

# WRP

**Wettbewerb in  
Recht und Praxis** [www.wrp.de](http://www.wrp.de)

## AUS DEM INHALT

### Jochen Glöckner

Der grenzüberschreitende Lauterkeitsprozess nach  
BGH v. 11.2.2010 – *Ausschreibung in Bulgarien*

### Rolf Sack

Die unlautere Ausnutzung des Rufs von Marken im  
Marken- und Wettbewerbsrecht

### EuGH

Bavaria – Verordnungen (EWG) Nr. 2081/92 und  
(EG) Nr. 510/2006

### BGH

Kinderhochstühle im Internet – BGB § 823 Abs. 1;  
MarkenG § 14 Abs. 2 Nr. 1 und Abs. 5; TMG § 7  
Abs. 2 Satz 1; UWG § 6 Abs. 2 Nr. 6, § 8 Abs. 1;  
ZPO § 253 Abs. 2 Nr. 2

### BGH

Perlentaucher – UrhG § 12 Abs. 2, §§ 23, 24 Abs. 1;  
MarkenG § 23

## Aus der Praxis – für die Praxis

# 2/2011

57. Jahrg. | Februar 2011 | S. 137–276

**Deutscher Fachverlag GmbH**

Mainzer Landstraße 251 | 60326 Frankfurt am Main

gestellten<sup>57)</sup> – Inkohärenz der glücksspielrechtlichen Regelungen führen.

Gewinnspiele im Sinne von § 8a RStV mit überwiegendem Zufallselement können daher nur solche Spiele sein, für die über die üblichen Übermittlungskosten hinaus keine weiteren Kosten anfallen. Diese Kosten dürften in etwa denjenigen Beträgen entsprechen, die in § 2 Nr. 4 der Gewinnspielsatzung genannt sind (€ 0,14 für telefonischen Kontakt, € 0,20 für eine SMS und bei postalischem Kontakt die Kosten einer Postkarte).

57) Vgl. die Nachweise in Fn. 1 und 2.

Das Problem der Mehrfachteilnahmen, die auch bei Einsatzgrenzen von 50 Cent und darunter zu einer Überschreitung der strafrechtlichen Erheblichkeitsgrenze führen können<sup>58)</sup>, stellt sich damit ordnungsrechtlich nicht. Soweit der einzelne Einsatz für eine Strafbarkeit nicht ausreichen sollte, werden allerdings über die gezielte Aufforderung oder Ausrichtung des Spiels auf eine Mehrfachteilnahme auch die Anforderungen erfüllt, die das Strafrecht an den Glücksspielbegriff stellt.

58) Vgl. dazu OLG Düsseldorf; Urteil vom 23.09.2003 – I-20 U 39/03; *Bolay*, Mehrwertgebührenpflichtige Gewinnspiele, 2008, S. 125; *Dietlein*, in: *Dietlein/Hecker/Ruttig*, Glücksspielrecht, § 3 GlüStV Rn. 6; *Hecker/Ruttig*, GRUR 2005, 393, 398; a.A. LG Freiburg i.Br., Urteil vom 12.05.2005 – 3 S 308/04.

**Dr. Jutta Kramer\***

Rechtsanwältin, Hannover

## Spielbanken gegen Spielhallen

Zum sog. Regelungsgefälle zwischen staatlich konzessioniertem Glücksspiel und gewerblichem Geldgewinnspiel

### INHALT

- I. Problemlage
- II. Bewertungsfaktoren des Suchtpotentials
- III. Spielerschutz im Recht des staatlich konzessionierten Glücksspiels
- IV. Spielerschutz im Recht des gewerblichen Geldgewinnspiels
- V. Vergleich und Bewertung der Spielerschutzregelungen
- VI. Zusammenfassung

### I. Problemlage

Es ist ein offenes Geheimnis: Den Spielbanken laufen die Kunden davon und den Ländern entgehen dadurch erhebliche Einnahmen. Zwar blieben in den Jahren 2002 bis 2007 die Umsätze noch konstant. Seither erleiden die Spielbanken aber dramatische Einbußen. Erhebliche Umsatzrückgänge von über 35 % sind an der Tagesordnung<sup>1)</sup>; sie liegen im klassischen Spiel bei ca. 12 %, im Automaten Spiel sogar bei 25 %<sup>2)</sup>. Obwohl nicht alle Spielbanken ihre Wirtschaftsdaten veröffentlichen, ist Presseberichten zu entnehmen, dass 2008 die Rückgänge in den fünf Automatenabhängigkeiten der Spielbanken des Freistaates Sachsen bei 40 %, in den drei Spielbanken des Landes Sachsen-Anhalt bei 33 %, in Bayern bei 28,3 %, in Niedersach-

sen bei 23,2 % und in Hamburg bei ca. 20 % liegen. Die Spielbanken in Schleswig-Holstein verzeichnen einen Rückgang von 15 % und die Ostseespielbanken von 12 %<sup>3)</sup>. Im Jahre 2009 mussten die brandenburgischen Spielbanken Verluste von 14,9 % gegenüber dem Vorjahr hinnehmen<sup>4)</sup>. Die Bruttoerträge der Berliner Spielbanken gingen von 110 Mio. € (2007) auf 64 Mio. € (2009) sogar um mehr als 40 % zurück<sup>5)</sup>. Unter den Überschriften „Nichts geht mehr“ (Tagesspiegel vom 14.1.2010), „Casinos geht das Glück aus“ (Der Westen vom 7.2.2010) oder „Düstere Zeiten für Casinos“ (chiemgau24.de vom 5.2.2010) ist die Krise der Spielbanken inzwischen allgemein publik geworden. In dieser prekären Situation stellt sich sogar der Bayerische Rechnungshof in seinem Jahresbericht 2009 bereits die Frage nach der Zukunft der staatlichen Spielbanken. Die Bekämpfung der Spielsucht könne nicht so weit gehen, defizitäre Spielbanken auf Staatskosten zu betreiben<sup>6)</sup>.

Von den Spielbanken wird für diese – aus ihrer Sicht ruinöse – Entwicklung ein ganzes Bündel von Ursachen verantwortlich gemacht. Neben der Wirtschaftskrise gelten als Hauptfaktoren der Umsatzeinbrüche seit Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages am 1. Januar 2008 (GlüStV)<sup>7)</sup> die strengen Zutrittskontrollen mit Ausweispflicht auch zum sog. Kleinen (Automa-

\* Geschäftsführendes Vorstandsmitglied des „Deutschen Instituts für Förderalismusforschung e.V.“ (DIF), Hannover.

1) *Gerhard Meyer*, Glücksspiel – Zahlen und Fakten, in: Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e.V. (Hrsg.), Jahrbuch Sucht 2010, S. 120.

2) Vgl. *Manuela Schippeinz*, Spielbanken in Deutschland (Stand: 4. September 2009), hrsg. vom Verband der Deutschen Automatenindustrie e.V., Berlin 2009, S. 33.

3) Ebenda, S. 33 f.

4) „Die Brandenburgischen Spielbanken informieren“ vom 20. Januar 2010 (URL: [www.isa-guide.de/print/articles/28263.html](http://www.isa-guide.de/print/articles/28263.html)).

5) *Ulrich Zawotka-Gertach*, Nichts geht mehr in Berlins Spielbanken, in: Tagesspiegel vom 14.01.2010.

6) Bayerischer Oberster Rechnungshof, Jahresbericht 2009, S. 110.

7) Glücksspielstaatsvertrag vom 25. April 2007, veröffentlicht z.B. für Niedersachsen in: Nds GVBl. 2007, 768.

ten-)Spiel, die zu einem Schwund vor allem ausländischer Spieler geführt hätten, welche die Ausweispapiere oft gar nicht bei sich trügen oder vorlegen wollten, ferner das generelle Rauchverbot, die Werbebeschränkungen, das Wachstum des Angebots an Sportwetten privater Anbieter im terrestrischen Bereich, die zunehmenden, meist illegalen Wett- und Glücksspielmöglichkeiten im Internet und nicht zuletzt die steigende Attraktivität gewerblicher Spielhallen, die wie Pilze aus dem Boden schössen und bereits eine neue „Landplage“ darstellten (Tegernseer Zeitung vom 9.1.2010). Auf den ersten Blick scheint dafür sogar eine gewisse Plausibilität zu sprechen. Bei einer Anhörung zur 3. Änderung des Berliner Spielbankengesetzes im Hauptausschuss des Abgeordnetenhauses am 13. Januar 2010 brachte der Geschäftsführende Gesellschafter der Spielbank Berlin, Günter Münstermann, dazu ein scheinbar schlagendes Beispiel: Neben der Dependence für Automaten Spiele in der Hasenheide seien 2009 Tür an Tür zwei Spielhallen eröffnet worden, eine dritte in 15 m Entfernung werde geplant. Daraufhin sei von einem Jahr zum anderen der Casino-Umsatz von 10 auf 4 Mio. €, also um 61 %, eingebrochen<sup>8)</sup>. Kein Wunder, dass die Spielhallen inzwischen den Ländern und den Spielbanken als unliebsame Konkurrenten „ein Dorn im Auge“ sind.

