

Gewerbliches Automatenspiel

in Deutschland

Bestandsaufnahme eines Glücksspielangebots
und politischer Handlungsbedarf
bei der Rückkehr zum Unterhaltungsspiel

von Rechtsanwalt Martin Reeckmann
Geschäftsführer Bundesverband privater Spielbanken in Deutschland e. V. (BupriS)

Auftraggeber:
Deutsche Spielbanken Interessen- und Arbeitsgemeinschaft (DeSIA)
Bundesverband privater Spielbanken in Deutschland e. V. (BupriS)

Berlin, April 2009

v5

Inhaltsverzeichnis

Vorwort: Gewerbliches Automatenspiel ohne Grenzen?	Seite 3
Kapitel 1 – Rückkehr zum Unterhaltungsspiel	Seite 5
Kapitel 2 – Novellierung der Spielverordnung 2005/2006	Seite 13
Kapitel 3 – Glücksspielsucht	Seite 26
Kapitel 4 – Jugendschutz	Seite 33
Kapitel 5 – Regulierungssystem	Seite 37
Kapitel 6 – Zulassung und Prüfung der GGSG	Seite 43
Kapitel 7 – Kontrolle vor Ort	Seite 50
Kapitel 8 – Fiskalische Interessen	Seite 54
Kapitel 9 – Soziale Kosten	Seite 56
Kapitel 10 – Mehrfachkonzessionen	Seite 61
Kapitel 11 – Public Relations	Seite 67
Kapitel 12 – Geldwäsche	Seite 74

Der Autor:

Martin Reeckmann, Jg. 1960, Regierungsdirektor a. D., war von 1989 bis 2002 Beamter beim Land Berlin und in dieser Eigenschaft von 1994 bis 2002 Referent für Glücksspielwesen. Seit 2003 ist er selbständiger Rechtsanwalt in Berlin mit Spezialisierung auf das Glücksspielrecht und angrenzende Gebiete. Die Mandantschaft stammt aus allen Bereichen des Glücksspielwesens. Von 2007 bis Februar 2009 gehörte er dem Wissenschaftlichen Forum Glücksspiel an; seit April 2009 vertritt er als Geschäftsführer des Bundesverbandes privater Spielbanken in Deutschland e. V. (BupriS) die Belange deutscher Spielbanken in privater Trägerschaft.

Vorwort: Gewerbliches Automatenspiel ohne Grenzen?

Kein Sektor des Glücksspielmarkts in Deutschland verfügt über derart viele Standorte wie die Aufsteller der gewerblichen Geldgewinnspielgeräte: In rund 70.000 Gaststätten und Spielhallen in Deutschland kann man das Glücksspielangebot der Automatenindustrie nutzen – und dort im ungünstigsten Falle glücksspielsüchtig werden. Etwa 80 % der pathologischen Spieler bezeichnen die 225.000 gewerblichen Geldgewinnspielgeräte als ihr überwiegendes oder ausschließliches Suchtproblem.

Dabei hat die Automatenbranche ursprünglich mit harmlosen Spielgeräten angefangen, die reine Unterhaltungsspiele waren. Heute suchen die Hersteller unverhohlen den Wettbewerb mit dem limitierten Glücksspielangebot staatlicher und staatlich konzessionierter Anbieter, insbesondere mit den Spielbanken.

Die vorliegende Bestandsaufnahme sichtet und sortiert die verfügbaren Erkenntnisse und Stimmen zum Markt der Geldgewinnspielgeräte. Behandelt werden das von der Gewerbefreiheit geprägte Regulierungssystem, die unzureichende gesetzliche Regelung des Jugend- und Spielerschutzes, die unzulängliche Prüfung der Geldgewinnspielgeräte, die längst sichtbaren Folgen der Novellierung der Spielverordnung 2005/2006 und anderes mehr. Die fiskalischen Belange der Gebietskörperschaften werden ebenso angesprochen wie die unermüdlichen Kommunikationsmaßnahmen der Automatenindustrie.

Die Erfahrungen der Landeshauptstadt Stuttgart durch Kontrollen vor Ort gipfeln in der Feststellung, dass im Bereich des gewerblichen Spielrechts quasi rechtsfreie Räume herrschen. Das mag übertrieben klingen – kennzeichnet aber eine Fehlentwicklung des gewerblichen Glücksspielrechts, die von allzu viel Technikgläubigkeit und Vertrauensseligkeit geprägt ist. Dies bedarf der Korrektur durch den Bundestag, nachdem die Novellierung der Spielverordnung die Probleme verschärft statt gelöst hat.

