

Prof. Dr. Dieter Richter, Ahrensfelde \*

## Umgehen Spielgeräte die Spielverordnung? – Einige grundsätzliche Anmerkungen

### Zusammenfassung

Die Untersuchung der Hintergründe von öffentlichen Statements, Spielgeräte umgehen die Spielverordnung, führt zu einer Aufdeckung divergenter Betrachtungsweisen. Während im Bereich der Entwicklung und Zulassung von Geldspielgeräten eine technische Sichtweise bezüglich der gesetzlich geregelten Bauartvorschriften vorherrscht, basiert die Kritik an Spielgeräten im Wesentlichen auf nicht geregelten äußeren Erscheinungsformen. Insbesondere die bei Kritikern noch verbreitete Annahme, Spielabläufe ließen sich als eine sequentielle Folge von Einzelspielen erklären, führt zum Urteil, Spielgeräte umgehen die Spielverordnung. Diese Annahme trifft aber nicht zu, und deshalb sind auch die darauf basierenden Schlussfolgerungen nicht gültig. Tatsächlich sind moderne Spielgeräte High-Tech-Systeme mit unbegrenztem Spielangebotspotential, die mit tradierten Betrachtungsweisen nicht erfasst und reguliert werden können. Entsprechend ist eine neue Konsensbildung über zeitgemäße Schutzziele als Grundlage für die Weiterentwicklung gesetzlicher Regulierungen erforderlich.

### Vorbemerkung

Seit ca. 40 Jahren und über mehrere Novellierungen der Spielverordnung hinweg wird öffentlich beklagt, die in den Markt gebrachten Geldspielgeräte umgehen die jeweils gültige Spielverordnung. Genannt sei hier stellvertretend für verschiedene Kritiker der Bremer Suchtforscher Meyer, der bereits Anfang der 80er Jahre in seiner Dissertation (MEYER1984<sup>1</sup>) postulierte, der Staat habe zwar Gesetze erlassen, diese würden aber von der Automatenindustrie umgangen werden (ebenda, S. 3). Diese Bewertung setzt sich fort, z.B. in MEYER1991<sup>2</sup>, Meyer1992<sup>3</sup> und Meyer2014<sup>4</sup> und wird von anderen übernommen, wie z.B. DHS<sup>5</sup>. Erst jüngst traf Meyer unter der Überschrift „Neu zugelassene Geldspielautomaten umgehen die Vorgaben der Spielverordnung“ ähnliche Aussagen in Bezug auf die derzeit gültige Spielverordnung (MEYER2019<sup>6</sup>). Erfolgte 1984 die Begründung mit Bezug auf die damals noch neuartigen Sonder- und Risikospiele, liegt heute der Begründungsschwerpunkt auf der Verwendung von werthaltigen, in Geld wandelbaren Symbolen mit hohen Geldgewinnerwartungen.

Ist diese, teilweise massiv vorgetragene Kritik berechtigt, über so lange Zeit? Wie kann eine Umgehung möglich sein, wenn es doch ein staatliches Zulassungsverfahren gibt? Warum wurden Unzulänglichkeiten, sofern sie bestehen, nicht abgestellt? Und was meint „Umgehung“ genau?

Es besteht Klärungsbedarf. Die Fragen führen zu grundsätzlichen Problemen, die im Zusammenhang mit der Entwicklung von Spielgeräten und der Spielverordnung stehen. Diese Probleme sowie die Ursachen für die anhaltende kritische Begleitung werden in diesem Aufsatz besprochen.

### 1. Der Rechtsrahmen

Das Folgende ist eine Kurzfassung. Ausführlicher ist der Rechtsrahmen in ODENTHAL<sup>7</sup> oder RICHTER<sup>8</sup> beschrieben. In Spielhallen und Gaststätten betriebene Spielgeräte unterliegen dem Gewerbeamt. Die gesetzliche Grundlage liefert konkret die Gewerbeordnung<sup>9</sup> (GewO) in §§ 33c ff. Es sind dort u.a. die Zulassungspflicht für Geldspielgerätebauarten, die Verpflichtung der Hersteller, nur bauartgleiche Geräte in Verkehr zu bringen, der gesetzliche Maßstab für die Versagung

von Bauartzulassungen und die Ermächtigung für den Verordnungsgeber, in einer Rechtsverordnung (Spielverordnung) weitere Einzelheiten festzulegen, geregelt.

Die Spielverordnung wird vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) im Einvernehmen mit anderen Bundesministerien sowie mit Zustimmung des Bundesrates erlassen. Sie untersetzt die gesetzlichen Regelungen, für die eine entsprechende Ermächtigung in § 33f GewO vorliegt.

Die Bauartzulassung basiert auf einer technischen Prüfung der in der Spielverordnung (und nur dort) niedergelegten Anforderungen an die Bauart. Darüber hinausgehende Erwartungen an das Zulassungsverfahren sind nicht erfüllbar. Dazu zählen u.a. (ausführlicher in RICHTER):

- Eine Beurteilung des Suchtpotentials von Spielangeboten,
- die Prüfung anderer Spielhallentechnik, die nicht zur Bauart eines Spielgerätes gehört (z.B. Geldwechsler, Komponenten der Vernetzungstechnik, Datenauslesegeräte),
- eine Einflussnahme auf die Werbung für Spielgeräte.

Die Konsequenz aus der gewerberechtlichen Einordnung ist, dass Hersteller von Spielgeräten bei der Gestaltung ihrer Produkte frei sind, solange gesetzlich geregelte Beschränkungen nicht berührt werden.

