

Dezember 2018

13. Jahrg.

71732

Seite 501-588

# ZfWVG

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

# 6

- Prof. Dr. Markus Ruttig*  
501 **Online-Casinospiele – Gesellschaftspolitisch besonders unerwünschte Angebote**
- Prof. Dr. Thomas Dünchheim und Carsten Bringmann*  
502 **Schwarze Lotteriewetten – Zur Strafbarkeit der Anbieter gemäß § 284 Abs. 1 StGB**
- Prof. Dr. Stefan Korte*  
507 **Die Regulierung des Online-Glücksspiels aus der Perspektive des Rechts**
- Prof. Dr. Dr. Franz W. Peren*  
513 **Zahlen und Fakten zum Glücksspielverhalten und zur Glücksspielsucht in Deutschland – Ordnungspolitische Implikationen für das gewerbliche Geldspiel**
- Dr. Juliane Hilf und Klaus Umbach*  
519 **Neue Rechtsprechung des EuGH zum Glücksspielrecht**
- Dr. Margrit Seckelmann*  
523 **Vorschläge zur Evaluation des Glücksspielstaatsvertrags**
- Sören Zimmermann und Manuel Franzmeier*  
528 **Zur glücksspielrechtlichen Relevanz von Lootboxen – Ein Beitrag unter besonderer Berücksichtigung des Gesetzestelos**
- Claus Hambach, Dr. Stefanie Fuchs und Dr. Bernd Berberich*  
532 **Zahlungsabwicklung für Online-Glücksspiele – „Sehenden Auges“ ins Unrecht?**
- 538 **Zur Unionsrechtskonformität einer Monopolregelung hinsichtlich des Betriebs von Glücksspielautomaten**  
EuGH, Beschl. v. 6.9.2018 – C-79/17 – Gmalieva s.r.o. u. a.
- 541 **Erhebung einer Vergnügungssteuer auf Geldspielgeräte anhand des Einspielergebnisses**  
BVerwG, Beschl. v. 9.8.2018 – 9 BN 6.18
- 548 **Untersagung der Fortsetzung des Spielhallenbetriebes wegen Unzuverlässigkeit**  
OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 6.7.2018 – OVG 1 S 28.18
- 550 **Rechtmäßige Untersagung mittelbarer Werbung für unerlaubte Glücksspiele im Fernsehen**  
VGH Bayern, Beschl. v. 21.8.2018 – 10 CS 18.1211
- 551 **Rechtmäßiger Widerruf einer Sperrzeitverkürzung für eine Spielhalle**  
OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 23.8.2018 – 6 A 11730/17
- 572 **Derzeit keine rechtliche Grundlage für Auswahlentscheidung bei echter Konkurrenzsituation**  
VGH Hessen, Beschl. v. 27.9.2018 – 8 B 432/18
- 585 **Keine zivilrechtlichen Aufwendungsersatzansprüche von Bank gegen Kunden für Zahlungen im Zusammenhang mit Online-Glücksspielen**  
AG München, Urt. v. 21.2.2018 – 158 C 19107/17

## Herausgeber

Prof. Dr. Johannes Dietlein

Prof. Dr. Jörg Ennuschat

Prof. Dr. Ulrich Haltern, LL.M.

RA Dr. Manfred Hecker

Prof. Dr. Christian Koenig, LL.M.

## Schriftleiter

RiVG Dr. Felix B. Hüsken

Prof. Dr. Dr. Franz W. Peren, Sankt Augustin\*

# Zahlen und Fakten zum Glücksspielverhalten und zur Glücksspielsucht in Deutschland – Ordnungspolitische Implikationen für das gewerbliche Geldspiel

Die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) hat im Juni dieses Jahres ihren aktuellen Forschungsbericht zum Glücksspielverhalten und zur Glücksspielsucht in Deutschland mit Datum 15.2.2018 veröffentlicht: GLÜCKSSPIELVERHALTEN UND GLÜCKSSPIELSUCHT IN DEUTSCHLAND. Ergebnisse des Surveys 2017 und Trends. BZgA-Forschungsbericht / 15.2.2018.<sup>1</sup>

## I. Pathologisches Glücksspiel in Deutschland

Die Gesamtzahl pathologischer Spieler<sup>2</sup> – über alle Spielformen hinweg betrachtet – beträgt in der Mehrzahl von Volkswirtschaften in längerfristiger Betrachtung etwa 1 % – 2 % der Bevölkerung.<sup>3</sup> In Deutschland liegt dieser Anteil auf Basis vielfältiger wissenschaftlicher Studien unabhängig von der Höhe des Angebots mit 0,19 % – 0,82 % darunter. Für das Jahr 2017 geht die BZgA davon aus, dass der nach SOGS<sup>4</sup> bemessene Wert für Deutschland ca. 0,31 % beträgt (Tabelle 1).

Studie	Klassifikation	Pathologisches Glücks- oder Gewinnspiel – in %
Bühringer (2007) <sup>5</sup>	DSM-IV	0,20
Buth/Stöver (2008) <sup>6, 7</sup>	DSM-IV	0,56
BZgA (2008) <sup>8</sup>	SOGS	0,19
BZgA (2014) <sup>9</sup>	SOGS	0,82 <sup>10</sup> (0,38) <sup>11</sup>
BZgA (2016) <sup>12</sup>	SOGS	0,37
BZgA (2018) <sup>13</sup>	SOGS	0,31

Tabelle 1: Pathologisches Glücks- und Gewinnspielen in Deutschland. Ergebnisse von Repräsentativbefragungen<sup>14</sup>

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass es in jeder Gesellschaft, so auch in Deutschland, einen beständigen Anteil von problematisch oder pathologisch Spielenden zu geben scheint:

„Unabhängig von den quantitativen und qualitativen Angebotsveränderungen auf dem Glücksspielmarkt kann somit davon ausgegangen werden, dass pathologisches Spielverhalten nahezu eine Konstante im Verhaltensrepertoire der erwachsenen Bevölkerung in Deutschland ist.“<sup>15</sup>

Das Landgericht Trier stellte hierzu im Dezember 2016 fest:

„Die Gefahr, die rationale Kontrolle über bestimmte Handlungen im Sinne eines Suchtverhaltens zu verlieren, gehört zur menschlichen Natur. Das betrifft nicht nur das Glücksspiel, sondern erfasst nahezu jeden Bereich menschlichen Verhaltens.“<sup>16</sup>

Für Deutschland gibt es derzeit keine Hinweise dafür, dass die Problematik pathologischen Glücksspielens in der Bevölkerung zunimmt. Die BZgA stellt in ihren drei letzten Ergebnisberichten für die Jahre 2013, 2015 und 2017 indes

einen Rückgang pathologischen Spielverhaltens fest (Tabelle 1). Der von der BZgA für das Jahr 2017 gemessene Bevölkerungsanteil von 0,87 % pathologischen oder problematisch Spielenden (0,31 % pathologische Spieler; 0,56 % problematische Spieler) entspricht etwa dem Niveau

\* Wissenschaftliche Expertise im Auftrag des Bundesverbandes Automatenunternehmer e.V. Auf Seite III erfahren Sie mehr über den Autor.