Es ist hier nicht der Ort, darüber zu befinden, ob und wie viele Wanderungsbewegungen von Spielbanken zu Spielhallen tagtäglich stattfinden und welche Gründe sie haben. Wie das obige Beispiel zeigt, hängen solche „Migrationen“ vor allem von den örtlichen Gegebenheiten ab, etwa von den Entfernungen, den räumlichen Verhältnissen oder auch von der Benutzerfreundlichkeit der jeweiligen Einrichtungen. Ernster zu nehmen ist dagegen ein weiteres Argument der Spielbanken, mit dem sie ihre Verluste zu erklären versuchen und das sie in Verbindung mit dem allgemein für notwendig erachteten Spielerschutz vorbringen: Die streng limitierten Spielbanken würden bei ihren erheblichen Anstrengungen für den Spielerschutz allein gelassen, wenn der Gesetzgeber weit verbreitete und risikobehaftete Glücksspielangebote nicht gleichwertig und gleichwirksam reguliere. Empirische Untersuchungen zeigten eindeutig, dass das Spiel an gewerblichen Geldspielgeräten mit weitem Abstand die gefährlichste Form des Glücksspiels sei. Daher müsse das bestehende „Regelungsgefälle“ zum Nachteil der Spielbanken bei den Spielhallen zügig beseitigt werden<sup>9)</sup>. Der Gesetzgeber sei aufgefordert, „bundesweit für ein einheitlich hohes Niveau des Spielerschutzes beim Glücksspiel zu sorgen“<sup>10)</sup>. Ohne der Frage im Einzelnen nachgehen zu müssen, ob dies erstens überhaupt zutrifft oder andere Formen des Glücksspiels (z.B. TV-Gewinnspiele, Lotto, Sportwetten etc.) ohne jeden Spielerschutz nicht sehr viel problematischer sind, und zweitens, inwiefern die Suchtgefahren beim gewerblichen Spiel tatsächlich weitaus größer sind als beim Glücksspiel in Spielbanken, soll im Folgenden lediglich untersucht werden, worin das angebliche „Regelungsgefälle“ zwischen dem Recht der Spielbanken und der Spielhallen eigentlich besteht, wenn man es wie

die Spielbanken in erster Linie auf das Ziel eines möglichst wirksamen und nachhaltigen Spielerschutzes bezieht.

## II. Bewertungsfaktoren des Suchtpotentials

Um herauszufinden, wie hoch die Regelungsdichte zum Schutz der Spieler gegen die Gefahren der Spielsucht in den beiden Bereichen der Spielbanken – d.h. im „Großen“ Spiel und „Kleinen“ (Automaten-)Spiel – einerseits und der Spielhallen bzw. Gaststätten mit Geldspielgeräten andererseits ist und welche qualitativen Wirkungen die jeweiligen Regelungen haben, muss bei den Bewertungsfaktoren des Suchtpotentials angesetzt werden. Denn diese Faktoren geben darüber Auskunft, welche konkreten Umstände ein problematisches Spielverhalten auslösen, verstärken oder gar zu pathologischem Spielverhalten führen können. Über diese Faktoren gibt es im Wesentlichen auch keinen Streit. Ebenso herrscht darüber Einigkeit, dass alle rechtlichen Regelungen zur Bekämpfung der Spielsucht daran gemessen werden müssen, ob und in welchem Maße sie nicht nur dazu bestimmt, sondern auch geeignet sind, den Gefahren der Spielsucht zu begegnen und einen effektiven Spielerschutz zu gewährleisten. Allgemein anerkannt sind die folgenden neun Bewertungsfaktoren, die vorrangig zur Ausbildung oder Steigerung einer Spielsucht beitragen: 1. schnelle Spielabfolge, 2. kurzes Auszahlungsintervall, 3. aktive Einbeziehung des Spielers, 4. Art und Größe des Einsatzes, 5. Chancen und Höhe der Gewinne, 6. Möglichkeit von sog. Fast-Gewinnen, 7. Ton-, Licht- und Farbeffekte der Geräte, 8. leichter Zugang zu den Spielorten und 9. einfache Bedienbarkeit der Geräte<sup>11)</sup>. Das Institut für Therapieforschung (IFT) unterschied in seiner Stellungnahme zur Anhörung im Gesundheitsausschuss des Deutschen Bundestages am 30. Juni 2009 bei den „Risikomerkmale im Zusammenhang mit Glücksspielen“ zwischen Personenmerkmalen, Spielgerätemerkmalen und Aufstellungs- und Zugangsmerkmalen<sup>12)</sup>, wobei für den Spieler- und Jugendschutz vor allem die beiden letzten Kriterien maßgeblich sind.

Je schneller ein Spiel ist und je öfter es deshalb in kurzer Zeit wiederholt werden kann, desto attraktiver ist es für einen Spieler, weil er die Wirkung seines Einsatzes, also den Erfolg oder Misserfolg seines Handelns, in rascher Abfolge erleben kann. Deshalb wählen vor allem pathologische Spieler in erster Linie schnelle Spiele aus, weil sie meist von dem unstillbaren Verlangen getrieben sind, Verluste aus der Vergangenheit möglichst umgehend wieder auszugleichen. Damit gilt auch: Je mehr und je schneller verloren wird, desto drängender wird der Wunsch nach Kompensation. Schnelle Spiele lösen also gleichsam eine Art Kettenreaktion aus, bei der ein Spieler sich immer tiefer in seiner Abhängigkeit verstrickt. Will man diesen „circulus vitiosus“ durchbrechen, sind Regelungen erforderlich, die das Spiel verlangsamen, Zwangspausen vorschreiben,

8) Abgeordnetenhaus Berlin, Wortprotokoll des Hauptausschusses, 77. Sitzung am 13. Januar 2010, S.2.

9) So der Bundesverband privater Spielbanken in einem an zahlreiche politische Entscheidungsträger gerichteten Schreiben vom 07.12.2009.

10) Vgl. die Presseerklärung des Bundesverbands privater Spielbanken vom 30.10.2009.

11) Vgl. die Liste in der Broschüre „Spiel nicht bis zur Glücksspielsucht“ der Beratungsstelle für gesundheitliche Aufklärung (<http://www.spielen-mit-verantwortung.de/gluecksspiele/gefahrenpotenzial.htm>).

12) Bühringer/Kraus/Pfeiffer-Gerschel, Stellungnahme des IFT zum Antrag der Fraktion von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 16/11661) vom 30. Juni 2009 (Ausschussdrucksache 16(14)0566(16), S.1).

## Kramer – Spielbanken gegen Spielhallen

Unterbrechungen verlangen und Zeit zum Nachdenken einräumen. Sie betreffen mithin vor allem die Beschaffenheit der Spielgeräte und die Programmierung ihrer Software, die sowohl durch den Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV)<sup>13</sup> als auch durch die Spielverordnung (SpielV)<sup>14</sup> beeinflusst werden können.

In engem Zusammenhang mit der Spielabfolge steht das Auszahlungsintervall, also die Zeitspanne zwischen dem Beginn und dem Ende eines Spiels. Ist das Auszahlungsintervall kurz, können die Spieler direkt nach Spielschluss über das Ergebnis verfügen. Sie können den Gewinn sofort wieder in ein neues Spiel investieren. Haben sie verloren, dauert auch die Enttäuschung darüber nicht lange, weil sie sofort wieder spielen und darauf setzen können, im nächsten Spiel zu gewinnen und den Verlust wettzumachen. Besonders bedenklich erscheint unter diesem Aspekt eine Spielvariante, bei der nicht Geld, sondern Zusatzspiele „gewonnen“ werden, die unwiderstehlich zur Fortsetzung des Spielens verleiten. Denn niemand wird darauf verzichten, eine sich ihm kostenlos bietende weitere Chance sofort zu nutzen, zumal die Wiederholungschance in der Regel bereits als „halber“ Gewinn empfunden wird. Nicht weniger gefährdet ist auch ein Spieler, der nicht um Geld spielt, sondern dem es lediglich um ein augenblickliches Erfolgserlebnis, den berühmten „Kick“, geht, den er bei kurzen Ergebnisintervallen häufiger spüren kann.

Suchtfördernd wirken außerdem Spielsysteme, die den Spieler aktiv einbeziehen und ihm das Gefühl vermitteln, dass er auf seine Gewinnchancen selbst Einfluss nehmen kann. Durch sog. Start-, Stop- oder Risikotasten an Glücksspielautomaten in Spielbanken (sog. einarmige Banditen) oder Geldspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit in Spielhallen oder Gaststätten kann ein Spieler tatsächlich bis zu einem gewissen Grade das Spielgeschehen bestimmen. Allerdings drehen sich die Zahlen- oder Symbolräder meist so schnell, dass ein Spieler de facto nicht in der Lage ist, das Gerät mit einer bestimmten Gewinnkombination sicher zu starten oder anzuhalten. Trotzdem entsteht im Misserfolgsfall bei ihm der Eindruck, dass er selbst versagt hat und beim nächsten Versuch geschickter zu Werke gehen müsse. So entsteht ein Drang zur Beherrschung von Techniken, mit denen man das Spielgerät „überlisten“ zu können glaubt, oder gar eine Art Wettkampf zwischen Spielern und Spielgeräten, bei dem weniger ein potentieller Geldgewinn im Vordergrund steht als vielmehr die Frage, wer letztlich „Sieger“ bleibt, der Spieler oder der Automat. So ist auch zu erklären, dass sich namentlich pathologische Spieler immer wieder an denselben Geräten versuchen und ihre Überlegenheit unter Beweis stellen möchten.