### 2. Arten der Umgehung

An der Wahrnehmung der gewerberechtlichen Freiheit entzündeten sich meist die kritischen Diskussionen zur Umgehung der Spielverordnung. Als vor über 50 Jahren erstmals Sonderspiele (Spiele mit erhöhter Gewinnchance im Vergleich zu anderen Spielen) angeboten wurden, widersprach das nicht der damals geltenden Spielverordnung. Denn eine irgendwie gear-tete spezielle Regelung für Sonderspiele gab es nicht, der zufällige Spielausgang war zwar vorgeschrieben, aber nicht die spezielle Art der Zufallsbildung und Gewinn Grenzen betrafen (wie noch heute) nur die monetären Gewinne. Also durfte man konsequenterweise auch Spiele anbieten, die eine höhere Gewinnwahrscheinlichkeit hatten als die meisten anderen Spiele, man durfte sie nacheinander anordnen und man musste nicht die Gewinnerwartungen einer ganzen, so gestalteten Spielerie berücksichtigen, sondern nur die eines einzelnen Spiels. Man nannte sie Sonderspiele bzw. Sonderspielerien.

\* Der Autor war bis 2014 Leiter des Fachbereiches Metrologische Informationstechnik an der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt. In dieser Funktion war er für die Zulassung von Geldspielgeräten verantwortlich.

<sup>1</sup> (MEYER1984) Gerhard Meyer, Geldspielautomaten mit Gewinnmöglichkeiten – Objekte pathologischen Glücksspiels. Studienverlag Dr. N. Brockmeyer, 1984 (3. verbesserte Auflage).

<sup>2</sup> (MEYER1991) Gerhard Meyer, Glücksspiel. In: Jahrbuch Sucht 1991, S. 85.

<sup>3</sup> (MEYER1992) Gerhard Meyer, Glücksspiel. In: Jahrbuch Sucht 1992, S. 104.

<sup>4</sup> (MEYER2014) Gerhard Meyer, Glücksspiel Zahlen und Fakten. In: Jahrbuch Sucht 2014, S. 132.

<sup>5</sup> (DHS) Suchtmedizinische Reihe der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen, Band 6 (Pathologisches Glücksspiel) 2013, S. 18.

<sup>6</sup> (MEYER2019) Gerhard Meyer, Neu zugelassene Geldspielautomaten umgehen die Vorgaben der Spielverordnung. GewArch 2019/5, S. 184–188.

<sup>7</sup> (ODENTHAL) Hans-Jörg Odenthal, Das gewerbliche Spielrecht. In: Ihno Gebhardt, Stefan Korte (Hrsg.): Glücksspiel - Ökonomie, Recht, Sucht (2. Auflage), S. 559–586. De Gruyter Handbuch, 2018.

<sup>8</sup> (RICHTER) Dieter Richter, Über die Zulassung von Geldspielgeräten. In: Ihno Gebhardt, Stefan Korte (Hrsg.): Glücksspiel - Ökonomie, Recht, Sucht (2. Auflage), S. 763–827. De Gruyter Handbuch, 2018.

<sup>9</sup> Gewerbeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I 1999 S. 202), zuletzt im Teil Spielrecht geändert am 5. Dezember 2012 (BGBl. I 2012 Nr. 57, S. 2415–2417).

Dennoch wurden Sonderspielserien als Umgehung der Spielverordnung bezeichnet (MEYER1984). Begründet wurde es damit, dass die Gewinnerwartungen in einer ausgelobten Sonderspielserie im statistischen Mittel deutlich über den für ein Spiel erlaubten Höchstgewinn von damals 1,- DM hinausgehen. Als kritischer Punkt wurde hier gesehen, dass ein erhöhter Spielanreiz von einer so gestalteten Spielserie im Vergleich zu einzelnen Spielen ausgeht. Vermutlich haben diesbezügliche Werbungen entsprechende Bewertungen verstärkt oder sogar erst ausgelöst. Was wurde umgangen? Es wurde nicht die Spielverordnung missachtet; sie wurde buchstabengetreu befolgt. Neu – und so bisher nicht erwartet – war, dass in der Sonderspielserie summarisch höhere Gewinne als 1,- DM in Aussicht gestellt werden konnten. Wenn man denn von einer Umgehung sprechen will, war es die Idee einer allgemeinen Gewinnankündigungsgrenze von 1,- DM, die aber so nicht in der Spielverordnung durch entsprechende Anforderungen verankert war.

Etwas allgemeiner formuliert: „Umgehung der Spielverordnung“ meint hier die durch Nutzung meist neuerer Verfahren oder Techniken hervorgebrachten Eigenschaften, die zuvor jenseits der Vorstellung waren und die aus Spielerschutzgründen nicht gut geheißenen werden. Was von einer Seite als Umgehung oder auch Austricksen der Spielverordnung bezeichnet wird, ist von anderer Seite gesehen lediglich ein Ausschöpfen des rechtlichen Rahmens unter Anwendung neuerer Verfahren oder Techniken. Es ergibt sich daraus die Problematik, ggf. die Spielverordnung an neue technische Möglichkeiten anzupassen. Welche Probleme aber die (ständige) Anpassung der Spielverordnung an die technische Entwicklung mit sich bringt, wird weiter unten behandelt. Eine andere Art der Umgehung ist die Missachtung der Spielverordnung. D.h., es kommen Spielgeräte in den Markt, die nicht den technischen Vorgaben der Spielverordnung entsprechen. Dieser Fall ist aber kein wirkliches Problem, denn vor dem Markteintritt steht ein Zulassungsverfahren, das genau diesen Fall weitestgehend ausschließt. Und wenn nachträglich doch ein Fall bekannt wird, der im Zulassungsverfahren nicht entdeckt worden ist, ist er gemäß § 33e Abs. 2 GewO korrigierbar.