- Banz/Lang*, Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland, 2018; Ergebnisse des Surveys 2017 und Trends. BZgA-Forschungsbericht, Köln.
- Auf Grund der besseren Lesbarkeit wird im Text der Einfachheit halber nur die männliche Form verwendet. Die weibliche Form ist stets impliziert.
- Häfeli*, Individualisierter Schutz als Grundlage einer spielerzentrierten Regulierung, 2011, abrufbar unter: <https://www.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Symposium2011/JHaefeli.pdf> (letzter Abruf am 10.7.2018).
- SOGS, South Oaks Gambling Screen, ein wissenschaftliches Tool zum repräsentativen Screening auf Glücksspielsucht. Vgl. z. B. <http://www.addictionrecov.org/southoak.aspx> (letzter Abruf am 10.7.2018).
- Bühringer/Kraus/Sonntag/Pfeiffer-Gerschel/Steiner*, Pathologisches Glücksspiel in Deutschland: Spiel- und Bevölkerungsriskien. Sucht, 2007, 53 (5), S. 296 bis 308.
- Buth/Stöver*, Glücksspielteilnahme und Glücksspielprobleme in Deutschland: Ergebnisse einer bundesweiten Repräsentativbefragung, in: Suchttherapie, Heft 9 2018, S. 3 bis 11.
- Die Studie arbeitet mit einem Konfidenzintervall von 95 %; daher die statistischen Abweichungen.
- Lang/Orth/Töppich*, Glücksspielverhalten und problematisches Glücksspielen in Deutschland 2007, Ergebnisse einer Repräsentativbefragung, 2008.
- Hab/Lang*, Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland 2013. Ergebnisse des Surveys 2013 und Trends, 2014.
- Der Wert 0,82 %, den die BZgA für das Jahr 2013 ausweist, ist methodisch nicht vergleichbar mit dem Wert 0,19 % für die Jahre 2007, 2009 und 2011. Für das Jahr 2013 wurde die Art der Telefonstichprobe geändert in einen so genannten Dual Frame (DF)-Ansatz, d. h. es wurden erstmals sowohl über einen Festnetz- als auch über einen Mobilanschluss erreichbare Personen einbezogen. Vgl. *Hab/Lang* (Fn. 9), S. 9. Siehe hierzu auch den Wert für das Jahr 2015 in Höhe von nur 0,37 %; vgl. *Hab/Lang*, Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland. Ergebnisse des Surveys 2015 und Trends. Forschungsbericht der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA), 2016, S. 6 ff.
- Der Stichprobenumfang umfasste insgesamt 11.501 Probanden. Davon wurden 10.001 Personen in einer Festnetzstichprobe und 1.500 Personen in einer Mobilfunkstichprobe befragt. Die Ausschöpfung bzw. Rücklaufquoten betragen in der Festnetzstichprobe 56,8 % und in der Mobilfunkstichprobe 37,0 %. Vgl. *Hab/Lang* (Fn. 9) S. 3. Werden in methodischer Analogie zu der Studie der BZgA von 2008, vgl. *Lang/Orth/Töppich* (Fn. 8), nur die über das Festnetz Befragten, die auch in der Studie der BZgA von 2014 mit großem Abstand den größten Anteil an der Gesamtstichprobe ausmachten, getrennt ausgewiesen, so beträgt der Anteil der von der BZgA in 2014 für 2013 als pathologisch spielend klassifizierten 0,38 %. Vgl. *Hab/Lang* (Fn. 9), S. 10 f.
- Vgl. *Hab/Lang* (Fn. 10), S. 6 ff.
- Vgl. *Banz/Lang* (Fn. 1), S. 15 ff. Die repräsentative Befragung erfolgte auf der Grundlage einer Gesamtstichprobe von n = 11.503 Befragten (Festnetz- und Mobilfunkanschlüsse).
- 12-Monats-Prävalenz; zur Literatur vgl. *Banz/Lang* (Fn. 1), S. 210 ff.
- TNS Emnid (2011), <http://www.awi-info.de/userupload/files/emnid-studie-2011-ergebnisse.pdf>, S. 3 (letzter Abruf am 15.7.2018).
- LG Trier, 7.12.2016 – 5 O 139/16, Rn. 27 ff.

früherer Erhebungen.<sup>17</sup> Über die letzten Jahre sind keine signifikanten Veränderungen von mindestens problematisch Spielenden zu verzeichnen.

## II. Pathologische Spieler präferieren Internet-Casinospiele und das Automatenspiel in Spielbanken

Ein aktueller Vergleich pathologischen oder problematischen Spielverhaltens zwischen verschiedenen Spielformen auf der Grundlage einer „Repräsentativbefragung der 16- bis einschließlich 70-jährigen Bevölkerung“<sup>18</sup> zum Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland,<sup>19</sup> bemessen durch die BZgA, weist für das Jahr 2017 u. a. folgende Werte aus (Tabelle 2).<sup>20</sup>

Spielform	Mindestens problematisch Glücks- oder Gewinnspielende – in %	
	2017 <sup>21</sup>	2015/2017 <sup>22</sup>
Internet-Casinospiele	26,9	18,4
Spielbank kleines Spiel <sup>23</sup>	22,2	21,1
Bingo <sup>24</sup>	18,6	12,3
Spielbank kleines und großes Spiel insgesamt <sup>25</sup>	12,6	11,5
Oddset andere Anbieter außerhalb des DLTB <sup>26</sup>	9,8	Keine Angabe. DLTB und andere = 9,8; nur DLTB = 12,5 <sup>27</sup>
gewerbliches Geldspiel <sup>28</sup>	7,9	10,5
Oddset (DLTB und andere)	5,9	9,8
Spielbank großes Spiel	4,7	8,5
Lotto „6 aus 49“	2,0	2,0

Tabelle 2: Anteil mindestens problematisch Glücksspielender in Deutschland in den Jahren 2015 und 2017

Der aktuelle Forschungsbericht der BZgA zum „Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland“<sup>29</sup> bezieht sich erstmals auf „zusammengeführte Daten“<sup>30</sup> aus den Jahren „2015 und 2017“,<sup>31</sup> d. h. die innerhalb dieses Ergebnisberichtes benannten und interpretierten Zahlen<sup>32</sup> beziehen sich durchgehend auch – zum Teil sogar vorwiegend – auf die zusammengeführten Befragungsergebnisse von zwei verbundenen Datensätzen zweier Berichte mit „gemachten“ Daten aus den Jahren 2015<sup>33</sup> und 2017.<sup>34</sup> Die Systematik der Zusammenführung, insbesondere die Gewichtung der Daten zu den einzelnen Glücks- und Gewinnspielformen, ist nicht hinreichend transparent dargestellt. Auch über die Notwendigkeit einer solchen Datenverschmelzung von zwei unterschiedlichen Befragungen werden keine substantiellen Aussagen getroffen.