Eine wesentliche Rolle für das Suchtverhalten spielt ferner die Art des Spieleinsatzes. Wenn Bargeld (z.B. Münzen) verlangt wird, geht man in der Regel sorgfältiger damit um als mit Spielmarken, Token oder Chips, die zuvor eingetauscht werden müssen. Hinzu kommt, dass letztere meist in größerer Zahl erworben werden, so dass ihr allmählicher Verlust weniger schmerzhaft empfunden wird als ein sich zunehmend leerendes Portemonnaie. Einsatzmöglichkeiten durch kleinere Geldbe-

träge oder Geldersatzmittel, zu denen auch EC- oder Kreditkarten gehören, senken die Hemmschwelle, fortlaufend Einsätze zu tätigen, die sich am Ende zu größeren Beträgen summieren. Aus diesem Grunde sollten in Spielbanken oder Spielhallen möglichst auch keine Geldautomaten aufgestellt werden, die es dem Spieler gestatten, sich permanent mit frischem Bargeld zu versorgen. Auch die Größe des Einsatzes pro Spiel hat Auswirkungen auf das reale Spielverhalten. Allerdings wird die Bedeutung von Höchstbeträgen häufig überschätzt, weil die Annahme, dass Gelegenheits- oder Unterhaltungsspieler zu niedrigen Einsätzen neigen, während suchtkranke Spieler stets mit Höchsteinsätzen arbeiten, in der Praxis nicht zutrifft. Vielmehr hängt die Risikobereitschaft des einzelnen Spielers, soweit er noch Herr seiner Entscheidungen ist, eher von seinen Vermögensverhältnissen ab.

Demgegenüber stehen bei der Ausbildung von Suchtpotential die Gewinnchancen und die Höhe der Gewinne naturgemäß im Vordergrund, und zwar für die Wahl sowohl der Spielorte als auch der Spielgeräte. Ein Glücks- oder Geldgewinnspiel ist umso anziehender, je günstiger das Verhältnis von Einsatz und erhofftem Ertrag ist. Mögliche Gewinnunter- oder -obergrenzen spielen dabei eine eher nachgeordnete Rolle. Ausschlaggebender sind sog. Jackpots, bei denen pro Spiel ein bestimmter Betrag abgezweigt und einem „Sammeltopf“ zugeführt wird, dessen Wert sich von Spiel zu Spiel solange steigert, bis ein in der Regel äußerst seltener Treffer erzielt wird. Solche Jackpots schaffen nicht nur zusätzliche Anreize, sondern erwecken den Eindruck, dass bestehende Gewinnobergrenzen bei einigem Glück auch durchbrochen werden können. Wird tatsächlich einmal ein solcher Jackpot „geknackt“, fällt zwar für einige Zeit dieser „Köder“ weg, hinterlässt aber die Hoffnung, selbst irgendwann auch einmal in den Genuss des Hauptgewinns kommen zu können, wenn man nur regelmäßig weiterspielt.

Ähnlich suchtfördernd wie Jackpots wirken auch sog. Fast-Gewinne, bei denen dem Spieler suggeriert wird, er hätte beinahe Erfolg gehabt und werde mit hoher Wahrscheinlichkeit bei einem der nächsten Spiele obsiegen. Solche Fast-Gewinne liegen dann vor, wenn auf den Anzeigerädern der Spielautomaten nur eine Ziffer oder ein Symbol (von dreien) fehlt, das eine Trefferkombination vervollständigt hätte. Da solche Fast-Gewinne relativ häufig sind, bestärken sie den Spieler in der vermeintlichen Gewissheit, es fehle nur noch ein Quäntchen Glück, um sein Ziel zu erreichen. Mit anderen Worten: Er fühlt sich bereits als Gewinner, obwohl er es noch gar nicht ist, und übersieht dabei völlig, dass jedes neue Spiel demselben Zufallsgenerator unterliegt wie das vorherige mit dem Fast-Gewinn.

Von nicht zu unterschätzender Bedeutung für die Attraktivität von Spielorten für suchtgefährdete Personen ist die „Atmosphäre“, die in einer Spielbank, Spielhalle oder Gaststätte herrscht. Dazu gehören Diskretion und Verschwiegenheit ebenso wie Verlässlichkeit und Transparenz der Spielbedingungen sowie ein Mindestangebot an Beratung und Betreuung. Besondere Ton-, Licht- und Farbeffekte in den Räumen und bei den Geräten sollen bei den Spielern einen unbezwingbaren Drang auslösen, zu spielen. Sie zielen darauf ab, ein Gefühl von Aktivität, Spaß und Freizeitvergnügen zu verschaffen und Ver-

13) Vgl. oben Fn. 7.

14) Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (Spielverordnung – SpielV – vom 01.12.1984 idF vom 27.01.2006 (BGBl. I S. 280).

luste rasch vergessen zu lassen. Durch bestimmte Darstellungen und Gestaltungen der Außenansicht von Automaten wird dem Spieler ein Bild von Macht und Überlegenheit vermittelt, das er auf sich und sein Verhalten beziehen kann, womit ihm zugleich der letzte Rest von Zweifeln an seiner Willensstärke, jederzeit aufhören zu können, genommen wird und die Angst vor der Spielsucht völlig in den Hintergrund tritt.

Verführerisch ist ferner ein leichter und problemloser Zugang zu den Spielorten. Ein Spieler, zumal wenn er Suchtprobleme hat, möchte unter allen Umständen anonym bleiben. Zugangskontrollen mit Ausweispflicht und Identitätsfeststellung, wie sie inzwischen auch für das sog. Kleine Spiel in Spielbanken vorgeschrieben sind, wirken stark abschreckend und mögen durchaus ein Grund dafür sein, dass eine gewisse Migrationsbewegung von den Spielbanken zu gewerblichen Spielhallen festzustellen ist. Misst man sie freilich an den Zahlen derjenigen, die Suchtberatungsstellen aufsuchen – es sollen über 70 % aus Kreisen kommen, die ausschließlich oder überwiegend Spielhallen frequentieren – so wird man leicht irregeführt, zumal wenn daraus auf ein angeblich erhöhtes Gefährdungspotential von Spielhallen geschlossen wird. Denn es spricht viel dafür, dass gerade pathologische Spieler aus dem Milieu der Spielbanken schon aus Gründen der Selbstachtung oder Selbstüberschätzung sehr viel weniger als bloße Spielhallengäste geneigt sind, sich zu „outen“ und fremden Rat in Anspruch zu nehmen.

Als letzter Bewertungsfaktor für Suchtpotential wird schließlich die leichte Verfügbarkeit von Glücks- oder Geldgewinnspielen genannt, zu der auch die einfache Bedienung der Spielgeräte gehört. Gerade abstinente oder von ihrer Sucht geheilte Glücksspieler bezeichnen diesen Aspekt als die größte Herausforderung. Aus dieser Perspektive sind unbestreitbar die Spielhallen schon wegen ihrer Zahl und Nähe zum Wohn- oder Arbeitsort „gefährdender“ als die insgesamt 89 Spielbanken in Deutschland<sup>15)</sup>. Was die Benutzung der Geldspielgeräte selbst angeht, so sind im Zuge der neueren technischen Entwicklung allerdings Geräte auf den Markt gekommen, bei denen erfolgreiches Spielen sogar eine gewisse Geschicklichkeit erfordert, also keineswegs mühe- und problemlos ist. Für eine bestimmte Spielerklientel können gerade solche „Kombinationsgeräte“, die an Computerspiele erinnern, eine besondere Anziehungskraft entfalten, weil der Reiz, der sich aus einer bloßen Geldgewinnchance ergibt, in solchen Fällen durch den möglichen Erfolg beim Erreichen eines spielerischen Zusatzziels noch erheblich verstärkt wird.

Gemessen an diesen neun Faktoren, die für die Bewertung des jeweiligen Suchtpotentials von Spielarten und Spielstätten maßgeblich sind, soll nunmehr im Folgenden untersucht werden, wie der ihnen jeweils entsprechende Spielerschutz im Recht des staatlich konzessionierten Glücksspiels einerseits und des gewerblichen Geldgewinnspiels andererseits ausgestaltet ist, bevor beide Ordnungssysteme miteinander verglichen und die Resultate dieses Vergleichs bewertet werden können. Erst

aufgrund dieser Analysen lässt sich schließlich feststellen, ob es beim Spielerschutz das behauptete „Regelungsgefälle“ zwischen Spielbanken und Spielhallen überhaupt gibt oder ob nicht auch unterschiedliche Regelungen funktionsäquivalente Wirkungen haben können.