### 3. Die Spielverordnung im Zuge der Entwicklung von mechanischen Automaten zu HighTech-Systemen

Geldspielgeräte waren zur Zeit der ersten bundeseinheitlichen Verordnung für Spielgeräte 1951<sup>10</sup> so konstruiert, dass Spiele aus dem mechanischen Ingangsetzen und dem Lauf der Walzen bestanden. Der Spielausgang bestimmte sich aus dem zufälligen Stillstand der Drehkörper. Der Gestaltung von Spielen waren technisch enge Grenzen gesetzt. Entsprechend genügten einige wenige einfache Regeln als Bauartvorschriften. Sie bestanden im Wesentlichen darin, dass der Einsatz pro Spiel auf maximal 0,10 DM und der Gewinn auf maximal 1,- DM festgelegt waren und Spiele eine Mindestdauer von 15 Sekunden haben mussten.

Bald wurden die mechanischen Geräte durch elektromechanische Geräte ersetzt. Bei diesen Geräten wird der Anstoß zum Drehen von Walzen nicht mehr von einer mechanischen Kraft, sondern durch einen elektrischen Impuls ausgelöst. Am Prinzip der Entstehung zufälliger Spielausgänge änderte sich zunächst nichts. Aber sie brachten neue Gestaltungsmöglichkeiten hervor, und offenbar wurden Manipulationen zu einem Problem. Deshalb erfolgte 1962 eine Erweiterung und Präzisierung der Bauartanforderungen<sup>11</sup> dahingehend, dass ein Schutzgebot gegen Manipulationen eingeführt, die Mindestlaufzeit für Spiele auf den Abstand zwischen einem Spielbeginn und dem nächsten Spielbeginn präzisiert und Vorabsätze für mehrere Spiele untersagt wurden. Im Laufe der Zeit, beginnend am Ende der 60er Jahre, tauchte bei den Geldspielgeräten das bis dahin unbekanntes Phänomen

der Sonderspiele (siehe oben) auf. Die Entwicklung vollzog sich allmählich. Sie eskalierte mit der Zeit zu Serien von Sonderspielen in dreistelliger Länge. In Verbindung mit dem inzwischen geltenden Höchstgewinn von 3,- DM pro Spiel waren Gewinnerwartungen von 200,- DM für eine Sonderspielserie möglich geworden.

Um diese Entwicklung einzudämmen, sind die technischen Anforderungen in der Spielverordnung erweitert worden. 1982 wurde die Spielverordnung um eine Begrenzung der in einem Spiel gewinnbaren Sonderspiele auf 100 und um die Einführung einer Trefferquote von 1 zu 34.000 bei spielentscheidenden Ereignissen ergänzt<sup>12</sup>.

Die in den 80er Jahren beginnende Verwendung elektronischer Bauteile hat die Möglichkeiten zur Gestaltung von Spielen und insbesondere von Sonderspielen weiter verbreitert. Bei Einhaltung der bestehenden Vorschriften entstanden andere, bis dahin nicht geregelte Gewinnreize. So wurden z.B. bestimmte Signale (Merkmale) gesetzt, die ankündigten, dass über 100 gewonnene Sonderspiele hinaus in den Folgespielen voraussichtlich weitere Sonderspiele gewonnen werden. Zum Anderen begann in den 80er Jahren die Einbindung so genannter Risikoschritte, bei denen unter Gefahr des Verlustes eines bereits erspielten Gewinnanspruchs der Erwerb eines noch höheren Gewinnanspruchs in Aussicht gestellt wurde. Daraus entwickelten sich Angebote vieler aufeinander folgender Risikoschritte, die so genannten Risikoleitern. Sonderspiele und Risikoleitern prägten das Bild der Spielgeräte von den 80er Jahren bis in die 2000er Jahre hinein.

Wegen der neu entstandenen Gewinnreize wurde die Spielverordnung 1985 abermals ergänzt<sup>13</sup>. Es wurde aufgenommen, dass in Risikospielen nicht mehr als 50 Sonderspiele gewonnen werden dürfen, Merkmale zur Sonderspielauslösung nicht von einem Spiel auf ein anderes übertragen werden dürfen und die Auszahlquote von 60% ausdrücklich auch für Risikospiele zu gelten hat.

Schaut man sich die Entwicklung bis 1985 an, so fällt auf, dass die gesetzlichen Anforderungen jeweils eine Reaktion auf die technische Entwicklung waren. Es fällt weiter auf, dass die Beschränkungen stets die sichtbaren Spielelemente (Sonderspiele, Risiko, Merkmale) betrafen. Im Bemühen, den (sichtbaren) Spielelementen Grenzen aufzuerlegen, sind die ersten technisch unpräzisen Begriffe in die Spielverordnung gelangt, wie z.B. die Begriffe „Merkmal“ und „spielentscheidendes Ereignis“. Das führte wegen unterschiedlicher Auslegungen zu Konflikten, z.B. zwischen Industrie und Zulassungsbehörde.

Die bis zu diesem Zeitpunkt erreichte Detailliertheit in den Vorgaben hatte bereits ein für politische Entscheidungsebenen unübliches Niveau erreicht. Es waren (aus heutiger Sicht) deutliche Hinweise darauf, dass die immer größer werdende Vielfalt von Spielabläufen, Gewinnerwartungen und Entscheidungssituationen nicht mehr durch Regulierung der zusammengefasst als Spielfeatures bezeichneten äußeren Darstellungselemente beherrscht werden kann. Für jedes regulierte Spielfeature entwickeln sich beliebig viele alternative Features, die nicht reguliert sind, aber vergleichbare Spielanreizwirkung auslösen. Das wurde damals aber noch nicht erkannt. Erst viel später – mit der am 1.1.2006 in Kraft getretenen 5. Änderungsverordnung<sup>14</sup> – ist ein Systemwechsel vollzogen worden.

<sup>10</sup> Verordnung zur Durchführung des § 33d der Gewerbeordnung vom 22. Mai 1951 (RGBl. I S.683) in der Fassung der Verordnung vom 27. Juli 1951 (BGBl. I S. 748).

<sup>11</sup> Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (SpielV) vom 6. Februar 1962 (BGBl. I 1962, S. 153–156).