Unabhängig der von der BZgA neu gewählten Methodik ist auffallend, dass die Substitute zum regulierten gewerblichen Geldspiel<sup>35</sup> besonders hohe Anteile von pathologischen oder pathologischen Spielern aufweisen. Die BZgA kommt zu dem signifikanten Ergebnis, dass pathologisch oder problematisch Glücksspielende bereits seit mehreren Jahren vor allem Internet-Casinospiele oder das Automatenspiel in Spielbanken<sup>36</sup> bevorzugen (Tabelle 2). Beide Anteile befinden sich auf exorbitant hohem Niveau mit steigender Tendenz. Im Jahr 2017 spielten bereits mehr als ein

Viertel aller Befragten (26,9 %), die Internet-Casinospiele nachfragten, mindestens problematisch.

Internet-Casinospiele konterkarieren den Glücksspielstaatsvertrag<sup>37</sup> gleich mehrfach. Hier scheinen weder „die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung“ hinreichend geschaffen zu sein (§ 1 S. 1 Nr. 1 GlüStV), noch sind die Angebote dieser Spielform in der Regel „erlaubt“ (§ 1 S. 1 Nr. 2 GlüStV),<sup>38</sup> sodass sie „den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung“ zum größten Teil gerade nicht „in geordnete und überwachte Bahnen ... lenken“ (§ 1 S. 1 Nr. 2 GlüStV). Genau das Gegenteil ist meist der Fall, denn die Internet-Casinospiele, die gegenwärtig auf weit mehr als 400 deutschsprachigen Internetseiten angeboten werden,<sup>39</sup> gehören überwiegend dem nicht regulierten Markt, d. h. dem grauen oder schwarzen Markt, an.<sup>40</sup> Auch der ordent-

17 Vgl. *Banz/Lang* (Fn. 1), S. 11 ff.

18 *Banz/Lange* (Fn. 1), S. 9.

19 Vgl. *Banz/Lange* (Fn. 1), S. 9.

20 Vgl. *Banz/Lange* (Fn. 1), S. 249 ff., Tabellen 45 und 46.

21 Vgl. *Banz/Lange* (Fn. 1), S. 251, Tabelle 46.

22 Vgl. *Banz/Lange* (Fn. 1), S. 249 f., Tabelle 45.

23 Glücksspielautomaten (Slot Machines) in Spielbanken.

24 Erfasst sind vielfältige Varianten des BINGO-Spiels. Staatliches Angebot: Tele-Bingo bis Ende 2016 und „Bingo! Die Umweltlotterie“; siehe *Banz/Lange* (Fn. 1), S. 42. Veranstalter sind „Landeslotteriegesellschaften des DLTB und illegale Veranstalter“; ebenda. Bingo (DLTB) wird über das Internet nur in Niedersachsen legal angeboten; ebenda, S. 47, Fußnote 5.

25 Großes Spiel = Roulette, Black Jack, etc.

26 Andere Anbieter außerhalb der Gesellschaften des Deutschen Lotto- und Totoblocks (DLTB) (Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen). Damit sind laut BZgA Anbieter erfasst, die sich „im Duldungsverfahren“ befinden und „illegale Anbieter“; vgl. *Banz/Lange* (Fn. 1), S. 45.

27 Vgl. *Banz/Lange* (Fn. 1), S. 249.

28 Geldspielgeräte gemäß §§ 33 c ff. Gewerbeordnung (GewO) in Verbindung mit Spielverordnung (SpielV) in Spielhallen, gastronomischen Betrieben (im Folgenden der Einfachheit halber „Gaststätten“ bezeichnet) und Wettannahmestellen konzessionierter Buchmacher.

29 *Banz/Lange* (Fn. 1).

30 *Banz/Lange* (Fn. 1), S. 204.

31 *Banz/Lange* (Fn. 1), i. V. m. ebenda, S. 249 f., Tabelle 45.

32 Vgl. z. B. *Banz/Lange* (Fn. 1), S. 12 ff. oder S. 42 ff.

33 Vgl. *Haß/Lang* (Fn. 10).

34 Vgl. *Banz/Lange* (Fn. 1), S. 204.

35 Vgl. *Peren/Clement*, Wettbewerb als Determinante des Spieler- und Konsumentenschutzes: Mögliche Sozialverluste infolge einer Wettbewerbsverzerrung auf dem deutschen Glücks- und Gewinnspielmarkt, 2014, S. 53 ff.

36 Das sogenannte „Kleine Spiel“.

37 Erster Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag – Erster GlüÄndStV – GlüStV 2012). Auf Grund der einfacheren Lesbarkeit soll im Folgenden lediglich „GlüStV“ verwendet werden, ohne jedes Mal explizit darauf zu verweisen, dass es sich um den derzeit rechtsgültigen Ersten GlüÄndStV handelt.

38 Das Betreiben eines Online-Casinos ist für in Deutschland ansässige Unternehmen grundsätzlich verboten (§ 4 Abs. 4 GlüStV). Ausgenommen davon können die Bundesländer jedoch den Eigenvertrieb und die Vermittlung von Lotterien sowie die Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten im Internet erlauben, insofern keine Versagungsgründe nach § 4 Abs. 2 GlüStV vorliegt (§ 4 Abs. 5 GlüStV). So haben sich im deutschen Lotto- und Totoblock und der ODDSET Kooperationsgemeinschaft die 16 Landeslotteriegesellschaften zum Angebot von Lotterien und Sportwetten zusammengeschlossen. Die Staatliche Lotterieverwaltung in Bayern betreibt als Federführer der ODDSET Kooperationsgemeinschaft das Internetportal [www.oddset.de](http://www.oddset.de). Im Jahr 2012 hat das Land Schleswig-Holstein einige Konzessionen für Sportwetten und Online-Casinos erteilt.

39 Vgl. *Meyer*, Glücksspiel – Zahlen und Fakten, in: Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen (Hrsg.): *Jahrbuch Sucht* 2018, S. 119.

