwerung von Mehrfachbespielung

Ein Spieleinsatz darf nur noch „durch unmittelbar zuvor erfolgte gesonderte physische Betätigung des Spielers ausgelöst werden“ (§ 13 Nr. 7 SpielV), was der Mehrfach-

bespielung entgegenwirken soll. Mit gleichem Fokus und zur Sicherstellung des Jugendschutzes ist bei ab dem 10.2.2016 zuzulassenden Bauarten sicherzustellen, dass ein „Spielbetrieb [...] nur bei ständiger Verwendung eines gültigen gerätegebundenen, personenungebundenen Identifikationsmittels möglich“ ist (zukünftiger § 13 Nr. 10 SpielV). Die Ermächtigungsgrundlage dafür besteht seit 2012 (§ 33 f Abs. 1 Nr. 3h GewO). Parallel wird dem Aufsteller in § 6 Abs. 5 SpielV auferlegt werden, dass ein Spieler nur ein solches Identifikationsmittel erhält, und zwar erst nach Prüfung seiner Spielberechtigung.<sup>58</sup> Angesichts der durch schnelleres Spiel drastisch reduzierten Mehrfachbespielung, wie sie in IV.5 dokumentiert wurde, stellt sich die Frage, ob die Kombination beider Maßnahmen, zumindest in Spielhallen, in denen der Jugendschutz kein Problem ist,<sup>59</sup> angemessen ist.

Die gemäß § 12 Abs. 4 SpielV von der PTB herausgegebene Technische Richtlinie (TR) bezieht die „gesonderte physische Betätigung“ einzig auf gesonderte Bedieneinrichtungen, sodass z. B. der Einwurf einer Münze nicht reicht.<sup>60</sup>

### 4. Gegenstandslose Regelungen

Unberücksichtigt in der TR bleibt bei den Anforderungen an eine Bauart der landesrechtlich bedingte Vorbehalt in § 13 Nr. 8a SpielV. Gleiches gilt für § 13 Nr. 5 Satz 2 SpielV, dem anscheinend die Ansicht zugrunde liegt, Jackpots und andere Sonderzahlungen würden an der Kontrolleinrichtung vorbeilaufen.

### 5. Technologische Vorgaben

Die Regelung zu Mehrplatzspielgeräten in § 13 Nr. 8b SpielV, die insbesondere die Zahl der Spielstellen auf 4 begrenzt, entspricht inhaltlich einer bereits seit dem 22.8.2007 angewendeten BMWi-Weisung an die PTB.<sup>61</sup>

Bei der Spezifikation der kryptographischen Signierung für Buchungsdaten, die für Zulassungen ab dem 10.2.2016 nach § 13 Nr. 9a SpielV erforderlich ist, konnte die PTB in ihrer TR auf das Ergebnis eines vom Industrieverband VDAI ab 2013 initiierten Projekts des Fraunhofer-Instituts für Angewandte und Integrierte Sicherheit (AISEC) zurückgreifen. Begründet werden die Anforderungen damit, die „Möglichkeiten zur Steuerhinterziehung als auch der Geldwäsche einzudämmen“,<sup>62</sup> wobei Ermittlungsverfahren zum zweitgenannten Grund bisher unbekannt sind.<sup>63</sup>

### 6. Punktespiel

Die schon erwähnte Kritik an der Fünften Novelle und dem vermeintlich von ihr ermöglichten Punktespiel beschränkte sich nicht auf die mit der BMWi-Weisung vom 17.10.2007

52 Siehe auch Fn. 6.

53 BR-Drs. 655/05, S. 25.

54 Meyer (Fn. 8), S. 2; Schütze/Kalke, ZfWG, 2009, S. 235 – 246; Dietlein/Hüsken, Jhrb. HHUD, 2010, S. 593 – 611.

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

56 BR-Drs. 437/13, S. 21.

57 BR-Drs. 881/10.

58 Technische Aspekte des Datenschutzes erörtert: PTB, Evaluierung der Spielverordnung: Beurteilung von Varianten einer Spielerkarte für das gewerbliche Spiel, 6.1.2012.

59 BR-Drs. 437/13.

60 TR 5.0, EU-Notifiz. 2015/68/D.

61 BR-Drs. 881/10, Anl. 15.

62 BR-Drs. 437/13.

63 BT-Drs. 18/2761.

korrigierte Fehlentwicklung. Ausgangspunkt der prinzipiellen Kritik ist eine angebliche Kausalbeziehung zwischen Fünfter Novelle und Punktespiel, die entgegen der in IV.6 dokumentierten<sup>64</sup> und bereits in der genannten Weisung<sup>65</sup> thematisierten Chronologie unterstellt wird.<sup>66</sup> Im Detail wird aber zweigleisig argumentiert: Erstens wird eine Novellierung angemahnt, um Punkte mit einer Legaldefinition eines Spiels zu unterbinden – zu diesem inzwischen beschrittenen Weg gleich mehr. Zweitens hätten schon auf Basis der Fünften Novelle beim Punktespiel die Einsatz- und Gewinn Grenzen des § 13 SpielV auch auf geldäquivalente Merkmale angewendet werden müssen. Bei einem sich dergestalt ergebenden Verstoß sei die betreffende PTB-Bauartzulassung rechtswidrig und folglich zurückzunehmen.<sup>67</sup> Diese Argumentation übergeht nicht nur die Zulässigkeit geldäquivalenter Merkmale vor der Fünften Novelle i. V. mit ihrem oben zitierten Ziel einer Liberalisierung, sondern auch, dass die diesbezügliche BMWi-Anweisung nach niederländischem Vorbild Punkte zum Gegenstand ergänzender Regelungen, nicht aber eines Verbots machte. Und schließlich verweist die Sechste Novelle in ihrer Begründung auf die Wirkungslosigkeit eines Verbots von Punkten,<sup>68</sup> die also nicht schon vorher unzulässig gewesen sein können.