<sup>12</sup> Verordnung zur Änderung der Spielgerätezulassungsverordnung und der Spielverordnung vom 22. Dezember 1982, BGBl. 1982 I, 1982 S. 2013–2014.

<sup>13</sup> Bekanntmachung der Neufassung der Spielverordnung vom 11. Dezember 1985 (BGBl. I 1985, S 2245–2250).

<sup>14</sup> Neufassung der Spielverordnung vom 27. Januar 2006, BGBl. 2006 I, S. 280–286.

Zunächst ging die technische Entwicklung auf dem gewohnten Weg weiter. Z.B. entstanden als Kompensation zur begrenzten Länge von Sonderspielerien unterschiedliche Wertigkeiten von Sonderspielen und die Möglichkeit, aus Sonderspielen heraus neue Sonderspiele zu gewinnen (Kumulation von Sonderspielen). In der Logik der bisherigen Reaktionen wäre eine abermalige Erweiterung der gesetzlichen Anforderungen fällig gewesen. Der Verordnungsgeber ist aber diesen Weg nun nicht mehr gegangen, sondern hat die Industrie aufgefordert, bestimmte kritische Entwicklungen in eigener Regie durch Selbstbeschränkungen<sup>15</sup> einzudämmen. Der Charakter der Selbstbeschränkungen entsprach jedoch der bisherigen Logik, indem weitere, nun freiwillige Featurebegrenzungen erfolgten. So ist z.B. die durch Kumulation entstandene und für die Abspielung bereitstehende Länge von Sonderspielerien auf 150 begrenzt worden.

Auch diese Ergänzung hatte nur begrenzte Wirkung. In einer Studie<sup>16</sup> hat die PTB im Jahre 1999 nachgewiesen, dass unter Einhaltung der Vorgaben in Spielverordnung und Selbstbeschränkungen sich ständig verlängernde Sonderspielerien erreicht werden konnten, die in Verbindung mit dem inzwischen erlaubten Höchstgewinn von 4,- DM pro Spiel zu Gewinnerwartungen von bis zu 2000 DM in drei Stunden und 4200 DM in zehn Stunden führen konnten.

#### 4. Der Systemwechsel in der Spielverordnung

Neben der oben dargestellten Entwicklung gab es einen weiteren entscheidenden Anlass für den mit der 5. Änderungsverordnung vollzogenen Systemwechsel.

Es stellte sich nämlich heraus, 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. Zur Zeit der mechanischen Spielgeräte hatte das sichtbare Spiel ein technisches Pendant in Form des Anstoßes, der Bewegung und des Stillstandes von Drehteilen. Spiele liefen nacheinander ab, konnten sich nicht überlappen, und das Spielgerät hatte kein Gedächtnis. Über die Regulierung des Spiels war unmittelbar eine Einflussnahme auf die Bauweise des Gerätes gegeben. Der enge Zusammenhang zwischen dem sichtbaren Spiel und der Bauweise des Gerätes löste sich aber im Laufe der Zeit allmählich auf. Es begann mit der Einführung von Sonderspielerien und setzte sich z.B. mit sich überlappenden Spielen, sich allmählich aufbauenden Jackpots und mit der schwindenden Zuordnung von Einsatz und Gewinn zu einem Spiel fort. Gewinnaussichten wurden nicht mehr nur aus den Eigenschaften einzelner Spiele ableitbar, sondern ergaben sich mehr und mehr aus mathematischen Eigenschaften bzw. der Konstruktionsweise von mehr oder weniger langen Spielabläufen. Die Regulierung verblieb aber lange beim sichtbaren Spiel. Damit konnten immer weniger die den Gewinn bestimmenden Eigenschaften der Geräte gesteuert werden. Sie blieben unreguliert und damit frei gestaltbar. Das führte zu dem Bedarf an ständigen Nachbesserungen in der Verordnung. Bei den heutigen Geräten, die im Grunde aus Computern mit speziellen Anzeige- und Bedienelementen bestehen, finden wir ein komplexes Spielgeschehen vor, in dem nur ein Teil der sichtbaren Elemente noch den (subjektiven) Vorstellungen eines Spiels aus der mechanischen bzw. elektromechanischen Zeit entsprechen. Über solche „Spiele“ ist die Gesamtheit des Spielangebots nicht mehr erfassbar und regulierbar.

Vor diesem Hintergrund ist beim BMWi mit Unterstützung der PTB im Jahre 1999 beginnend über einen Systemwechsel nachgedacht worden. Das Ergebnis ist in die am 1. Januar 2006 in Kraft getretene 5. Änderungsverordnung zur Spielverordnung eingeflossen. Mit dieser Verordnungsänderung sind zwei Para-

digmenwechsel vollzogen worden. Der erste Wechsel betrifft die Konsequenzen aus der oben dargestellten Entwicklung und beinhaltet den Übergang von featureorientierten Vorgaben in der Spielverordnung zu spielkonzeptunabhängigen Beschränkungen. Der zweite Paradigmenwechsel betrifft den Übergang von der manuellen Vorabbewertung aller möglicher Spielsituationen im Rahmen der Bauartprüfung zur Überwachung der tatsächlich eintretenden Spielsituationen während des Realbetriebs der Geräte durch eine eingebaute technische Vorrichtung, genannt Kontrolleinrichtung. Im Rahmen des Bauartzulassungsverfahrens ist dann diese Kontrolleinrichtung zu prüfen. Der zweite Paradigmenwechsel war nur auf der Grundlage des ersten Paradigmenwechsels möglich. Er hat sich bewährt und gut etabliert. Er ist nicht Gegenstand dieses Aufsatzes.