### III. Spielerschutz im Recht des staatlich konzessionierten Glücksspiels

Spielbanken sind Einrichtungen des staatlich konzessionierten Glücksspiels, das zum einen durch die Spielbankgesetze der Länder, zum anderen durch den Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) in der seit dem 1. Januar 2008 geltenden Fassung geregelt wird. Beide Rechtsregime wirken zusammen und ergänzen sich wechselseitig. Sie dienen u.a. dem Ziel, das Entstehen von Glücksspielsucht oder Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen sowie den Jugend- und Spielerschutz zu gewährleisten (§ 1 Nr. 1 und 3 GlüStV, ebenso die meisten Landesgesetze<sup>16)</sup>). Bei Spielbanken hat der Gesetzgeber einen Großteil des Spielerschutzes in das Zulassungsverfahren vorverlagert. So kann die Genehmigungsbehörde die Spielbankenzulassung mit Auflagen verbinden, die sich u.a. auf bestimmte Anforderungen an die Auswahl des Personals, auf die technische Beschaffenheit der Spielgeräte und auf „besondere Vorkehrungen zum Schutz der Spieler“ beziehen<sup>17)</sup>. Diese Ermächtigung ist jedoch so vage formuliert und so allgemein gehalten, dass ihr keinerlei konkrete Maßnahmen zur Suchtbekämpfung oder wenigstens spezifische Direktiven in Bezug auf einzelne der oben beschriebenen suchtfördernden Bewertungsfaktoren in verbindlicher Form entnommen werden können.

Weitere Regelungen zum Spielerschutz sind im Glücksspielstaatsvertrag enthalten. Sie betreffen hauptsächlich sechs Themenkomplexe: 1. Versagungsgründe für die Spielbankenerlaubnis, 2. das Glücksspielverbot im Internet, 3. Werbebeschränkungen für öffentliches Glücksspiel, 4. die Entwicklung von Sozialkonzepten, 5. Aufklärungspflichten des Veranstalters und 6. die Spielersperre. Nach § 4 Abs. 2 GlüStV ist die Konzession zu versagen, wenn das Veranstalten oder Vermitteln von Glücksspielen den Zielen des § 1 GlüStV, also der Bekämpfung von Spielsucht oder den Erfordernissen des Jugendschutzes, zuwiderlaufen. Da man jedoch einen derartigen Missstand in der Regel erst nach Aufnahme des Spielbetriebs wird feststellen können, sind solche Genehmigungsvorbehalte in der Praxis nahezu bedeutungslos. Das Glücksspielverbot im Internet ist zwar klar und eindeutig, aber eher gut gemeint als wirksam, weil es tatsächlich auf vielfältige Weise umgangen werden kann (und auch häufig umgangen wird). Was die Werbung für öffentliches Glücksspiel angeht, so ist sie nur im Internet und über Telekommunikationsanlagen verboten, im Übrigen aber zulässig, wobei sie sich auf „Information und Aufklärung über die Möglichkeit zum Glücksspiel zu beschränken“ hat (§ 5 Abs. 1 GlüStV).

15) Im Jahre 2009 standen insgesamt rund 212.000 Geldgewinnspielgeräte in 12.300 gewerblich betriebenen Spielhallen(konzessionen) und 60.000 Gaststätten (vgl. Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2009 und Ausblick 2010, S. 14 [Tabelle 1]).

16) Vgl. z.B. § 1 Abs. 1 Nr. 1 und 3 des Niedersächsischen Spielbankengesetzes (NSpielbG) vom 16.12.2004 (GVBl. S.605) i d F vom 27.08.2009 (GVBl. S. 350).

17) Vgl. § 2 Abs. 4 NSpielbG.

Von größerer Bedeutung für den Spielerschutz ist die Pflicht von Veranstaltern oder Vermittlern, ein sog. Sozialkonzept zu entwickeln, aufgrund dessen die Spieler zu verantwortungsbewusstem Spiel angehalten werden können und dadurch der Glücksspielsucht vorgebeugt wird (§ 6 GlüStV). Was den Spielbanken damit auferlegt wird, steht in den „Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Spielsucht“, die dem Glücksspielsstaatsvertrag im Anhang beigefügt sind. Sie haben 1. Daten über die Auswirkungen der angebotenen Glücksspiele auf die Entstehung von Glücksspielsucht zu erheben und den Aufsichtsbehörden darüber sowie über den Erfolg von Gegenmaßnahmen alle zwei Jahre zu berichten; 2. das eingesetzte Personal in der Früherkennung von problematischem Spielverhalten gezielt zu schulen; 3. den Spielern zu ermöglichen, ihre Gefährdung selbst einzuschätzen.

Auch diese Regelungen enthalten eher dehnbare „soft law“ als harte und belastbare Anweisungen, die ein bestimmtes Handeln ge- oder verbieten, das sich unmittelbar und gezielt gegen die Entstehung oder Förderung von Spielsucht richtet. Effektiver erscheint dagegen eine besondere Aufklärungspflicht der Veranstalter über die Wahrscheinlichkeit von Gewinn und Verlust, die Suchtrisiken der angebotenen Glücksspiele, das Verbot der Teilnahme Minderjähriger sowie über Möglichkeiten der Beratung und Therapie (§ 7 Abs. 1 GlüStV). Am wirksamsten ist unbestreitbar das von den Spielbanken einzurichtende System einer übergreifenden Spielersperre, welches zu einem dauernden oder vorübergehenden Zutrittsverbot zu Spielbanken führen kann und zugleich auch die Möglichkeit einer Selbstsperre von Suchtbetroffenen bietet (§ 8 GlüStV). Denn es führt zu einem definitiven Ausschluss vom Glücksspiel, hat aber gerade deshalb keinerlei therapeutische Funktion.

Abgesehen von dieser Spielersperre vermisst man jedoch im Spielbankenrecht jegliche Norm, die einen unmittelbaren Bezug zu den oben genannten, allgemein akzeptierten Bewertungsfaktoren des Suchtpotentials haben. Im Gegenteil: Das Spielbankenrecht gibt nicht nur keine befriedigende Antwort auf die Frage nach Maßnahmen, die an die Entstehungsgründe von Spielsucht anknüpfen, sondern lässt in dieser Hinsicht den Veranstaltern sogar völlig freie Hand. Es gibt namentlich beim Kleinen (Automaten-)Spiel für die bis zu 300 Stück in einem Raum aufgestellten Slotmachines (sog. Einarmige Banditen) weder Gerätezulassungen oder sonstige Bauartvorgaben noch Beschränkungen der Geschwindigkeit in der Spielabfolge, die ausschließlich durch den Spieler bestimmt wird (in der Regel nur 3 Sekunden). Ebenso fehlen Vorschriften über Auszahlungsintervalle, welche die Empfangnahme eines Gewinns verzögern. Der Spieler wird auf mehrfache Weise in das Spiel einbezogen; Stopp- und Risikotasten sind bei nahezu allen Automaten in Spielbanken anzutreffen. Auch die Art des Einsatzes ist problembehaftet, weil meist nicht mit Bargeld, sondern mit Spielmarken, Chips, Tickets oder Token gespielt wird, bei denen das Gefühl für den realen Wert leicht verloren geht.

Die Größe der Einsätze ist ebenso wie die Höhe der Gewinne oder Verluste nach oben offen und hängt allein vom Programm des jeweiligen Automaten ab (üblich sind Beträge zwischen 0,05 € bis > 50,- € pro Spiel). Der Spieler kann sich also jeder-

zeit selbst herausuchen, was und wie viel er riskieren will, ohne durch Kontingente oder Margen begrenzt zu sein. Überall bieten Fast-Gewinne und Jackpots Anreize zum permanenten Fortsetzen des Glücksspiels, die durch vielfältige Ton-, Licht- und Farbeffekte sowie insbesondere durch das Scheppern der metallenen Spielmarken im Auffangkorb bei Ausschüttung eines Gewinns (oder durch eine entsprechende akustische Simulation) noch erheblich verstärkt werden. Innerhalb von 3 Sekunden können Gewinne bis zu 50.000,- €, im Jackpot bis 500.000,- € (und mehr) erzielt werden. Unbegrenzt ist auch der maximale Stundenverlust; zurzeit sind bis zu 50.000,- € möglich. Im Durchschnitt beträgt der Stundenverlust pro Automat ca. 300,- € und pro Monat bis zu 10.000,- €. Ferner ist in Spielbanken Alkoholausschank erlaubt, der bekanntermaßen eine enthemmende Wirkung entfaltet. Lediglich der Zugang zu den Spielbanken wird durch die Ausweiskontrolle, die damit verbundene Identitätsüberprüfung und die Möglichkeit von Spielersperren erheblich erschwert und somit zugleich ein wichtiger Beitrag zum Jugendschutz geleistet. Davon abgesehen sieht das Spielbankenrecht keinerlei Instrumente oder Mechanismen vor, mit denen die oben beschriebenen Ursachen der Spielsucht gezielt bekämpft werden können.