Dabei muss der Gesetzgeber auch den Forschungsstand zur Glücksspielsucht umsetzen und das Gefährdungspotenzial der Geldgewinnspielgeräte anders als bislang vollständig erfassen: Die bisherige Reduzierung des Regulierungsansatzes auf nur zwei von einem Dutzend spiel-suchtrelevanter Kriterien dieser Glücksspielform kann keinen Bestand haben.

Das Parlament muss den Erlaubnisvorbehalt ausweiten und stärken, denn die vorhandene gewerberechtliche Regelung des Glücksspiels entspricht nicht den Anforderungen an den Spielerschutz. Auf Grund der vorliegenden empirischen Befunde zur Glücksspielsucht ist das Spiel an gewerblichen Geldspielautomaten mit weitem Abstand die gefährlichste Form des Glücksspiels; bezweifeln können das nur Ignoranten.

Bundesministerin a. D. *Renate Schmidt* MdB hat im Mai 2008 geschrieben:

Und auch wenn das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie beteuert, dass das gewerbliche Automatenspiel sehr restriktiv reguliert wird, konstatieren die Suchtexperten, dass es in diesem Bereich die meisten Spielsüchtigen gibt, und gehen daher immer noch davon aus, dass es hier Handlungsbedarf gibt.¹

Von daher wird die gegenwärtige Evaluation der Spielverordnung sorgfältig zu beobachten sein.

1 Schreiben von Bundesministerin a. D. *Renate Schmidt* MdB vom 14.05.2008 an die Deutsche Spielbanken Interessen- und Arbeitsgemeinschaft (DeSIA)

Kapitel 1 – Rückkehr zum Unterhaltungsspiel

Unsere Rechtsordnung unterscheidet zwischen den nur in wenigen Spielbankstandorten (80) erlaubten Glücksspielautomaten einerseits und den flächendeckend verfügbaren „Unterhaltungsautomaten mit Gewinnmöglichkeit“ in Spielhallen (12.300) und Gaststätten (60.000²). Die Erteilung einer Spielbankkonzession liegt im Ermessen des zuständigen Innenministeriums und erfolgt unter anderem nach einer sog. Bedürfnisprüfung; Aufstellung und Betrieb der „Unterhaltungsautomaten“ genießen dagegen die Privilegien der Gewerbefreiheit. Doch genau die begrifflich verharmlosend als Unterhaltungsautomaten umschriebenen Geräte sind für rund 80 % der Glücksspielsüchtigen das Hauptproblem.³ Bei 20,1 % der pathologischen Spieler beträgt die Verschuldung mehr als 25.000 €, während dies beispielsweise nur 4,5 % der Alkoholsüchtigen und 6,9 % der Kokainabhängigen betrifft.⁴

Wie konnte es zu einer derartigen Diskrepanz zwischen Rechtsordnung und Lebenswirklichkeit kommen?

Am Anfang: Unterhaltungsautomaten

Die Entwicklung der gewerblichen Automatenspiele begann bescheiden. In der Nachkriegszeit dominierten echte Unterhaltungsspiele, allen voran der berühmte „Flipper“, der seinen Durchbruch ab 1947 antrat, nachdem die Flipperarme eingeführt worden waren. Mit Hilfe dieser Vorrichtungen war es dem Spieler möglich, die Kugel mit Geschick wieder ins Spielfeld zurückzubringen – das (heute würde man sagen: interaktive) Geschicklichkeitsspiel wurde zum Standard der Spielautomaten, die reine Unterhaltung boten. Der Flipper wurde fortan zur Legende; selbst in sog. Rockopern berühmter Musikgrößen wie *The Who* („pinball wizard“) fand er Eingang.⁵ Zu gewinnen war hier nichts außer Spielspaß; der Automatenaufsteller verdiente sein Geld mit der bloßen Zurverfügungstellung des Spielgeräts, das nach Münzeinwurf betätigt werden konnte. Nicht anders verhielt es sich mit den damals allgegenwärtigen Musikboxen.

2 Bünke, Bundesverband Automatenunternehmer e. V., Vortragsfolie zum Fachtag „Fairspiel! Denn Sucht ist ein Spielverderber“ am 08.07.2008 in Erfurt

3 Welzk, Zocken leicht gemacht? Blätter für deutsche und internationale Politik, 2005 Heft 7 S. 790 - 793

4 Meyer, Glücksspiel – Zahlen und Fakten, in: *Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e. V.* (DHS; Hg.), Jahrbuch Sucht 2009, S. 136 - 152 (151)

5 Broschüre *Sammlung Gauselmann – Deutsches Automatenmuseum*, Ausgabe 2007, http://www.museum-gauselmann.de/Sammlung_Gauselmann.pdf (vorgefunden am 11.04.2009), S. 9

Hinzugekommen: Geldgewinnspielgeräte

Zugleich kamen Spielgeräte auf, an denen Geldbeträge oder Waren gewonnen werden konnten (Geldgewinnspielgeräte, GGSG). Elektromechanische Spielgeräte machten auf sich aufmerksam; es kamen unzählige Neuentwicklungen auf den Markt.