Im neuen System spielen (äußerlich sichtbare) Spielfeatures, insbesondere das (äußerlich) angebotene Einzelspiel, keine Rolle mehr. Vielmehr werden monetäre Einsatz- und Gewinn Grenzen auf Zeitabschnitte bezogen, und es werden zeitliche Mindestabstände zwischen nacheinander folgenden Einsätzen bzw. Gewinnen eingeführt. Im Gegenzug werden alle featurebasierten Vorgaben aufgehoben, d.h. es gibt keine Regelung mehr für Sonderspiele, Risiko etc. Die spielerischen Abläufe sind frei gestaltbar. Beschränkungen ergeben sich aus den zeitbezogenen monetären Grenzen. Das neue Denkmodell besteht darin, dass der Spieler nicht mehr einen Einsatz für ein Spiel leistet, sondern sich für einen bestimmten Geldbetrag eine Spielzeit kauft, in der die Möglichkeit des (zufälligen) Geldgewinns besteht.

Bei der Festlegung der Gewinn- und Verlustgrenzen pro Stunde erfolgte in der 2006 in Kraft getretenen 5. Änderungsverordnung eine Orientierung an den Eckwerten, die sich rechnerisch aus den vor 2006 geltenden Regelungen ergaben. Kleine Erweiterungen der Grenzen waren auf politischer Ebene vereinbart worden. Zwischen zwei aufeinander folgenden Einsätzen sowie zwei aufeinander folgenden Gewinnen ist ein Mindestabstand von 5 Sekunden festgelegt worden. Bei diesem Mindestabstand beträgt der Einsatz maximal 0,20 Euro und der Gewinn maximal 2,- Euro. Bei Verlängerung der Abstände können Einsätze bis zu 2,30 Euro und Gewinne bis zu 23 Euro betragen. Die Steigerung erfolgt aber degressiv mit der Zeit, d.h., die Verlust- und Gewinn Grenzen sind in gleichen Zeitabschnitten bei höheren Einzeleinsätzen bzw. -gewinnen niedriger als bei kleineren. Die entsprechende Regelung vor 2006 (12 Sekunden Abstand zwischen dem Beginn zweier Spiele) und die danach gültige Regelung sind nur bedingt vergleichbar. Es gab z.B. vor 2006 keine gesetzliche Vorgabe über den Mindestabstand zwischen zwei Gewinnen. Die nun mögliche höhere Taktfrequenz für Einsätze wurde durch die absolute Verlustbegrenzung in einer Stunde Spielbetrieb kompensiert. Ergänzend zu den absoluten Begrenzungen ist eine maximale durchschnittliche Verlustgrenze von 33 Euro eingeführt worden, die das Extremverhalten der Spielgeräte dämpft. Eine solche gesetzliche Vorgabe gab es vor 2006 nicht; rechnerisch ergab sich zuletzt ein Maximalwert von 28,97 Euro.

Mit der 6. Änderungsverordnung<sup>17</sup> zur Spielverordnung sind einige der oben genannten Eckwerte herabgesetzt worden. Die nun gültige Verlustgrenze in einer Stunde Spielzeit beträgt 60 Euro, die Gewinngrenze 400 Euro. Die maximale durchschnittliche Verlustgrenze ist auf 20 Euro gesenkt worden, wodurch ein noch gleichmäßigeres Verhalten der Spielgeräte erzwungen

<sup>15</sup> Bericht der Bundesregierung über Selbstbeschränkungsvereinbarungen der Automatenwirtschaft vom 15.1.1990, Unterrichtung des Deutschen Bundestages durch die Bundesregierung, Drucksachen 11/6224.

<sup>16</sup> Untersuchungen zu Vorgaben für die Regelung von Geldspielgeräten, Studie des Fachbereichs „Metrologische Informationstechnik“ der PTB vom 30. November 1999.

<sup>17</sup> 6. Änderungsverordnung zur Spielverordnung vom 4. November 2014 (BGBl I 2014 Nr 50, 1678–1682).

wird, d.h. extreme Verlust- oder Gewinnserien dürfen nur noch erheblich seltener auftreten als sie zuvor durften<sup>18</sup>. Die anderen Eckwerte sind unverändert geblieben.

### 5. Im Fokus: Das Punktespiel

Eine besondere Aufmerksamkeit genießt seit über zehn Jahren das so genannte Punktespiel. Es hat sich etwa ein Jahr nach dem Systemwechsel in der Spielverordnung im gewerblichen Spiel verbreitet, nachdem es zuvor nur im Casinobereich bekannt war. Die Einführung steht aber eher im Zusammenhang mit dem Markteintritt eines neuen Wettbewerbers. Es besteht kein unmittelbarer kausaler Zusammenhang mit dem Systemwechsel bei der Spielverordnung.

So genannte Punktespiele sind Spielabläufe, bei denen die (Geld-) Einsätze in Geldäquivalente gewandelt werden. Weil anfangs die Bezeichnung Punkte für die Geldäquivalente vorherrschte, ist die Bezeichnung Punktespiel entstanden. Heute sind die Bezeichnungen vielfältiger. Die Wandlung erfolgte in den Anfangsjahren mit einer direkten Wertzuordnung. Heute ist ein leichter Zufallseffekt vorhanden. Diese kleine Veränderung ist eine Reaktion auf das vermeintliche Punktespielverbot der 6. Änderungsverordnung (Darauf wird noch einzugehen sein.). Im Punktebereich setzt sich der Spielablauf mit der Möglichkeit fort, weitere Punkte zu erwerben oder Punkte herzugeben. Die Spiel fortsetzung kann unmittelbar nach der Einsatzwandlung, nach der Wandlung mehrerer Einsätze oder parallel zu weiteren Einsatzwandlungen geschehen. Schließlich werden die angesammelten bzw. verbliebenen Punkte wieder in Geld zurückgewandelt. Das sind die Gewinne. Was bei dieser Art von Spielgestaltung passiert, ist die Abtrennung der spielerischen Abläufe vom Geld. Das ist für die Spieleentwicklung von Vorteil, denn auf der nicht regulierten Punkteebene können die Zufallsprozesse ohne Einschränkungen laufen. Gleichzeitig stellen die bei den Prozessen auf Punkteebene verwendeten bzw. hervorgegangenen Punkte aber keine (Geld-) Einsätze bzw. Gewinne im Sinne der Spielverordnung dar, so dass die Vorgaben der Spielverordnung nicht berührt sind. Das gilt selbst dann, wenn Begrifflichkeit wie Einsatz und Gewinn im Punktebereich verwendet werden. Erst wenn Punkte oder andere wertbehaftete Äquivalente zu (Geld-) Gewinnen werden, greifen die Begrenzungen der Spielverordnung. Freilich werden die Punktespiele benutzt, um den Anschein von Gewinnerwartungen in einer Höhe zu erwecken, wie sie für (Geld-) Gewinne gar nicht möglich sind. In Extremfällen sind utopische Summen, zumindest in der Werbung, angekündigt worden. Das widersprach offenkundig dem Anliegen der Suchtprävention.