#### IV. Spielerschutz im Recht des gewerblichen Geldgewinnspiels

Im Unterschied zum strafbewehrten Glücksspielverbot (vgl. §§ 284 ff. StGB) mit Erlaubnisvorbehalt genießt das gewerbliche Spiel mit Gewinnmöglichkeit (Geld- oder Warengewinne) in Spielhallen oder Gaststätten grundsätzlich Gewerbefreiheit und wird daher nur durch Regelungen in der Gewerbeordnung (GewO)<sup>18)</sup> sowie durch die auf ihrer Grundlage ergangene Spielverordnung (SpielV)<sup>19)</sup> des Bundes in der Fassung der Bekanntmachung vom 27.01.2006 näher ausgestaltet und begrenzt. Damit gehört das Recht des gewerblichen Spiels an Geldspielgeräten zum Wirtschaftsrecht, für das der Bund nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz hat. Mit der am 1. August 2006 in Kraft getretenen Föderalismusreform I wurde den Ländern das „Recht der Spielhallen“ zur ausschließlichen Regelung übertragen, womit nur diejenigen Vorschriften gemeint sind, die sich im Sinne einer „lokalen Radizierung“ nach § 33 i GewO auf die personen-, orts- und raumbezogenen Anforderungen an Spielhallen beziehen<sup>20)</sup>. Ergänzt wird das gewerbliche Spielrecht durch ausführliche Spielverwaltungsvorschriften (SpielVwV)<sup>21)</sup>, die Verordnung zur Erteilung von Unbedenklichkeitsbescheinigungen (Unb-BeschErtV)<sup>22)</sup>, das Jugendschutzgesetz (JuSchG)<sup>23)</sup>, das Baupla-

18) Vgl. §§ 33 c - g und i GewO.

19) Vgl. Fn. 14.

20) Grundlegend: *Hans-Peter Schneider*, Das Recht der Spielhallen nach der Föderalismusreform, Baden-Baden 2009 (Föderalismus-Studien, Band 23).

21) Vgl. die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Vollzug der §§ 33c, 33d, 33i und 60a Abs. 2 und 3 der Gewerbeordnung sowie der Spielverordnung (SpielVwV), abgedr. in: *Landmann/Rohmer*, Gewerbeordnung, 52. Ergänzungslieferung (Autor: Marcks), München 2008, Rn 1-7.

22) Verordnung über das Verfahren bei der Erteilung von Unbedenklichkeitsbescheinigungen für andere Spiele im Sinne des § 33d Abs. 1 der Gewerbeordnung (Unb-BeschErtV) vom 06.02.1962, idF der Bekanntmachung vom 10. April 1995 (BGBl. I S. 510), geändert durch Art. 10 des Gesetzes vom 10. 11.2001 (BGBl. I S. 2992).

23) Jugendschutzgesetz (JuSchG) vom 23. Juli 2002 (BGBl. I S. 2730), zuletzt geändert durch Art. 3 Abs. 1 des Gesetzes vom 31.10.2008 (BGBl. I S. 2149).

nungs- und Bauordnungsrecht (z.B. die Baunutzungsverordnung – BauNVO<sup>24</sup>), kommunale Satzungen zur Erhebung von Vergnügungssteuern auf das Aufstellen und Betreiben von Geldspielgeräten, Sperrzeitenregelungen sowie durch Bestimmungen im Gaststättenrecht (z.B. Nichtraucherschutz). Schon auf den ersten Blick sind die Regelungen für das gewerbliche Geldgewinnspiel in ihrer Gesamtheit sehr viel detaillierter und für Automatenaufstellunternehmer wie Spielhallenbetreiber restriktiver gefasst als die Vorschriften des Glücksspielstaatsvertrags und die dazu ergangenen Spielbankengesetze der Länder.

Geht man die oben beschriebenen Bewertungsfaktoren des Suchtpotentials mit Blick auf die für Geldspielgeräte geltenden Regelungen der Reihe nach durch, dann fällt auf, dass auf die meisten von ihnen positiv reagiert und dem Spielerschutz – anders als im Spielbankenrecht – nicht nur zielgerichteter, sondern auch wirksamer Rechnung zu tragen versucht wird. Begrenzt wird bereits die Zahl der Geräte an einem Aufstellungs-ort: In Spielstätten sind max. 12 Geräte (bei rechnerisch 12 m<sup>2</sup> Grundfläche pro Gerät) zugelassen, die in Zweiergruppen mit Trennwänden aufgestellt werden müssen (§ 3 Abs. 2 SpielV); in Gaststätten sind es nach § 3 Abs. 1 SpielV max. 3 Geräte (unter ständiger Aufsicht bzw. mit zusätzlichen Sicherungsmaßnahmen zum Jugendschutz nach § 6 Abs. 2 JSchG). Darüber hinaus enthalten die §§ 11 bis 17 SpielV detaillierte Vorschriften über die Zulassung der Bauart eines Spielgeräts, das folgende Bedingungen zu erfüllen hat: Die Mindestspieldauer muss 5 Sekunden betragen; dabei dürfen der Einsatz 0,20 € und der Höchstgewinn 2,- € nicht übersteigen (§ 13 Abs. 1 Nr. 1 SpielV). Wird die Spielabfolge im Interesse des Spielerschutzes verlangsamt, darf bei einer Obergrenze bis zu 75 Sekunden der Einsatz um 0,03 € pro Sekunde erhöht werden; verlängert sich der Abstand zwischen zwei Gewinnauszahlungen über 5 Sekunden hinaus ebenfalls bis zu einer Obergrenze von 75 Sekunden, darf der Gewinn um höchstens 0,30 € je Sekunde erhöht werden (§ 13 Abs. 1 Nr. 2 SpielV). Nach einer Stunde Spielzeit muss das Gerät eine Pause von mindestens 5 Minuten einhalten, es sei denn, dass die Gewinne die Einsätze deutlich übersteigen (§ 13 Abs. 1 Nr. 5 SpielV); in diesem Fall wird die Pause bis zum Ende der Gewinnauszahlung verschoben. Damit reagiert das Recht für gewerbliche Geldspielgeräte zielgenau auf die Gefährdungspotentiale der schnellen Spielabfolge und eines kurzen Auszahlungsintervalls.

Während bei den Mechanismen zur aktiven Einbeziehung des Spielers in das Spielgeschehen keine nennenswerten Unterschiede zwischen Slotmachines in Spielbanken und Geldspielgeräten in Spielhallen oder Gaststätten festzustellen sind, fallen die Abweichungen bei der Art und Größe des Einsatzes sowie bei der Höhe von Gewinnen und Verlusten umso mehr ins Auge. In Spielhallen oder Gaststätten darf nur mit Bargeld (auf Euro lautende Münzen oder Banknoten; keine EC- oder Kreditkarten) gespielt werden, das dem Spielgerät unmittelbar zuzuführen ist; Spielmarken, Token oder Chips sind verboten (§ 13 Abs. 1

Nr. 7 SpielV). Die Ansammlung von Geldbeträgen in Einsatz- oder Gewinnspeichern ist auf 25 € begrenzt; höhere Beträge werden nach Aufbuchung unmittelbar ausgezahlt (§ 13 Abs. 1 Nr. 6 SpielV). Auch die Höhe der Gewinne und Verluste ist gegenüber den Chancen und Risiken, denen die Spieler in Spielbanken ausgesetzt sind, deutlich reduziert. Die Gewinnsumme pro Stunde darf – abzüglich der Einsätze – den Betrag von 500,- € nicht übersteigen (§ 13 Abs. 1 Nr. 4 SpielV). Der Verlust pro Stunde ist – abzüglich der Gewinne – auf 80,- € begrenzt (§ 13 Abs. 1 Nr. 3 SpielV). Im Durchschnitt dürfen dem Aufstellunternehmer nach Auszahlung der Gewinne pro Gerät und Stunde nicht mehr als 33,- € in der Kasse verbleiben (§ 12 Abs. 2a SpielV); tatsächlich sind es nur 10,- bis 15,- €<sup>25</sup>). Demnach werden mit jedem Gerät monatlich in Spielhallen durchschnittlich 1.800,- €, in Gaststätten ca. 500,- € an Umsatz erzielt<sup>26</sup>). Schon diese Zahlen zeigen, dass beim Kampf gegen die Spielsucht auf dem Felde des gewerblichen Geldgewinnspiels in einer ganz anderen Liga „gespielt“ wird als auf der in jeder Hinsicht höheren Ebene des Glücksspiels in Spielbanken. Hinzu kommen weitere Aufklärungs- und Informationspflichten der Betreiber sowie Warnhinweise an den Geräten (§ 6 SpielV) und der Einbau einer Kontrolleinrichtung, die sämtliche Einsätze, Gewinne und den Kassensinhalt zeitgerecht, unmittelbar und auslesbar erfasst (§ 13 Abs. 1 Nr. 8 SpielV).