Anfang der 1950er Jahre erfolgte in Deutschland eine erste schrittweise Neuordnung der Geldgewinnspielgeräte im Gewerberecht. Die neuen Zulassungsbestimmungen berücksichtigten nicht mehr allein Zufall oder Geschick. Die Dauer eines Spielverlaufs musste von nun an mindestens 15 Sekunden betragen – eine Grenze, die bis Ende 2005 Bestand hatte. 10 Pfennig Einsatz brachten maximal den zehnfachen Gewinn und rund 60 Prozent des Einsatzes kamen zur Auszahlung.⁶ Ab 1953 durften Geldgewinne nicht mehr auf Jahrmärkten, sondern nur noch in geschlossenen Räumen ausgespielt werden. Im Jahre 1955 wurde die Aufstellung von Unterhaltungsautomaten mit Gewinnmöglichkeit auf Gaststätten, Spielhallen und Wettannahmestellen beschränkt.⁷ Der Spielhallenbegriff des § 33i GewO fand schließlich im Jahre 1960 Eingang in die fast 100 Jahre ältere Gewerbeordnung.⁸

Von da ab gab es kein Halten mehr. Lassen wir mit *Peter Eiba* einen Zeitzeugen zu Wort kommen, der auf eine jahrzehntelange Tätigkeit als Automatenaufsteller zurückblicken kann:

Die Spielbanken betrieben (1978) weitgehend noch das klassische Spiel – Roulette, Baccara, Black Jack – auch wenn schon Glücksspielautomaten aufgestellt wurden.⁹

Illegales Spiel wurde hauptsächlich mit Karten, nicht aber, wie leider heute, mit Automaten betrieben. Die Automatenaufsteller hatten nicht nur die Glücksspielautomaten als Standbein, sondern auch noch die Unterhaltungsspiele wie Kicker oder Flipper. Ganz dicke zum Umsatz trugen auch die Musikautomaten bei. Wer die aktuellsten und besten Scheiben laufen lassen konnte, der hatte sein Publikum. Der „AutomatenMarkt“ (offizielles Organ aller Spitzenverbände der Automatenwirtschaft,¹⁰ Anm. d. Verf.), heute unvorstellbar, warb auf seinen Titelseiten permanent mit Hit-Singles der Schlagerstars und Rockgruppen.¹¹

Nachdem NSM Löwen im Sommer 1977 mit „Mint“ den ersten voll elektronisch und Computer gesteuerten Glücksspielautomaten auf den Markt brachte, war der Siegeszug solcher Geräte nicht mehr zu stoppen. „Mint“ und seine Nachfolger waren, das zeigte sich bereits im Jahre 1978, die „Antwort auf den vielzitierten

6 Broschüre *Sammlung Gauselmann – Deutsches Automatenmuseum*, Ausgabe 2007, http://www.museum-gauselmann.de/Sammlung_Gauselmann.pdf, S.16 (vorgefunden am 11.04.2009)

7 Broschüre *Sammlung Gauselmann – Deutsches Automatenmuseum*, Ausgabe 2007, http://www.museum-gauselmann.de/Sammlung_Gauselmann.pdf, S.22 (vorgefunden am 11.04.2009)

8 *Dietlein*, Die Gesetzgebungszuständigkeit der Länder für das Spielhallenwesen (Teil 1), Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht (ZfWG) 2008, 12 (15)

9 *Eiba*, www.harlekin.de & der Vietkong, Kapitel 47: Die 78-er und ihre Blaskapelle, S. 887 - 921 (889), <http://www.harlekin.de> (vorgefunden am 11.04.2009)

10 <http://www.automatenmarkt.de/index.php?id=18>

11 *Eiba*, www.harlekin.de & der Vietkong, Kapitel 47: Die 78-er und ihre Blaskapelle, S. 887 - 921 (890), <http://www.harlekin.de> (vorgefunden am 11.04.2009)