Von Kritikern werden hohe Gewinnerwartungen, unabhängig davon, ob sie realistisch erreichbar sind oder nicht, als gefährliche Förderung des Spielanreizes eingestuft. Nahrung findet die Kritik auch durch Darstellungsformen der Geldäquivalente, die der Geldmengendarstellung sehr nah sind, und lange Zeit auch durch die Verwendung von Begrifflichkeiten wie Spiel, Einsatz und Gewinn im Punktebereich. Daraus ist die Forderung nach dem Verbot des Punktespiels entstanden, die mit der 6. Änderungsverordnung nach dem Willen des Bundesrates umgesetzt werden sollte. Diese Forderung ist aber nicht umgesetzt worden und kann gar nicht wirkungsvoll umgesetzt werden. Sie beruht auf einem überholten technischen Verständnis von Spielgeräten.

Ein Punktespielverbot bzw. allgemeiner ein Verbot des Spielens mit Geldäquivalenten ist in der 6. Änderungsverordnung schon deshalb nicht umgesetzt worden, weil es im Text der Spielverordnung gar nicht explizit formuliert worden ist. Entsprechend den gewerberechtlichen Grundsätzen sind die Hersteller frei bei der Gestaltung jener Merkmale, zu denen es keine gesetzlichen Einschränkungen gibt. Man findet nur die Absicht, ein

solches Verbot herbeiführen zu wollen, in der Begründung des Bundessratsbeschlusses<sup>19</sup> (S. 5 und 6). Der Text in § 13 Nr. 1 SpielV n.F., der nach Interpretation in MEYER2019 und auch in LANDMANN/ROHMER<sup>20</sup> das Punktespielverbot bewirken soll, definiert lediglich ein „Spiel“ mit Beginn und Ende sowie (Geld-) Einsatz und eventuellem Gewinn. Diese „Spieldefinition“ ist vollkommen losgelöst von den restlichen Bauartanforderungen. Da moderne Geldspielgeräte nicht über das Prinzip sequentiell ablaufender Spiele erklärt werden können, sondern anders funktionieren (siehe weiter oben), ist diese „Spieldefinition“ wirkungslos. Diejenigen, die die neue „Spieldefinition“ kreiert haben, haben nicht verstanden, dass alles Äußere – dazu zählen auch Spielabschnitte, die „Spiel“ genannt werden – sekundär ist, also nicht die Gewinn- und Verlusteigenschaften eines Spielgerätes bestimmt. Die Vorgehensweise über eine Spieldefinition konnte, wie weiter oben bereits dargelegt, nur in der Zeit der mechanischen Geräte eine kontrollierte Wirkung entfalten. Heute ist das nicht mehr möglich. Insofern ist die politische Ebene des Bundesrates fachlich falsch beraten worden. Ein Punktespielverbot kann auch nicht wirksam umgesetzt werden. Die daran geknüpften Erwartungen sind nicht erfüllbar. Punkte bzw. Geldäquivalente sind eine Extremvariante für die Darstellung von Gewinnaussichten. Weniger extrem ist z.B. die Ankündigung einer Serie von Sonderspielen, die auch zu einem praktisch sicheren (Geld-) Gewinn führt, aber eine größere Schwankungsbreite in der Gewinnhöhe hat als eine mehr oder weniger zufällig gewandelte Punktemenge. Eine (extreme) Darstellungsform zu verbieten, führt unmittelbar zu alternativen, nicht verbotenen Darstellungsformen. Der Anreiz zum Spielen wird nicht gemindert, denn es wird nicht die Erwartung an die Gewinnhöhe über eine längere Zeit vermindert, sondern bestenfalls deren Schwankungsbreite erhöht. Zudem entsteht beim Verbot von Darstellungsformen ein zunehmendes Überwachungsproblem. Und ein generelles Verbot, Gewinne in Aussicht zu stellen, schließt sich aus, weil sie das Wesen des Geldspiels ausmachen.

### 6. Wo stehen wir heute?

Der 2006 vollzogene Paradigmenwechsel für die Art der gesetzlichen Vorgaben hat bei der Industrie zu veränderten Produktarchitekturen geführt. Es waren schon allein wegen des nun geforderten Einbaus einer Kontrolleinrichtung erhebliche Umstellungen in der Bauweise erforderlich. Daneben bildete sich das Prinzip der Abtrennung der spielerischen Abläufe von den (Geld-) Einsätzen und Gewinnen heraus und etablierte sich als Standardarchitektur.