40 Vgl. *Peren/Clement*, Der deutsche Glücks- und Gewinnspielmarkt. Eine quantitative Bemessung von regulierten und nicht-regulierten Glücksspielangeboten in Deutschland, 2016, S. 30 ff.

liche Vollzug des „Jugend- und Spielerschutzes“ im Sinne § 1 S. 1 Nr. 3 GlüStV sowie die Sicherstellung, dass „Glücksspiele ordnungsgemäß durchgeführt, die Spieler vor betrügerischen Machenschaften [hinreichend]<sup>41</sup> geschützt“ und „die mit Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität [wirksam]<sup>42</sup> abgewehrt werden“ (§ 1 S. 1 Nr. 4 GlüStV) erscheint – vor allem im Vergleich zu stationär reguliert angebotenen Glücks- und Geldgewinnspielen – stark defizitär zu sein.

Auch der Anteil von pathologischen oder problematischen Spielern, die das Automatenspiel in Spielbanken nutzen, verbleibt seit Jahren auf extrem hohem Niveau. In den zuletzt untersuchten Jahren 2015 und 2017 stuft die BZgA die dort Spielenden mit insgesamt 21,1 % als problematisch oder pathologisch Spielende ein. Während der Anteil von mindestens problematisch an Automaten Spielenden in Spielbanken im Jahr 2015 bereits 19,8 %<sup>43</sup> betrug, spielten im aktuellen Befragungsjahr 2017 sogar deutlich mehr als ein Fünftel der Automatenspieler in Spielbanken (22,2 %) problematisch oder pathologisch (Tabelle 2).<sup>44</sup>

Im Gegensatz dazu verzeichnet das gewerbliche Geldspiel einen deutlichen Rückgang des Anteils mindestens problematisch Spielender von 13,0 %<sup>45</sup> im Jahr 2015 auf 7,9 % im Jahr 2017 (vgl. Tabelle 2).<sup>46</sup> Hingegen interpretiert die BZgA ihre Forschungsergebnisse auf erstmals „zusammengeführten Daten“<sup>47</sup> aus den Jahren „2015 und 2017“<sup>48</sup> und kommt explizit zu dem Ergebnis, dass „einmal mehr ... Geldspielautomaten<sup>49</sup> und Sportwetten [sich]<sup>50</sup> als risikoreich für das Auftreten von Problemspielverhalten erweisen.“<sup>51</sup> Weiter heißt es: „Beide Glücksspielformen wurden auch in der bereits zitierten österreichischen Studie von *Kalke et al.*<sup>52</sup> als diejenigen mit den höchsten Problemspieleranteilen benannt.“<sup>53</sup> Dass der Anteil pathologisch oder problematisch Spielenden an Geldspielgeräten innerhalb des reguliert angeboten gewerblichen Geldspiels aktuell, d. h. in dem von der BZgA eigens untersuchten Jahr 2017 nur 7,9 % beträgt, während regulierte und nicht regulierte Glücksspiele wie Internet-Casinospiele mit 26,9 %, Automatenspiel in Spielbanken mit 22,2 %, Bingo<sup>54</sup> mit 18,6 % oder Oddset<sup>55</sup> mit 9,8 % signifikant höhere Anteile von mindestens problematisch Spielenden aufweisen und die wahren gegenwärtig führenden Träger von „Problemspieleranteilen“<sup>56</sup> sind, wird innerhalb des aktuellen BZgA-Forschungsberichtes möglicherweise nicht durchgehend deutlich.

Die signifikant rückläufige Entwicklung des Anteils mindestens problematisch Spielender innerhalb des gewerblichen Geldspiels von 13,0 %<sup>57</sup> im Jahr 2015 auf 7,9 % im Jahr 2017<sup>58</sup> geht zeitgleich einher mit der im Jahr 2014 zunächst in Bayern dann im gesamten Bundesgebiet von der Deutschen Automaten-Wirtschaft initiierten TÜV-Zertifizierung zur Sicherung des Jugend- und Spielerschutzes für das in Gaststätten und Spielhallen angebotene gewerbliche Geldspiel an Geldspielgeräten in Deutschland.<sup>59</sup>

Die BZgA stellt weiterhin fest, dass „problematisches oder pathologisches Glücksspiel am häufigsten bei Männern in den Altersgruppen 21 bis 25 Jahre (...) und 18 bis 20 Jahre“ festzustellen ist.<sup>60</sup> Das unterstreicht einerseits die wohlformulierte gemeinsame Forderung von „Jugend- und Spielerschutz“ in § 1 S. 1 Nr. 3 GlüStV sowie andererseits die Sinnhaftigkeit einer operativen Unterstützung dessen Vollzugs durch die TÜV-Auditierung und – Zertifizierung „Jugend-

und Spielerschutz“ originär der TÜV InterCert GmbH, die von Beginn an, d. h. seit 2014, regelmäßig wissenschaftlich interdisziplinär und international validiert wird.<sup>61</sup>

Zum Jugend- und Spielerschutz für das Automatenspiel in Spielhallen und Gaststätten einerseits und in Spielbanken andererseits bemerken der Deutsche Caritasverband e.V. und die Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband, Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V. gegenüber dem Bundesverfassungsgericht:<sup>62</sup>

„Unter der Perspektive einer möglichst konsistenten Suchtpräventionsstrategie wäre zu prüfen, ob im Hinblick auf einen konsistenten Spielerschutz die Regulierung des Automatenspiels in Spielhallen und Spielbanken eine stärkere Angleichung erfahren sollte.“

Die Richtung der Kausalität dieses Gebotes ist eindeutig. Die Spielbanken sollen sich in ihrer „Suchtpräventionsstrategie“<sup>63</sup> möglichst den Maßnahmen des gewerblichen Geld-

41 Anmerkung des Verfassers.

42 Anmerkung des Verfassers.

43 Vgl. *Haß/Lang* (Fn. 10), S. 188, Tabelle 45; vgl. hierzu auch *Peren*, ZfWG Sonderbeilage 4/2017, S. 11 ff. und ZfWG 2017, S. 555 f.

44 Vgl. *Banz/Lange* (Fn. 1), S. 251, Tabelle 46.

45 Vgl. *Haß/Lang* (Fn. 10), S. 188, Tabelle 45.

46 Vgl. *Banz/Lange* (Fn. 1), S. 251, Tabelle 46.

47 *Banz/Lange* (Fn. 1), S. 204.

48 *Banz/Lange* (Fn. 1), S. 204 i. V. m. ebenda, S. 249 f., Tabelle 45.

49 Anmerkung des Verfassers: gemeint sind „gewerbliche Geldspielgeräte“.

50 Anmerkung des Verfassers.

51 *Banz/Lange* (Fn. 1), S. 204.

52 Anmerkung des Verfassers: gemeint ist ein Abschlussbericht einer wissenschaftlichen Untersuchung, die sich auf Österreich, nicht auf Deutschland bezieht von *Kalke/Wurst/Buth/Thon*, Glücksspielverhalten und Glücksspielprobleme in Österreich. Ergebnisse der Repräsentativhebung 2015.