Gegen die Wirksamkeit all dieser Regelungen wird immer wieder eingewandt, dass sie unzureichend seien, weil sie leicht umgangen werden könnten und auch tatsächlich vielfach missachtet würden. So berichtet etwa *Gerhard Meyer* von einem Testbeispiel, bei dem ein Spieler in der Spielhalle eines marktführenden Unternehmens innerhalb von 5 Stunden und 37 Minuten den Betrag von 1.450,- € verspielt haben soll. Er habe mit dem Spiel auf der höchsten Risikostufe an zwei Geräten gleichzeitig begonnen und daneben an zwei weiteren stillstehenden Geräten über drei Stunden 480,- € in Punkte umgewandelt, die anschließend transferiert und innerhalb von acht bis neun Minuten „verzockt“ worden seien. Auf dem Weg zum Totalverlust sei zwischenzeitlich ein Gewinn von 974,- € registriert worden. Der Höchstverlust pro Spiel habe bei 330,- € gelegen, der potentielle Höchstgewinn an den vier bespielten bzw. im Umwandlungsprozess begriffenen Geldspielgeräten bei 24.000,- €<sup>27</sup>). Auf die Möglichkeit der Umgehung von Vorgaben

24) Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung – BauNVO) vom 26.06.1962 i d F der Bekanntmachung vom 23. Januar 1990 (BGBl. I S. 132), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes vom 22.04.1993 (BGBl. I S. 466). Spielhallen gehören danach zu den „Vergnügungsstätten“, für die u.a. §§ 4a Abs. 3, 5 Abs. 3, 6 Abs. 2 Nr. 8, 7 Abs. 2 Nr. 2 und 8 Abs. 3 Nr. 3 BauNVO maßgeblich sind.

25) Vgl. *Wolfram Heineken/Martin Ending*, Fallstudie zur statistischen Auswertung des durchschnittlichen Spieleraufwandes und des Spieleraufwandes in Abhängigkeit der Spielzeit auf Grundlage gemessener Geldbewegungen von Spielgeräten für das Jahr 2009, S. 13 (Fraunhofer-Institut, Magdeburg 2009).

26) Quelle: *Betriebsvergleich* der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen des FFH-Instituts für Markt- und Wirtschaftsforschung GmbH, Berlin, für 2008.

27) *Meyer*, Glücksspiel – Zahlen und Fakten, a.a.O. (Fn. 1), S. 124. Auf die in einer Kleinen Anfrage der Fraktion von BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN (Bundestagsdrucksache 17/1850) enthaltene Frage Nr. 17, wie die Bundesregierung diese Tatsache bewerte, antwortete die Bundesregierung am 10.06.2010 wie folgt: „Ein Verlust von rund 1.450 Euro innerhalb von 5 Stunden ist nur möglich bei paralleler Bespielung von mindestens drei Geräten. Dabei muss in dieser Zeit an allen drei Geräten der maximal mögliche Verlust von 80 Euro je Stunde erreicht werden, was theoretisch nicht unmöglich ist, praktisch aber ausgeschlossen werden kann. Es muss daher angenommen werden, dass die Anzahl der parallel bespielten Geräte höher war. Bei vier Geräten läge der durchschnittliche Verlust pro Stunde und pro Gerät bei 60 Euro, bei fünf Geräten bei 48 Euro und bei sechs Geräten bei 40 Euro. Wenn man empirisch ermittelte durchschnittliche Verlustwerte von durchschnittlich zwischen 10 und 20 Euro je Stunde dagegen hält, sind die dargestellten Ergebnisse der Einzelstudie selbst bei angenommener paralleler Bespielung von 6 Geräten immer noch unwahrscheinlich und werfen Fragen auf“ (Bundestagsdrucksache 17/2037, S. 6).

der Spielverordnung mit Hilfe von Geldspeichern in den Geräten und sog. Merkmalsübertragungen weist auch *Tobias Hayer* vom Institut für Psychologie und Kognitionsforschung der Universität Bremen hin. Auf diese Weise seien Einsätze von 2, 5, 10 oder sogar 100 Euro sowie Gewinne von 6.000 Euro und mehr bei einzelnen Spielen möglich<sup>28)</sup>. Zumindest unter Juristen ist es ein offenes Geheimnis, dass jede Norm missbraucht oder umgangen werden kann. Weshalb sollten ausgerechnet die komplizierten Vorschriften der Spielverordnung davon ausgenommen sein? Das Argument einer Missachtung im Einzelfall begründet aber zur Bekämpfung der Spielsucht noch keinen Handlungsbedarf und rechtfertigt auch nicht den Ruf nach dem Gesetzgeber. Vielmehr sind in solchen Fällen vor allem die Behörden der Gewerbeaufsicht gefragt, die nach § 19 SpielV Bußgelder verhängen und bei besonders gravierenden Verstößen gegen die Spielverordnung den Veranstaltern sogar die Spielhallen- oder Gaststättenerlaubnis entziehen können. Ob es – wie oft behauptet – im Hinblick auf den gebotenen Spielerschutz tatsächlich ein „Regelungsgefälle“ zwischen dem staatlich konzessionierten Glücksspiel und dem gewerblichen Geldgewinnspiel gibt, das zur effektiven Bekämpfung der Spielsucht dringend eingeebnet werden müsse, lässt sich zuverlässig erst beurteilen, wenn beide Regelungsregime miteinander verglichen worden sind.

## V. Vergleich und Bewertung der Spielerschutzregelungen

Bei einem Vergleich der Regelungen zum Spielerschutz und zur Vorbeugung gegen Spielsucht im Recht des staatlich konzessionierten Glücksspiels einerseits und des gewerblichen Geldgewinnspiels andererseits fallen im Hinblick auf die genannten suchtfördernden Faktoren zunächst einige Gemeinsamkeiten auf. Was die aktive Einbeziehung des Spielers angeht, so unterscheiden sich die Slotmaschinen in Spielbanken kaum noch von den Geldgewinnspielgeräten in Spielhallen und Gaststätten. Beide verfügen über Mechanismen, mit denen ein Spieler auf das Spiel und seine Gewinnchancen Einfluss nehmen zu können glaubt (z.B. durch Stop- oder Risikotasten). Auch die Möglichkeit von Fast- oder Teilgewinnen sowie von Freispielen besteht sowohl bei den Automaten der Spielbanken als auch im gewerblichen Spiel. Gleiches gilt für animierende Ton-, Licht- und Farbeffekte der Automaten, die sich auch in der äußeren Gestaltung inzwischen stark ähneln. Die einfache Bedienbarkeit der Geräte gehört schließlich in beiden Bereichen zu den Mindestvoraussetzungen einer für alle Bevölkerungsschichten bequemen und leicht verständlichen Nutzung. Wenn man bei diesen Faktoren von Suchtpotential bessere Erfolge im Kampf gegen problematisches oder pathologisches Spielen erzielen möchte, müsste man den für gewerbliche Geldgewinnspielgeräte geltenden Rechtsrahmen eher auf die Spielbanken übertragen als umgekehrt.

Sehr viel stärker ausgeprägt sind dagegen die Unterschiede im Recht des Spielerschutzes bei den Spielbanken einerseits und den gewerblichen Spielhallen oder Gaststätten andererseits. Im Vordergrund stehen dabei zweifellos die Zugangsregelungen. Während bei den Spielbanken eine lückenlose Ausweis- und Identitätskontrolle stattfindet und ein personenbezogenes Sperrsystem für problematische oder pathologische Spieler vorgeschrieben ist, das auch Selbstsperrungen ermöglicht, bieten die Spielhallen und Gaststätten zu den dort aufgestellten Geldspielgeräten freien Zugang. Deshalb wird von Vertretern der Spielbanken unterstellt, dass aus diesem Grund zunehmend Spieler von den Spielbanken zu Spielhallen „abwandern“, und mit dieser angeblichen Migration zugleich erklärt, worauf in den letzten Jahren die Umsatzeinbußen der Spielbanken und die Umsatzsteigerungen der Spielhallen vorwiegend beruhen sollen. Verbunden mit der Behauptung, das gewerbliche Geldgewinnspiel begünstige die Entstehung oder Zunahme von Spielsucht in weit stärkerem Maße als das Spiel in Spielbanken, wird immer wieder die Forderung erhoben, ähnliche Zugangskontrollen auch bei den Spielhallen einzuführen.

Abgesehen davon, dass solche Barrieren in Bereichen erlaubter privatwirtschaftlicher Erwerbstätigkeit erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken hervorrufen<sup>29)</sup>, erscheinen auch die zur Begründung angeführten Argumente übertrieben, zumindest aber widersprüchlich. Wenn laut Auskunft von Suchtberatungsstellen etwa 72,8 % der dort Rat und Hilfe suchenden Spieler angeben, dass sie in erster Linie durch das gewerbliche Automatenspiel „verführt“ worden seien<sup>30)</sup>, können nicht gleichzeitig Spieler in großer Anzahl wegen der Zugangskontrollen die Spielbanken verlassen und Spielhallen bevorzugt haben. Obwohl hierzu noch keine verlässlichen Zahlen vorliegen, sind vermutlich beide Behauptungen falsch oder zumindest ungenau: Zum einen dürfte die Quote der durch Spielhallen suchtfährdeten Personen tatsächlich sehr viel niedriger liegen, nämlich bei ca. 30 %, weil Spieler aus den Spielbanken andere Behandlungsmöglichkeiten nutzen, subjektiv ihren Behandlungsbedarf geringer einschätzen oder die Differenzen in der Art des dominierenden Glücksspiels von den Einrichtungen unzutreffend bewertet worden sind<sup>31)</sup>. Zum anderen wird man davon ausgehen können, dass es sich bei den Spielern in Spielbanken und Spielhallen um unterschiedliche Spielertypen handelt, die aus verschiedenen sozialen Milieus oder Schichten stammen. Zum dritten schließlich ist auch die Migrationsthese mit einem Fragezeichen zu versehen, weil sich etwa für gesperrte Spieler eine Vielzahl von Glücksspielalternativen anbietet, die ebenso leicht zugänglich sind.