Wenn ein Spieler Gewinnchancen wahrnehmen will, muss er zufallsgesteuerte Abläufe anstoßen. Dabei erfolgt die Zufallserzeugung durch Computerprogramme, durch so genannte Zufallsgeneratoren. Die äußeren Darstellungen in Form von sich drehenden Teilen, Ton- und Lichteffekten, Bildern oder Animationsfilmchen sind sekundär. Sie sind lediglich Abbildungen der Ergebnisse von Zufallsgeneratoren auf die optischen und akustischen Darstellungselemente. Wir haben also eine völlige Um-

<sup>18</sup> In MEYER2019 wird dagegen suggeriert, die Herabsetzung der durchschnittlichen Verlustgrenze sei wirkungslos; sie diene lediglich der Beschäftigung verärgerter Spieler wegen eines zu schnellen Verlustes des verfügbaren Spielkapitals. Das ist sachlich unlogisch. Die Kunden der Spielgerätebranche „bei Laune“ zu halten, ist nicht Anliegen des Ordnungsgebers. Die Branche kann damit allein umgehen, indem sie den erlaubten Spielraum nicht ausnutzt, was sie im Übrigen auch getan hat. Berichtet wird von einer durchschnittlichen stündlichen Gerätekasse von 10 bis 14 Euro. Das entspricht dem durchschnittlichen Stundenverlust von 10–14 Euro am Gerät.

<sup>19</sup> Beschluss des Bundesrates zur sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung vom 5.7.2013, Bundesratsdrucksache 437/13 (Beschluss).

<sup>20</sup> (LANDMANN/ROHMER) Landmann/Rohmer, Gewerbeordnung und ergänzende Vorschriften, Band II: Ergänzende Vorschriften. Stand Juni 2018, Kommentierung zu § 13 SpielV.

kehr im Vergleich zur Anfangszeit von Geldspielgeräten, wo die Drehteile primär für die Zufallsentscheidungen waren.

So wie Optik und Akustik nur noch gestalterische Elemente sind, sind es auch Spielstrukturen und Bezeichnungen. Die Darstellungsformen unterliegen keinen Vorgaben, denn sie bewegen sich jenseits der gesetzlich geregelten Grenzen für Geldeinsätze und -gewinne. Gewissermaßen werden damit Illusionen „schnellerer Spiele“ und „höherer Gewinne“ erzeugt, um die Geräte attraktiver zu machen. Das ruft die Kritiker auf den Plan, die meist nicht zwischen den Kerneigenschaften der Geräte und bloßen gestalterischen Elementen unterscheiden. Sie beklagen eine Zunahme der Suchtgefahren (z.B. DIETLEIN/HÜSKEN<sup>21</sup>). Die anhaltende Kritik adressiert vor allem zwei Aspekte. Das sind zum Einen die hohen Werte, die im Punktebereich aufgebaut und wieder verloren werden können und zum Anderen die schnelle Taktung der Abläufe. Beide Aspekte liegen im nicht geregelten Bereich für Spielgeräte und werden deshalb im Rahmen des Bauartzulassungsverfahrens nicht beanstandet. Dennoch wurde die Zulassungsbehörde von Kritikerseite aufgefordert, solchen Eigenschaften die Zulassung zu versagen (PETERS<sup>22</sup>, DIETLEIN/HÜSKEN).

Wenn die genannten kritischen Aspekte im bestehenden gewerblichen Regelungsrahmen unterbunden werden sollen, sind (prüfbare) technische Bauartanforderungen aufzustellen, die eben das verhindern. Das aber ist genau das Problem. Ereignistaktungen mit Wertveränderungen bei Punkten oder anderen festen oder zufälligen Wertträgern sind in vielfältiger Weise technisch möglich: Licht- und Toneffekte, Bildwechsel, Filmsequenzen. Es gibt keine Ansätze, solchen Effekten durch (prüfbare) technische Beschränkungen direkt entgegenzutreten. Allenfalls könnte ähnlich wie bei jugendgefährdenden Filmen an eine visuelle Bewertung gedacht werden. Aber damit würde man sich jenseits des bestehenden Regelungsrahmens und Zulassungsverfahrens bewegen.

Ähnlich verhält es sich beim Umgang mit hochwertigen Symbolen in nicht regulierten Spielabläufen. Wie schon weiter oben dargelegt, folgt auf das Verbot einer Darstellungsform eine alternative, nicht explizit verbotene Darstellung. Das konnte jüngst beobachtet werden, als Punktespeicher mit einer festen monetären Wertzuordnung nach ihrer Untersagung in der Technischen Richtlinie der PTB<sup>23</sup> mit einem Zufallseffekt überlagert worden sind und damit wieder den Vorgaben entsprachen. Symbole mit Wertzuordnungen generell zu verbieten, ist nicht umsetzbar, nicht kontrollierbar und widerspricht der Natur des Geldspiels.

Bei der Diskussion um Spielgeräte, -verordnung und Suchtgefahren treffen zwei Welten aufeinander. Die eine Welt ist die der technischen Ebene. Sie stützt sich im Grunde auf die in diesem Aufsatz dargelegten technischen Fakten. Die andere Welt ist die der Psychologen, Suchtforscher und Kritiker. In dieser Welt dominiert ein Schutzgedanke, der sich an äußeren Erscheinungen und am Spielerverhalten orientiert. Diese zwei Welten verstehen sich oft nicht. Letztlich haben sich die Differenzen bis in die 6. Änderungsverordnung hineingezogen. Während mit dem Entwurf der Bundesregierung<sup>24</sup> zur 6. Änderungsverordnung ein technisch fundierter Ansatz für die Spielgerätevorgaben eingebracht worden war, sind im Beschluss des Bundesrates von äußeren Erscheinungen geprägte, aber technisch nicht stimmige Ergänzungen vorgenommen worden. Im Ergebnis enthält die geltende Verordnung unwirksame und sogar widersprüchliche Anforderungen. Eine Abstimmung auf fachlicher Ebene hatte vor der politischen Entscheidung nicht stattgefunden.