53 *Banz/Lange* (Fn. 1), S. 204.

54 Erfasst sind vielfältige Varianten des BINGO-Spiels. Staatliches Angebot: Tele-Bingo bis Ende 2016 und „Bingo! Die Umweltlotterie“; siehe *Banz/Lange* (Fn. 1), S. 42. Veranstalter sind „Landeslotteriegesellschaften des DLTB und illegale Veranstalter“; ebenda. Bingo (DLTB) wird über das Internet nur in Niedersachsen legal angeboten; *Banz/Lange* (Fn. 1), S. 47, Fn. 5.

55 Oddset angeboten außerhalb der Gesellschaften des Deutschen Lotto- und Totoblocks (DLTB). Damit sind laut BZgA Anbieter erfasst, die sich „im Duldungsverfahren“ befinden und „illegale Anbieter“; vgl. *Banz/Lange* (Fn. 1), S. 45.

56 *Banz/Lange* (Fn. 1), S. 204.

57 Vgl. *Haß/Lang* (Fn. 10), S. 188, Tabelle 45.

58 Vgl. *Banz/Lange* (Fn. 1), S. 251, Tabelle 46.

59 Vgl. *Peren*, ZfWG 2/2018, 100 ff.

60 Vgl. *Banz/Lange* (Fn. 1), S. 12.

61 Vgl. Prüf- und Zertifizierungsstandard TÜV-GJSTIC:1114 „Zertifizierung Jugend- und Spielerschutz“, der im Jahr 2016 aktualisiert wurde und gegenwärtig als Zertifizierungsstandard TÜV-GJSTIC:1116 gültig ist. Das aktuelle Prüfkonzept des TÜV InterCert|Saar für das gewerbliche, terrestrisch angebotene Geldspiel in Spielhallen und Gaststätten, TÜV-GJSTIC:1116, basiert auf der wissenschaftlichen Expertise „Safeguarding the Protection of Minors and Players with Respect to Commercial Gambling in Germany – 2.0“; *Blanco/Clement/Derevensky/Goudriaan/Griffiths/Hodgins/van Holst/Liesching/Molinaro/Parke/Peren/Perez-Fuentes*, Safeguarding the Protection of Minors and Players with Respect to Commercial Gambling in Germany – 2.0, München, 2016.

62 Deutsche Caritasverband e.V. und die Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband, Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V., Stellungnahme des Deutschen Caritasverbandes e.V. und der Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband, Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V. als sachkundige Dritte nach § 27a BVerfGG im Verfahren 1 BvR 1694/13 u. a., 28.5.2015, S. 14.

63 Vgl. Deutsche Caritasverband e.V. und die Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband, Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V. (Fn. 62).

spiels in Spielhallen und Gaststätten<sup>64</sup> anpassen und nicht umgekehrt.

Auch operativ bescheinigen beide Wohlfahrtsverbände, dass das gewerbliche Geldspiel „unter dem Gesichtspunkt der Prävention von Suchtgefahren“<sup>65</sup> gegenüber den Spielbanken gegenwärtig über ein Alleinstellungsmerkmal verfügt. Eines von fünf gegenüber dem Bundesverfassungsgericht geforderten Kriterien, „die sich auf die möglichst weitreichende Umsetzung der Vorgaben zum Jugend- und Spielerschutz beziehen“,<sup>66</sup> sei ein „erfolgreicher Abschluss der entsprechenden Zertifizierung“.<sup>67</sup>

Die signifikanten Unterschiede zwischen Spielbanken einerseits und dem gewerblichen Geldspiel in Spielhallen und Gaststätten andererseits wurden jüngst sowohl durch das am 16.12.2016 verkündete Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes (BVerwG) in dem Revisionsverfahren über die landesrechtlichen Einschränkungen für Spielhallen in Berlin (Az. BVerwG 8 C 6.15)<sup>68</sup> als auch durch den Beschluss des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 7.3.2017 zu den Verfassungsbeschwerden von vier Spielhallenbetreibern aus Berlin, Bayern und dem Saarland (Az. 1 BvR 1314/12, 1 BvR 1630/12, 1 BvR 1694/13 und 1 BvR 1874/13)<sup>69</sup> bestätigt.

Auch die Zertifizierung zur Sicherung des Jugend- und Spielerschutzes, wie sie gegenwärtig für Spielbanken in Deutschland praktiziert wird,<sup>70</sup> unterscheidet sich signifikant von der „Zertifizierung Jugend- und Spielerschutz“<sup>71</sup> für Spielhallen und Gaststätten und bedarf aus wissenschaftlicher und ordnungspolitischer Sicht einer deutlichen inhaltlichen Verbesserung einerseits sowie einer für den Verbraucher verlässlichen Durchführung von ausschließlich staatlich akkreditierten Prüf- und Zertifizierungsgesellschaften, die unbedingt die DIN EN ISO/IEC 17021-1:2015<sup>72</sup> zu erfüllen haben,<sup>73</sup> was bisher in Spielbanken – im Gegensatz zum gewerblichen Geldspiel – nicht der Fall ist.<sup>74</sup>

### III. Die Jugend- und Spielerschutzmaßnahmen des gewerblichen Geldspiels setzen die Ziele des GlüStV auch im Sinne der Suchtprävention mit Erfolg wirksam um

Für das gewerbliche Geldspiel lässt sich zweifelsfrei feststellen, dass die BZgA seit dem Jahr 2015 einen signifikanten Rückgang des Anteils pathologisch oder problematisch Spielender feststellt bei gleichzeitig exorbitant hohen und weiter steigenden Anteilen von problematisch oder pathologisch Spielenden in Internet-Casinos und Spielbanken. Zeitgleich – seit November 2014 – wurde zunächst in Bayern und später bundesweit eine TÜV-Auditierung und -Zertifizierung zum Jugend- und Spielerschutz in Spielhallen und Gaststätten zunächst von der TÜV InterCert GmbH durchgeführt, die wissenschaftlich interdisziplinär und international regelmäßig validiert wird.<sup>75</sup> Ab November 2015 bietet auch die TÜV Rheinland AG eine ähnliche Auditierung und Zertifizierung zur Sicherung des Jugend- und Spielerschutzes in Spielhallen an.<sup>76</sup>

Auch die verbindlichen Präventionsschulungen für Mitarbeiter von Spielhallenbetreibern und Automatenunterneh-

mern mit Aufstellplätzen in Gaststätten, wie sie gemäß § 2 Abs. 3 und 4 i. V. m. § 6 GlüStV – Sozialkonzept – vorgeschrieben sind, dürften signifikant dazu beitragen, dass sich die Anteile und damit auch die Anzahl von problematisch oder pathologisch Spielenden, die das gewerbliche Geldspiel in Spielhallen und Gaststätten nutzen, stetig reduzieren.