Erhebliche Unterschiede zwischen dem sog. Kleinen Spiel in Spielbanken und dem gewerblichen Geldgewinnspiel sind auch

28) *Tobias Hayer*, Suchtrelevante Faktoren bei der Ausgestaltung von Geldspielgeräten, in: Nur ein Spiel? Suchtpolitischer Handlungsbedarf bei Geldspielgeräten. Dokumentation eines Fachgesprächs vom 09. 12.2007 in Berlin, hrsg. von der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN 3/2008, S. 11 ff. (13).

29) Dazu ausführlich *Michael Ronellenfitsch/Bastian Denfeld*, Die Vereinbarkeit von Zugangskontrollen für gewerbliche Spielstätten mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, Hamburg 2009; vgl. auch *Schneider*, a.a.O. (Fn. 20), S. 63 ff. (unter dem Aspekt von Art. 12 Abs. 1 GG).

30) Vgl. *Meyer*, Glücksspiel – Zahlen und Fakten, a.a.O. (Fn. 1), S. 120-137 (129).

31) So *Gerhard Bühringer, Ludwig Kraus, Dilek Sonntag, Tim Pfeffer-Gerschel und Susanne Steiner* über „Pathologisches Glücksspiel in Deutschland: Spiel- und Bevölkerungsrisiken“ in: *Sucht* 53 (2007), S. 296-308 (303).

bei anderen Bewertungsfaktoren des Suchtpotentials festzustellen. In den Spielhallen sind die Spielabfolgen verlangsamt und die Auszahlungsintervalle verzögert. Anders als in Spielbanken sind Spielunterbrechungen und längere Zwangspausen vorgeschrieben, die dem Spieler eine gewisse Distanz zu seinem Tun verschaffen sollen. Vor allem aber unterscheiden sich beide Formen des Geldgewinnspiels in Art und Größe des Einsatzes sowie in der Höhe von Gewinnen und Verlusten. Während in Spielbanken mit Chips, Token, Tickets oder Spielmarken gespielt werden kann, wobei der Bezug zum realen Wert leicht verloren geht, muss bei den Geldgewinnspielgeräten in Spielhallen und Gaststätten Bargeld eingesetzt werden. Außerdem sind in Spielbanken nicht nur die Gewinnchancen, sondern vor allem auch die Verlustrisiken unbegrenzt, während das Recht der gewerblichen Geldspielgeräte in dieser Hinsicht an die Bauart der Geräte klare, restriktive Anforderungen stellt und damit sowohl Gewinne als auch mögliche Verluste innerhalb eines bestimmten Zeitraums erheblich beschränkt, so dass der Unterhaltungswert des Spiels dessen Ertragswert deutlich übersteigt. Damit soll keineswegs bestritten werden, dass nicht auch kleine Einsätze und niedrige Gewinne bei labilen Personen Spielsucht auslösen oder fördern können. Aber die wirtschaftlichen Folgen finanzieller Fehlschläge und Vermögensverluste sind sowohl für den Einzelnen als auch für die Allgemeinheit schon von den Größenordnungen der Einsätze und Auszahlungsbeträge beim gewerblichen Geldgewinnspiel in den Spielhallen weitaus weniger katastrophal als beim Glücksspiel an den Automaten der Spielbanken<sup>32)</sup>.

Angesichts dieser Gegenüberstellung von Vorkehrungen zum Spielerschutz im Recht des staatlich konzessionierten Glücksspiels auf der einen und des gewerblichen Geldgewinnspiels auf der anderen Seite kann von einem echten „Gefälle“ zulasten der Spielbanken eigentlich nur bei den personenbezogenen Zugangsregelungen die Rede sein. Durch die Ausweispflicht und den Identitätsnachweis sowie nicht zuletzt durch die Gefahr von Spielersperren wird der Zutritt nicht nur zum sog. Großen Spiel, sondern inzwischen auch zu den Automatenäulen der Spielbanken, die mit Glücksspielautomaten ca. 75 % der Bruttospielerträge der Spielbanken erwirtschaften, nicht unerheblich erschwert, während Spielhallen oder Gaststätte weiterhin unkontrolliert betreten werden können. Zwar haben auch hier die Spielhallenbetreiber und Gastwirte schon aus Gründen des Jugendschutzes die Pflicht, sich im Zweifelsfall einen Ausweis vorlegen zu lassen, und kraft Hausrechts die Möglichkeit, einzelnen suspekten Spielern den Eintritt zu verwehren oder Hausverbot zu erteilen. Diese Befugnisse stehen aber mit dem System von Zugangskontrollen und Spielerüberwachung bei Spielbanken nicht auf einer Stufe und sind demgemäß auch sehr viel weniger wirksam. Der naheliegende Vorschlag, das EDV-gestützte Zugangsmodell der Spielbanken einfach auf die Spielhallen zu übertragen, scheitert bereits aus praktischen

Gründen. Zwar wäre es vielleicht technisch noch möglich, die etwa 12.300 Spielhallen in Deutschland miteinander zu vernetzen. Dann aber würden Spieler, welche sich nicht ausweisen wollen oder können bzw. gesperrt sind, in die ca. 60.000 Gaststätten ausweichen, in denen ebenfalls Geldspielgeräte aufgestellt sind, oder aber auf das Internet überwechseln, das jeglicher Form von Kontrollen und Beschränkungen nahezu völlig entzogen ist. Hinzu kommt der Bereich des illegalen Spiels, dem unter Umständen durch Wanderungsbewegungen Auftrieb verschafft würde<sup>33)</sup>.

Andererseits sind die Regelungen zum Spieler- und Jugendschutz im Recht des gewerblichen Geldgewinnspiels objektbezogen und knüpfen unmittelbar an die subjektiven Bewertungs- und Motivationsfaktoren des Suchtpotentials an. Sie reagieren damit direkt auf psychologische Anreize, die von den Geräten und ihrer Funktionsweise ausgehen. Das Konzept für Spielhallen und Gaststätten sieht zwar keine besonderen Hindernisse für den Zugang zu den Geldspielgeräten vor, basiert aber auf rechtlichen Vorgaben für Bauart und Aufstellung der Geräte, welche die Attraktivität des Geldgewinnspiels durch eine massive Begrenzung sowohl der Gewinnchancen als auch der Verlustrisiken erheblich mindern. Demgegenüber setzt das Spielbankmodell allein auf Kundenabwehr und Spielersperren, ohne den eigentlichen Spielanreiz zu mindern. Wer es geschafft hat, die Zugangshürden zu den Spielbanken zu überwinden, ist danach seinem Spieltrieb schutzlos ausgesetzt – dies umso mehr, als der dort zulässige Alkoholausschank mit seinen enthemmenden Wirkungen die Gefährdungen des Spielers noch erheblich verschärft, während in Spielhallen ein striktes Alkoholverbot gilt. Deshalb wird man im Hinblick auf das Sucht- und Gefährdungspotential durchaus die Frage stellen können, ob das rechtlich streng regulierte Schutzkonzept für gewerbliche Geldspielgeräte in Spielhallen und Gaststätten nicht im Ergebnis sogar wirksamer ist als das Spielerkontroll- und Sperrsystem für Spielbanken, so dass ersteres eher auf letztere übertragen werden müsste als umgekehrt und daher insofern sogar ein Regelungsgefälle zulasten des gewerblichen Geldgewinnspiels festzustellen ist.

Einer solchen Betrachtungsweise steht jedoch die landläufige Vorstellung entgegen, dass problematisches und pathologisches Spielverhalten bei regelmäßigen Besuchern von Spielhallen sehr viel häufiger anzutreffen sei als bei Kunden von Spielbanken, woraus zugleich auf ein höheres Gefährdungspotential der Spielhallen geschlossen wird<sup>34)</sup>. Zweifel an der Richtigkeit dieser These ergeben sich jedoch mit Blick auf die Forschungen

32) Vgl. zum Ganzen auch die „Gemeinsame Stellungnahme des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi), des Bundesministeriums des Innern (BMI), des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) sowie der Drogenbeauftragten der Bundesregierung“ vom 08.04.2010 im Rahmen einer „Strukturierten Anhörung zum Thema ‚Zukunft des Glücksspielwesens in Deutschland‘“, die am 20./21. Mai 2010 im Landtag Rheinland-Pfalz stattgefunden hat.