Nun zum neuen § 13 Nr. 1 SpielV. Sein Ziel laut Begründung: „Um den [sic!] Schutzzweck der Spielverordnung gerecht zu werden, gilt es zu verhindern, dass Umgehungsmöglichkeiten, wie es [sic!] durch das Spiel um Surrogate ermöglicht wird [sic!], ausgeschlossen werden.“ Unterstellt man aufgrund des Kontextes, dass eigentlich das Gegenteil gemeint ist, könnte man auf ein gewolltes Totalverbot von Punkten schließen. Allerdings widerspräche diese Interpretation zwei anderen Teilen des Maßgabebeschlusses: Erstens senkt Ziffer 4 das Maximum für Gewinnaussichten mit festem Gegenwert auf 300 € ab, bei denen es sich ausweislich der Entwurfsbegründung um das Punktespiel handelt, das damit eingeschränkt, aber nicht verboten werden soll. Zweitens verweist auch die Begründung zu Ziffer 5 nochmals ausdrücklich auf das Punktespiel. Auch die Notifizierungsnachricht 2014/289/D spricht von einer Ein- bzw. Beschränkung des Punktespiels, nicht aber von einem Verbot.

Leider verzichtet die PTB in ihrer TR darauf, zwischen dem in der Begründung zu § 13 Nr. 1 SpielV verwendeten Begriff des Surrogats, der eine Äquivalenz und damit eine *beidseitige*, zufallsfreie Austauschbarkeit voraussetzt, und dem in § 12 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 SpielV verwendeten Begriff der Gewinnaussichten mit festem Gegenwert, der nur die eine Richtung der zufallsfreien „Einlösung“ voraussetzt, zu differenzieren.<sup>69</sup> Mit dem resultierenden Totalverbot geldäquivalenter Merkmale wird auch die Asymmetrie in Bezug auf Einsatz und Gewinn in § 13 Nr. 1 SpielV nur ungenügend berücksichtigt. In Folge läuft die für Gewinnaussichten mit festem Gegenwert festgelegte Obergrenze, so die TR, „ins Leere“. Flankierend erfolgt die Vorgabe, Termini der SpielV nur im dort vorgegebenen Kontext zu verwenden. Dem Vernehmen entstand die TR in enger Abstimmung mit dem BMWi, wobei die hier nur beispielhaft referierte Kritik an der PTB ihre Rolle gespielt haben dürfte.

## VII. Resümee

Trotz der Inkonsistenzen der SpielV, die künftige Kritiken erahnen lassen, gelingt der PTB in ihrer TR eine zwar restriktive, aber in sich konsistente Auslegung. Dennoch dürften gerade die Protagonisten von § 13 Nr. 1 SpielV zu Hauptkritikern von dessen Auslegung werden, etwa wenn die TR klarstellt, dass die SpielV „keine Vorschriften über die Gestaltung der Spielabläufe“ mache und dass die Anforderung an eine Mindestspieldauer keine Vorgabe beinhalte, „was in dieser Zeit spielerisch passiert“.

Da die neuen Vorgaben sehr restriktiv sind und aufwändige technische Entwicklungen notwendig sind, wird die Zahl der Anträge für Bauartzulassungen zunächst sehr gering bleiben.

Die Kritik an der Fünften Novelle, besonders an deren erst nachträglich unternormativ geschlossener Lücke, hat dazu geführt, die Eigenschaften einer Spielsequenz als stochastischem Prozess wieder mehr mit „Wortwolken“ charakterisieren zu wollen. Allerdings hinken Anforderungsformulierungen wie in § 13 Nr. 1 u. 6a SpielV Erkenntnissen der Stochastik 100 Jahre hinterher. Dringend notwendig ist die Entwicklung einer universellen und umfassenden Messsystematik für Glücksspiel-Sequenzen. Damit möglich würde eine kohärente Bewertung aller Spiele dieser einheitlichen, globalisierten Spielkultur inkl. Casino-Slots und ggf. Online-Casinos. Dabei könnten transparent vergleichbare Obergrenzen auf Basis eines ganzheitlichen Ansatzes des Spielerschutzes festgelegt werden, und zwar entsprechend Zielen, wie sie z. B. im Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag formuliert sind. Dies schließt ein, dass Geldspielgeräte trotz der zunehmend erdrückenden Belastungskumulation durch SpielV, Landesgesetze und ansteigende Vergnügungssteuern – als Ergebnis einer Mehr-Ebenen-Problematik – überhaupt noch ihre Kanalisierungsfunktion gemäß § 1 Nr. 2 GlüStV erfüllen können.

## Summary

*In 2014 two amends of the German Gaming Order entered into force. To improve the prevention of pathological gambling the limitations of stakes, losses and wins of German AWP machines were reduced. Also a legal definition of a single game was added to prohibit winning options with fixed values. Some regulations seem to be inconsistent as stated by the Federal Government.*

64 Vgl. Richter, in: Becker, Der neue Glücksspielstaatsvertrag, 2014, S. 67 – 98 (S. 73, 79 f.).

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

66 Dietlein/Hüsken, Jhrb. HUD, 2012, S. 593 – 611 (S. 593 f.); Schütze/Kalke, ZfWG, 2009, S. 235 – 246; Meyer (Fn. 8).

67 Dietlein/Hüsken, in: Dietlein/Hecker/Rüttig, Glücksspielrecht, 2. Aufl. 2013, § 13 SpielV, Rn 8 f.

68 BR-Drs. 437/13, S. 21.

69 Meyer, ZfWG, 2014, S. 1–6 (S. 5) differenziert.