Ein kausaler Zusammenhang dieser Entwicklung zur Größe einer Spielhalle bzw. zur Anzahl einzelner Spielhallenerlaubnisse lässt sich indes nicht feststellen. Sowohl Spielhallenbetreiber und Aufstellunternehmer von kleineren als auch größeren Spielhallen kommen der Selbstverpflichtung einer Auditierung und Zertifizierung ihrer Jugend- und Spielerschutzmaßnahmen durch den TÜV sowie der Präventionsschulungen ihrer Mitarbeiter weitgehend nach mit sich zeitigendem Erfolg (Tabelle 2).

Statt die bestehenden Strukturen des gewerblichen Geldspiels quantitativ zu verändern und das Spielangebot dieses regulierten Automatenspiels, das zudem besonderen staatlichen Kontrollen der dort aufgestellten Spielgeräte unterliegt<sup>77</sup> und den Verbraucher vor Manipulationen der Spielgeräte schützt (§ 1 S. 1 Nr. 4 GlüStV), zu reduzieren, verdeutlicht die aktuelle Repräsentativbefragung der BZgA<sup>78</sup>

64 Für Gaststätten vgl. *Blanco et al.* (Fn. 61), S. 121 ff.

65 Deutsche Caritasverband e. V. und die Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband, Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e. V. (Fn. 62), S. 14.

66 Deutsche Caritasverband e. V. und die Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband, Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e. V. (Fn. 62), S. 14.

67 Deutsche Caritasverband e. V. und die Diakonie Deutschland – Evangelischer Bundesverband, Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e. V. (Fn. 62), S. 14.

68 Vgl. Bundesverwaltungsgericht (2016): <http://www.bverwg.de/entscheidungen/entscheidung.php?ent=161216U8C6.15.0> (letzter Abruf am 15.7.2018), Rn. 8 ff. Vgl. auch *Schneider*, NVwZ 11/2017, S. 805–807.

69 Vgl. BVerfG, 7.3.2017 – 1 BvR 1314/12 u. a., NVwZ 15/2017, 1073 bis 1080.

70 Spielbanken Sachsen-Anhalt, <https://www.merkur-spielbanken.de/Pr%C3%A4vention/Informationen/>, 2017, (letzter Abruf am 15.7.2018).

71 Vgl. TÜV-Standard TÜV-GJSTIC:1116 des TÜV InterCert|Saar (2016): <http://www.tuv-intercert.org/unsere-leistungenmanagementsystem/jugend-und-spielerschutz.html> (letzter Abruf am 12.7.2018) basiert auf der wissenschaftlichen Expertise „Safeguarding the Protection of Minors and Players with Respect to Commercial Gambling in Germany – 2.0“; vgl. *Blanco et al.* (Fn. 61), S. 13 ff.

72 DIN EN ISO/IEC 17021-1:2015: Konformitätsbewertung – Anforderungen an Stellen, die Managementsysteme auditieren und zertifizieren. <https://www.iso.org/standard/61651.html> [2017-10-17]

73 Vgl. Peren, F.W. (2018), S. 100 ff.

74 Vgl. hierzu auch *König/Jäger*, ZfWG 5/2016, 286 ff.; *König*, ZfWG, 2/2017, Editorial.

75 Vgl. *Blanco/Bolay/Clement/Goudriaan/Griffiths/Haase/Hambach/van Holst/Liesching/Mörsen/Molinero/Parke/Peren/Perez-Fuentes*, Safeguarding the Protection of Minors and Players with Respect to Commercial Gambling in Germany, 2014 und ab dem Jahr 2016 *Blanco et al.* (Fn. 61).

76 Vgl. TÜV Rheinland AG, <https://www.tuv.com/germany/de/regelm%C3%A4%C3%9Fig-gepr%C3%BCfte-spielst%C3%A4tte.html>, 2016, (letzter Abruf am 13.7.2018).

77 Die Bauarten von reguliert angebotenen Geldspielgeräten werden nach einem intensiven Prüfverfahren von der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB) zugelassen. Nachbaugeräte, die in Spielhallen und Gaststätten gem. § 1 SpielV gewerblich aufgestellt werden, müssen so gebaut sein, dass ihre Übereinstimmung mit der jeweils zugelassenen Bauart überprüft werden kann. Vgl. Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB), <https://www.ptb.de/cms/>, 2018, (letzter Abruf am 5.7.2018).

78 *Banz/Lange* (Fn. 1).

(Tabelle 2), dass das gewerbliche Geldspiel im Status Quo seinen gesetzlichen Pflichten, das Entstehen von Glücksspielsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen (§ 2 Abs. 3 und 4 i. V. m. § 1 S. 1 Nr. 1 GlüStV), erfolgreich nachkommt.

Diese wirksame Umsetzung der Ziele des GlüStV, insbesondere von § 1 S. 1 Nr. 1 bis 4 GlüStV, innerhalb des gewerblichen Geldspiels stehen im krassen Gegensatz zu anderen Spielformen, die die Ziele des GlüStV gleich mehrfach obstruieren und entweder in Deutschland nicht oder nicht hinreichend reguliert sind, wie offensichtlich das Automatenspiel in Spielbanken, das nunmehr seit geraumer Zeit einen Anteil von pathologischen oder problematischen Spielern aufweist, der über 20 % liegt und weiterhin stetig zunimmt. Hinzu kommen illegale Standorte des Schwarzmarktes, in denen an Glücksspielautomaten in Deutschland in ordnungspolitisch signifikantem Umfang<sup>79</sup> gespielt wird, und die von der BZgA statistisch nicht erfasst werden können.

Illegale Standorte für Glücksspielautomaten oder für „Geldspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit“,<sup>80</sup> d. h. Aufstellplätze, für die keine behördliche Erlaubnis erteilt wird, sind Betriebe, die weder eine für Geldspielgeräte erlaubnispflichtige gewerbliche Spielhalle (gem. § 1 Abs. 1, Nr. 2 SpielV) noch eine für die Aufstellung von Geldspielgeräten geeignete Schank- oder Speisewirtschaft, in der Getränke oder zubereitete Speisen zum Verzehr an Ort und Stelle verabreicht werden (gem. § 1 Abs. 1 Nr. 1 SpielV), noch eine Wettannahmestelle eines konzessionierten Buchmachers nach § 2 des Rennwett- und Lotterieggesetzes (gem. § 1 Abs. Nr. 3 SpielV) darstellen. Häufig handelt es sich bei für die Aufstellung von Geldspielgeräten unzulässigen gaststättenähnlichen Betrieben (i. S. v. § 1 Abs. 2 Nr. 2 oder Nr. 4 SpielV) um so genannte „Café-Casinos“<sup>81</sup> oder um das Automatenspiel in so genannten „Hinterzimmern“.<sup>82</sup>