33) Vgl. auch die Antwort des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau des Landes Rheinland-Pfalz vom 27.10.2008 (LT-Drs. 15/2748, S. 2) auf die Kleine Anfrage des Abg. Gerd Schreiner (CDU) vom 2. Oktober 2008 (LT-Drs. 1772), wo es heißt: „In Spielhallen findet kein öffentliches Glücksspiel nach dem GlüStV statt. Daher sind ... freiwillige Besuchssperren für Spielhallen in der GewO nicht vorgesehen. In Spielhallen befinden sich vielmehr Unterhaltungsspielgeräte mit Geldgewinnmöglichkeit, die einer Reihe von gesetzlich geregelten Beschränkungen nach der SpielV unterliegen“.

34) Nach der jüngsten Studie von *Gerhard Meyer* und *Tobias Hayer* (Universität Bremen) über „Handlungsbedarf für das gewerbliche Automatenenspiel“, vorgelegt auf dem 2. Werkstattgespräch des Drogenbeauftragten der Bundesregierung am 13.3.2008 in Berlin, seien bei Geldspielautomaten 79 % der Spieler „problembehaftet“, bei Glücksspielautomaten in Spielbanken jedoch nur 32 %.

von *Bühringer* u.a.<sup>35)</sup>, wonach, bezogen auf alle Spielformen, 102.883 Personen ein pathologisches Spielverhalten aufweisen. Hiervon entfallen 31.304 Personen auf gewerblich betriebene Geldgewinnspielgeräte (GGSG), 25.848 Personen auf Spielbanken<sup>36)</sup> und 23.765 Personen auf Sportwetten<sup>37)</sup>. Ausgehend von 31.304 pathologischen Spielern, die gemäß *Bühringer* u.a. angeben, an gewerblichen GGSG zu spielen, und 212.000 gewerblich aufgestellten GGSG ergeben sich rechnerisch 0,15 Personen pro Gerät. Bei den in Automaten Sälen der Spielbanken aufgestellten ca. 8.700 Slotmachines sind es 10.500 Personen oder 1,21 Personen pro Automat. Das Risiko, in Spielbanken an Slotmachines ein pathologisches Spielverhalten zu entwickeln, ist damit rechnerisch deutlich höher als an gewerblichen Geldgewinnspielgeräten. Zusammengefasst lässt sich im Übrigen feststellen, dass das Spektrum der Spieler mit pathologischem Spielverhalten in Europa bei 0,19 bis 2 % – bezogen auf die erwachsene Bevölkerung – liegt. Deutschland rangiert mit 0,19 bis 0,56 % im europäischen Vergleich am unteren Ende der Skala. Offensichtlich funktioniert der Spielerschutz in Deutschland deutlich besser, als vereinzelt suggeriert wird.

Diese Unterschiede werden allerdings dadurch relativiert, dass unter dem Aspekt der in beiden Bereichen riskierten Geldeinsätze die Sozialschädlichkeit des Glücksspiels in Spielbanken für weitaus größer erachtet werden muss als die des gewerblichen Geldgewinnspiels, das vor allem in Gaststätten überwiegend nur Unterhaltungszwecken dient. Von den im Jahre 2009 im Glücks- und Gewinnspielsektor erwirtschafteten Gesamtkassen/Bruttospielerträgen in Höhe von ca. 8,4 Mrd. € entfallen auf die Spielbanken etwa 618 Mio. € (davon ca. 73 % auf Slotmachines) und auf gewerbliche Gewinnspielgeräte in Spielhallen und Gaststätten 3,34 Mrd. €. Auch der durchschnittliche Bruttospielertrag (Kasseninhalt) ist bei den aktuell ca. 8.500 Slotmachines mit ca. 90.000,- bis 100.000,- € pro Gerät und Jahr wesentlich höher als bei den etwa 212.000 in ca. 8.000 Spielhallen und 60.000 Gaststätten aufgestellten Geldgewinnspielgeräten mit ca. 1.500,- € pro Gerät und Jahr in Spielhallen sowie mit ca. 500,- € pro Gerät und Jahr in Gaststätten<sup>38)</sup>. Signifikante Auswirkungen der oben beschriebenen unterschiedlichen Schutzkonzepte für Geldspielgeräte in Spielhallen und Gaststätten einer- und für Spielbanken andererseits auf das Spielverhalten der Bevölkerung sind daraus nicht abzulesen, auch wenn es „für den Aufwand eines jeden Spielers einen Unterschied“ bedeutet, „ob er an einem Spielgerät mit Verlustbegrenzung nach der Gewerbeordnung spielt oder an einem solchen in einer Spielbank ohne jegliche Verlustgrenze“<sup>39)</sup>.

Im Ergebnis wird man also annehmen können, dass das gewerbliche Geldgewinnspiel in Spielhallen und Gaststätten keineswegs höhere Risiken birgt oder größere Suchtgefahren hervorruft, gegen die Spieler und die Allgemeinheit mit Hilfe zusätzlicher Maßnahmen geschützt werden müssten, als das sog. Kleine Spiel mit Slotmachines in den Spielbanken, die übrigens seit einiger Zeit begonnen haben, Dependancen mit Automaten Sälen zu errichten, in denen ausschließlich Slotmachines aufgestellt sind. Die bestehenden Rechtsvorschriften gegen übermäßiges oder krankhaftes Spielen, wie sie in § 33 c bis g GewO sowie in der Spielverordnung verankert sind, reichen völlig aus, um diesen Gefährdungen zu begegnen. Im Verhältnis zu jenem EDV-gestützten Zugangskontroll- und Sperrsystem bei Spielbanken stellen sie für das gewerbliche Geldgewinnspiel in Spielhallen und Gaststätten gleichwertige und gleichwirksame (funktionsäquivalente) Vorkehrungen dar, die für deren Aufstellunternehmer oder Spielstättenbetreiber weniger belastend und einschneidend sind als eine umfassende und lückenlose bundesweite Spielerüberwachung. Damit entfällt letztlich auch die Erforderlichkeit von Zugangskontrollen zu Spielhallen, die mit aufwendigen, unzumutbaren sowie unverhältnismäßigen Datenerhebungen und Dokumentationspflichten verbunden wären. Die bauartbedingten Beschränkungen der Geldgewinnspielgeräte gewährleisten dabei einen gleichwertigen, funktionsäquivalenten Schutz, wie ihn die Zugangskontrollen in den Automaten Sälen der Spielbanken bieten, und zwar ohne dass personenbezogene Daten erhoben und gespeichert oder unverhältnismäßige Eingriffe in die Berufsfreiheit von Aufstellunternehmern, Spielhallenbetreibern oder Gastwirten vorgenommen werden müssen.

## VI. Zusammenfassung

Für die seit einiger Zeit zu beobachtenden Umsatzverluste der Spielbanken wird u.a. ein sog. Regelungsgefälle beim Spieler- und Jugendschutz zwischen staatlich konzessioniertem Glücksspiel und gewerblichem Geldgewinnspiel zulasten des ersteren verantwortlich gemacht. Um die Richtigkeit dieser Behauptung beurteilen und überprüfen zu können, ist an die allgemein anerkannten Bewertungsfaktoren des Suchtpotentials anzuknüpfen. Dazu gehören eine schnelle Spielabfolge, kurze Auszahlungsintervalle, die aktive Einbeziehung des Spielers, die Art und Größe des Einsatzes, Chancen und Höhe der Gewinne, die Möglichkeit von sog. Fast-Gewinnen, Ton-, Licht- und Farbeffekte der Geräte, leichter Zugang zu den Spielorten und einfache Bedienbarkeit der Automaten. Gemessen an diesen Kriterien lässt sich ein solches Regelungsgefälle nur bei den personenbezogenen Zugangsbeschränkungen im Spielbankenbetrieb feststellen, die in dieser Form für gewerbliche Geldspielgeräte in Spielhallen und Gaststätten nicht existieren. Andererseits sind im Hinblick auf alle anderen Faktoren für Spielsuchtpotential die Vorschriften zum Spieler- und Jugendschutz für Geldspielgeräte mit ihrem Objektbezug sehr viel restriktiver, detaillierter und zielgenauer gefasst, so dass es insoweit eher umgekehrt ein Regelungsgefälle zum Nachteil der in Spielhallen und Gaststätten aufgestellten Geldspielgeräte gibt.

35) *Bühringer* u.a., a.a.O. (Fn. 12), S. 303.

36) In dieser Zahl sind freilich auch 7.042 Spieler enthalten, die angeben, in erster Linie Schwierigkeiten mit dem Internet-Kartenspiel zu haben.

37) Repräsentativbefragungen der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) zum Glücksspielverhalten in Deutschland sowie eine Studie von S. Buth und H. Stöver (2008) kommen zu geringfügig höheren Zahlen.

38) Vgl. *Manuela Nitschke* (Bearb.), *Spielbanken in Deutschland*, Berlin 2009, S. 33, sowie Übersicht 11 und Fußnote 26.

39) So BVerwG NVwZ 2008, 89 (90).