Bei der Suche nach den Kerndifferenzen zwischen den oben angedeuteten zwei Welten fällt auf, dass Meyer und andere der vor 2006 vorherrschenden Grundidee der sequentiell ablaufen-

den Spiele als Basiskonstrukt der Spielgeräte verhaftet sind. So spricht Meyer in MEYER2019 z.B. bei der Auflistung der mit der 6. Änderungsverordnung geltenden Anforderungen grundsätzlich von „Spielen“, wo „Zeitabschnitte“ in der Verordnung genannt sind. Entsprechend interpretiert er einzelne Abschnitte im Spielablauf jeweils als ein Spiel, so z.B. (simulierte) Drehkörperbewegungen, Wandlungen von Geld in Punkte sowie die umgekehrten Wandlungsprozesse. Auf dieser Grundlage kommt er dann zu dem Schluss, dass für diese „Spiele“ weder die Anforderungen der Spielverordnung noch die mit der 6. Änderungsverordnung eingeführte Spieldefinition (§ 13 Abs. 1 SpielV n.F.) erfüllt seien. Der Irrtum liegt auf der Hand: Anforderungen an Spielabschnitte, die willkürlich als „Spiele“ bezeichnet werden, gibt es in der Spielverordnung nicht, also können auch entsprechende Anforderungen nicht umgangen worden sein.

Auch in der aktuell gültigen Kommentierung zur Spielverordnung (LANDMANN/ROHMER) wird der Spielbegriff noch verwendet. Während das Grundprinzip der Geldbeschränkungen auf der Basis von Zeitabschnitten noch korrekt wiedergegeben wird, ist unmittelbar darauf vom Höchsteinsatz und Höchstgewinn pro Spiel die Rede.

## 7. Résumé

Die noch weit verbreitete Verwendung des Spielbegriffs und die damit verbundene Vorstellung der Segmentierung von Spielabläufen als Folge von nacheinander ablaufenden Einzelspielen ist offensichtlich mehr als eine sprachliche Ungenauigkeit; dahinter steht die Verinnerlichung einer langen, jedoch heute nicht mehr gültigen Tradition. In dieser Tradition können die Mechanismen der modernen Spielgeräte nicht durchdrungen werden. In der Konsequenz sind darauf basierende Schlussfolgerungen über Erfüllung oder Verletzung bzw. Befolgung oder Umgehung der Spielverordnung nicht gültig. Letztendlich kann die für den Spielerschutz stehende politische Ebene so nicht wirkungsvoll beraten werden.

Als Résumé aus der beschriebenen Situation erscheint es als dringlichste Aufgabe, einen neuen Konsens über Schutzziele unter den modernen technischen Bedingungen zu finden. Ein solcher Konsens ist bislang nicht erkennbar. Vielmehr dominieren auf einer überholten Tradition basierte und mit nahezu ideologischem Eifer vorgetragene Positionen, die ein entsprechendes Echo in Medien finden.

Auf der Grundlage eines neuen Konsenses über Schutzziele ist dann die Spielverordnung so weiter zu entwickeln, dass die technischen Vorgaben in Gänze möglichst treffsicher die neu herausgearbeiteten schutzwürdigen Aspekte treffen. Zu beachten ist, dass es längst nicht mehr durchgehend eine 1:1 Abbildung zwischen einer technischen Maßnahme und der Erfüllung eines Schutzziels gibt. Um die angestrebten Schutzziele zu erreichen, muss deshalb ein Portfolio von Maßnahmen aufgestellt werden. Kompromisse, die politische Entscheidungen erfordern, werden unumgänglich sein. Eine wichtige Nebenbedingung ist, dass die Vorgaben prüfbar und überwachbar sind.

<sup>21</sup> Johannes Dietlein und Felix B. Hüsken, Spielerschutz im gewerblichen Automatenpiel - Rechtsprobleme der Bauartzulassung neuartiger Geldspielgeräte. In: Neues aus Wissenschaft und Lehre, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, 2010, S. 593–611.

<sup>22</sup> (PETERS) Frank Peters, Die Ermächtigungsgrundlage der Spielverordnung und die Zulassungspraxis der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt, In: T. Becker (Hrsg.) Neueste Entwicklungen zum Glücksspielstaatsvertrag: Beiträge zum Symposium 2011 der Forschungsstelle Glücksspiel, 2012, S.135–142

<sup>23</sup> Technische Richtlinie 5.0 vom 27.01.2015, abrufbar unter [www.ptb.de/spielgeraete](http://www.ptb.de/spielgeraete).

<sup>24</sup> Verordnung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, vom 23.05.2013, Bundesratsdrucksache 437/13.

# GEWERBE ARCHIV

**ZEITSCHRIFT FÜR WIRTSCHAFTSVERWALTUNGSRECHT**

## Herausgeber

*Dr. Frank Hüpers*

## Unter Mitwirkung von

*Dr. Ulla Held-Daab*

*Dr. Sabine Hepperle*

*Dr. Joachim Lang*

*Prof. Dr. Dr. h.c. Klaus Rennert*

*Ulrich Schönleiter*

*Holger Schwannecke*

*Prof. Dr. Andreas Voßkuhle*

*Dr. Martin Wansleben*

## Schriftleitung

*Dr. Frank Rieger*

## Aus dem Inhalt

Carsharingrecht von Bund und Ländern

*Dirk Wüstenberg, Offenbach a. M.*

Verfassungsrechtliche Fragen der Auslegung der Inkassodienstleistungserlaubnis nach dem RDG

*Prof. Dr. Matthias Knauff, LL.M. Eur., Jena*

Umgehen Spielgeräte die Spielverordnung? – Einige grundsätzliche Anmerkungen

*Prof. Dr. Dieter Richter, Ahrensfelde*

Designschutz für handwerkliche Produkte

*Dr. iur. Joachim Faber, Saarbrücken*

Taxigewerbe zwischen Verwaltungs- und Privatrecht

*LG Darmstadt mit Anmerkung Dr. Bernd Rüßmann, Bensheim*

# 11/2019

*November*

*Seite 409 – 456*

*Gildebuchverlag*