Ein Ausweichen zu neuen Formen von Spielstätten und „Hinterzimmern“, in denen Glücks- und Gewinnspiele angeboten werden, ist bereits seit Inkrafttreten des GlüStV zu beobachten:

„Seit 2008 lässt sich jedoch eine Trendwende dokumentieren: Der Markt der Geldspielgeräte in der Gastronomie wächst wieder an. ... Der Grund dieser Trendwende ist nicht die Auferstehung der klassischen Gastronomie, sondern die Geburt eines neuen Spektrums von Spielstätten unter dem Siegel der „erlaubnisfreien Gastronomie“ oder treffender, der „Spielcafés“, „Teestuben“, „Sportbistros“ etc. ... Der tatsächliche Existenzzweck dieser gastronomischen Betriebe, die eher das Flair einer „Schein-Spielhalle“ denn einer Gaststätte verströmen, wird häufig betont durch die Aufstellung zusätzlicher Glücksspielmedien wie Wett-Terminals sowie Kartentischen und sogenannten Fungames ... exklusive derjenigen Gerätschaften, die sich in für „Externe“ unzugänglichen Hinterzimmern befinden.“<sup>83</sup>

Die ordnungspolitische „Binsenweisheit“, die regelmäßig von Nicht-Ökonomen behauptet wird, dass eine rein quantitative Verknappung des Angebotes zu weniger Nachfrage und damit im vorliegenden Fall zu einem verbesserten Spieler- und Jugendschutz beitrage, widersprechen das ifo-Institut für Wirtschaftsforschung<sup>84</sup> sowie andere einschlägige Marktstudien.<sup>85</sup> Sie fördert in der oben beschriebenen

Kausalität sogar die „Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten“ (§ 1 S. 1 Nr. 2 GlüStV) und damit auch Glücksspiele, die nicht „ordnungsgemäß durchgeführt“ werden (§ 1 S. 1 Nr. 4 GlüStV). In der endgültigen Fassung vom 10.4.2017 des Endberichts des Landes Hessen zur Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages wird hierzu festgestellt:

„In den letzten Jahren ist der Markt der nicht-regulierten Glücksspiele stärker gewachsen als der Markt der regulierten Glücksspiele. ... Als Fazit lässt sich feststellen, dass der Ansatz von einer Begrenzung des Spielangebots, entgegen den Zielen des GlüStV, sehr wohl zu einer Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten geführt hat.“<sup>86</sup>

Quantitativ einschränkende Forderungen des regulierten Glücksspielangebots, wie sie z. B. im April 2018 von den Fraktionen Bündnis 90 / Die Grünen im Bayerischen Landtag und im Landtag von Baden-Württemberg für das gewerbliche Geldspiel erhoben werden:<sup>87</sup>

„Die Zahl der Automaten in Gaststätten soll auf 1 beschränkt werden. Mehrfachkonzessionen, d. h. mehrere pro forma voneinander getrennte Spielhallen an einem Standort, dürfen nicht genehmigt werden. Durch Mindestabstandsregeln kann das gewährleistet werden.“

lassen faktisch existierende und stetig weiter steigende Substitutionen und Migrationen<sup>88</sup> zugunsten des nicht regulierten Marktes (Internet-Casino-spiele) aber auch des regulierten Marktes (Automatenspiel in Spielbanken), in denen eine deutlich höhere Dichte von pathologischen oder problematischen Spielern existiert als dies innerhalb des

79 Vgl. *Peren/Clement* (Fn. 40), S. 60 ff.

80 Der Korrekturbedarf des DHS Jahrbuches Sucht 2017, herausgegeben von der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen e.V., in dem für „Geldspielautomaten mit Gewinnmöglichkeit“ – Anmerkung des Verfassers: gemeint sind „gewerbliche Geldspielgeräte“ – eine „Auszahlungsquote von 77,1 %“ als „untere Grenze des Spektrums der Auszahlungsquote“ ab dem Jahr 2006 unterstellt wird, setzt sich auch im aktuellen DHS Jahrbuches Sucht 2018 fort; vgl. *Meyer, Glücksspiel – Zahlen und Fakten*, in: Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen (Hrsg.): *Jahrbuch Sucht 2017*, S. 116 sowie *Meyer* (Fn. 39), S. 116. Seit der Fünften Verordnung zur Änderung der SpielV sind feste Auszahlquoten und entsprechend auch Mindest-Auszahlquoten nicht mehr gesetzlich vorgeschrieben. Die von *Meyer* gewählte statistische Prämisse, dass 77,1 % die gegenwärtig „untere Grenze des Spektrums der Auszahlungsquote“ abbilden würde, ist gesetzlich nicht zutreffend und auch faktisch falsch. Die SpielV gibt keine Auszahlquoten oder Spektren von Auszahlquoten vor. Hier – wie bereits ein Jahr zuvor – besteht erneuter Revisionsbedarf.

81 Lokale, in denen kein Alkohol ausgeschenkt wird, bedürfen keiner gaststättenrechtlichen Erlaubnis gem. § 2 Abs. 2 Nr. 1 GastG. Sie fallen nicht unter den Gaststättenbegriff des § 4 Jugendschutzgesetz (z. B. so genannte Café-Casinos). Für sie gelten die Aufenthaltsbeschränkungen des Jugendschutzgesetzes nicht. Vgl. *Peren, ZfWG 2016*, Sonderbeilage 1/2016, 13.

82 Vgl. *Peren/Clement* (Fn. 40), S. 121 ff.

83 *Euractiv.de* (Hrsg.), *Yellow Paper, Glücksspiel und Verbraucherschutz: Regulierung vor neuen Herausforderungen*, 2015, S. 11 f.

84 Vgl. ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, *Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2011 und Ausblick 2012*, 2012; ifo-Institut für Wirtschaftsforschung, *Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2012 und Ausblick 2013*, 2013.

85 Vgl. *Blanco et al.* (Fn. 61); vgl. *Peren/Clement* (Fn. 35) und die dort ausgewertete Literatur.

86 Land Hessen, Endbericht des Landes Hessen zur Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages. Endgültige Fassung vom 10.4.2017, S. 24.

87 *Frey/Hau/Letsche/Mütze*, *Regulierung statt Liberalisierung. Grundsätzliches zur Glücksspielregulierung in Deutschland aus grüner Sicht*, 2018; [http://www.thomas-muetze.de/files/18-06-14\\_gluecks spielregulierung\\_papier.pdf](http://www.thomas-muetze.de/files/18-06-14_gluecks spielregulierung_papier.pdf) (letzter Abruf am 14.7.2018).

88 Vgl. hierzu *Peren/Clement* (Fn. 35), S. 53 ff.

gewerblichen Geldspiels in Spielhallen oder Gaststätten der Fall ist (Tabelle 2), vollkommen unberücksichtigt. Sie verkennen die realwirtschaftliche Situation des deutschen Glücks- und Gewinnspielmarktes in erheblichem Maße, da sie quasi einen geschlossenen, realitätsfremden Markt unterstellen und damit implizit davon ausgehen, dass ein Spieler in praxi nicht auf vielfältige Alternativen zurückgreifen könnte, um fernab des in Deutschland regulierten gewerblichen Geldspiels zu spielen. Eine solche monokausale Betrachtung lässt zudem außen vor, dass andere, gleichrangige Ziele des § 1 GlüStV bei der Umsetzung solcher Forderungen mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit verletzt werden würden.<sup>89</sup>

#### IV. Ordnungspolitisches Fazit

Innerhalb der aktuellen Reformdiskussion zum GlüStV sollen Teile des nicht regulierten Marktes in den regulierten Markt anhand qualitativer Kriterien (Zuverlässigkeit der Anbieter, Maßnahmen zur Suchtprävention, Spieler- und Jugendschutz, Spielausgestaltung etc.) überführt werden, während das regulierte gewerbliche Geldspiel, das die Ziele des GlüStV mit nachhaltigem Erfolg wirksam umsetzt, verstärkt mit qualitativen und quantitativen (Abstandsregelungen, Kontingentierung zulässiger Standorte, Verbot von Mehrfachkonzessionen, Verbot von Geldspielgeräten in gastronomischen Betrieben) Beschränkungen belegt werden soll.<sup>90</sup>

Solche derzeit politisch diskutierten Liberalisierungs- und Regulierungstendenzen sollen nur für Sportwetten, Online-Casinospiele und Online-Poker gelten mit der Folge, dass außerhalb des Lotterieveranstaltungsmonopols dann nur noch das gewerbliche Geldspiel quantitativen Beschränkungen unterliegen würde.<sup>91</sup>

Eine Schlechterstellung von Betreibern des gewerblichen Geldspiels in Spielhallen oder Gaststätten gegenüber Anbietern von Sportwetten, Online-Casinospielen und Online-Poker verstößt möglicherweise nicht nur gegen verfassungsgesetzliche<sup>92</sup> und unionsrechtliche<sup>93</sup> Vorgaben für die Glücksspielregulierung, sondern könnte nachhaltig ein qualifiziertes Angebot, das einerseits gesetzlich reguliert – möglicherweise gar überreguliert ist<sup>94</sup> – und andererseits zudem zweifelsfrei in der Lage ist, den Vollzug des GlüStV ob seiner physisch-terrestrischen Präsenz transparent zu gewährleisten, wirksam substituieren zugunsten von Glücksspielen, die bis dato nicht annähernd fähig sind, die Ziele des GlüStV zu erreichen und auch praktisch gegenwärtig nicht befähigt sind, den Verbraucher zuverlässig und hinreichend – durch PTB,<sup>95</sup> TÜV u. a. kontrolliert – zu schützen, wie dieses heute innerhalb des gewerblichen Geldspiels in Deutschland nunmehr faktisch erneut belegt der Fall ist.

#### Summary

*The German Federal Centre for Health Education (Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung|BzgA) published its latest research report on gambling behavior and addiction in Germany dated February 15th, 2018 in June of this year. Currently there are no indications that the problematic of pathological gambling is increasing in Germany. However, what is striking is that the substitutes for regulated games of chance in commercial amusement ar-*

*cade have particularly high proportions of problematic or pathological players. These include in particular internet casino games and slot machines in state owned public casinos.*

*The current representative survey of the BZgA on gambling behavior in 2017 comes to the significant conclusion, that pathological or problematic gamblers have been preferring especially internet casino games and using slot machines in state owned public casinos now for several years, while the proportion of pathological or problematic gamblers, which prefer using games of chance in commercial amusement arcades and restaurants, is significantly lower and continues to decline. The reasons for this are diverse, but it can be attributed above all to the quality offensive of the umbrella association of the German gaming and amusement machine industry (Deutsche Automatenwirtschaft e. V.), audited and certified by the German Safety Standards Authority (Technischer Überwachungsverein|TÜV).*

*The current reform discussion of the German Interstate Treaty on Gambling (Glücksspielstaatsvertrag|GlüStV) does not do justice to these facts, as significant parts of the non-regulated gambling market (internet casino games, sports betting, online poker) are supposed to be transferred to the regulated market on the basis of qualitative criteria, while already regulated games of chance in commercial amusement arcades is to remain subject to qualitative and quantitative restrictions with the actual result, that only gaming in commercial amusement arcades would then be subject to quantitative restrictions outside the lottery event monopoly.*

*A worsening of the position of the operators of amusement machines<sup>96</sup> for commercial games of chance in commercial amusement arcades and restaurants in contrast to providers of internet casino games, sports betting and online poker, may not only be contrary to the German constitutional law and the legislation of the European Union, but could substantially substitute a qualified offer as well which is on the one hand regulated by law – possibly even overregulated – and on the other hand undoubtedly in a position to guarantee the execution of the GlüStV because of its substantial physical and stationary presence, in favor of games of chance that are until now not sufficiently capable of achieving the objectives of the GlüStV nor able to protect the consumer reliably and adequately.*

89 Vgl. hierzu auch Land Hessen (Fn. 86), S. 2 ff.

90 Vgl. Uwer, Glücksspielstaatsvertrag und Glücksspielstaatsversagen. Vortrag am Tag des Automatenunternehmers, 13.6.2018, S. 20 ff.

91 Vgl. Uwer, Glücksspielstaatsvertrag und Glücksspielstaatsversagen. Vortrag am Tag des Automatenunternehmers, 13.6.2018, S. 22.

92 Vgl. Uwer, Glücksspielstaatsvertrag und Glücksspielstaatsversagen. Vortrag am Tag des Automatenunternehmers, 13.6.2018, S. 24 f.

93 Vgl. Uwer, Glücksspielstaatsvertrag und Glücksspielstaatsversagen. Vortrag am Tag des Automatenunternehmers, 13.6.2018, S. 26 f.

94 Vgl. KPMG, Erhebung zur Belastbarkeit der Automatenaufstellunternehmer mit Vergnügungssteuer auf Basis von Daten des 2010 endeten Geschäftsjahres, 2013;

Peren, ZfWG, Sonderbeilage 4/92017, 95; Uwer, Glücksspielstaatsvertrag und Glücksspielstaatsversagen. Vortrag am Tag des Automatenunternehmers, 13.6.2018, S. 24.

95 Vgl. Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB) (2018).

96 AWP-machines; AWP = amusement with prizes.