Rentabilitätsschwund“ (so die damalige Werbung) für eine stagnierende Branche.¹²

„Mint“ & Co. kamen als Heilsbringer gerade noch rechtzeitig, sie erschlossen neue Märkte, brachten neue Kunden. Die verwandte Computertechnik garantierte Zuverlässigkeit und Schutz vor Manipulationen. Allein der Zufall entschied das Spiel. Die Fachpresse sprach von „verblüffend einfacher Technik“, „schnell zu erfassenden Spielsystemen“, „Servicevereinfachung wie nie zuvor“ und lobten den „Las-Vegas-Appeal“ der Drei-Walzen-Maschinen. „Mint bringt frischen Wind“, jubelte die ganze Branche.¹³

... und die guten Nachrichten im Jahre 1978 rissen nicht ab. Die Gewerbeordnung wurde vereinfacht. Künftig musste nicht mehr jedes einzelne Spiel genehmigt werden, sondern es wurde eine allgemeine Erlaubnis zur Aufstellung von Spielgeräten eingeführt.¹⁴

Anschluss an die Spielbanken: Fun-Games

Ab den 1990er Jahren tauchten zunehmend sog. **Fun-Games** auf. Bei Fun-Games handelt es sich um Um- oder Nachbauten klassischer Spielbanken-Geräte („Slot-Machines“),¹⁵ die als reine Unterhaltungsautomaten deklariert wurden, obwohl Geldgewinne indirekt in Form von Punkten oder Spielmarken (sog. Token) gewährt wurden. Die Spielabläufe, insbesondere die Schnelligkeit des Spiels und die Möglichkeit hoher Punktgewinne und -verluste waren nicht anders als bei den Glücksspielautomaten der Spielbanken.¹⁶ Nach Feststellungen der Landeshauptstadt Stuttgart im Jahre 2008 versuchen die Hersteller auch heute noch permanent unter anderem mit neuen Programmen die Abgrenzung zwischen zulässigem Unterhaltungsspielgerät und nicht zulässigem Gewinnspielgerät zu unterlaufen.¹⁷

Gewollte Ähnlichkeit: Geldgewinnspielgeräte und Glücksspielautomaten

Heute sind die gewerblichen Geldgewinnspielgeräte der Spielhallen und Gaststätten kaum mehr von den Glücksspielautomaten der staatlich konzessionierten Spielbanken zu unterscheiden. Im jüngsten der jährlich vom *ifo Institut für Wirtschaftsforschung* im Auftrag des Ar-

12 *Eiba*, www.harlekin.de & der Vietkong, Kapitel 47: Die 78-er und ihre Blaskapelle, S. 887 - 921 (890), <http://www.harlekin.de> (vorgefunden am 11.04.2009)

13 *Eiba*, www.harlekin.de & der Vietkong, Kapitel 47: Die 78-er und ihre Blaskapelle, S. 887 - 921 (891), <http://www.harlekin.de> (vorgefunden am 11.04.2009)

14 *Eiba*, www.harlekin.de & der Vietkong, Kapitel 47: Die 78-er und ihre Blaskapelle, S. 887 - 921 (891), <http://www.harlekin.de> (vorgefunden am 11.04.2009)

15 *Odenthal*, Das Gewerbliche Spielrecht, in: *Gebhardt/Grüsser-Sinopoli*, Glücksspiel in Deutschland – Ökonomie, Recht, Sucht, 2008, § 20 Rn. 15, S. 405

16 *Odenthal*, Das Gewerbliche Spielrecht, in: *Gebhardt/Grüsser-Sinopoli*, Glücksspiel in Deutschland – Ökonomie, Recht, Sucht, 2008, § 20 Rn. 15, S. 406

17 Landeshauptstadt Stuttgart, Gemeinderats-Drucksache 456/2008 vom 19.01.2008

beitsausschusses Münzautomaten (AMA), einem Verband der Automatenindustrie, erstellten Gutachten heißt es wörtlich:

GGSG sind nicht länger mehr die üblicherweise an der Wand stehenden bzw. hängenden traditionellen „Scheibengeräte“. Feature-Games bieten unterschiedliche Themen und Spielpläne, die Geldgewinne bei einer erfolgreichen Steuerung von Handlungsabläufen ausschütten. Über verschiedene Risikostufen nehmen die Spielanforderungen zu und höhere Gewinne werden geboten. Videobasierte Geräte bieten 20 und mehr dreidimensionale Spiele mit einem intensiveren Handlungserlebnis. Sie sprechen ein breites Publikum an. Bemerkenswert ist der steigende Anteil von Frauen, die Freude am Geldgewinnspiel finden, das bisher eine Männerdomäne war. Der Anteil spielender Frauen in Spielstätten an allen Spielern ist von 2007 auf 2008 von 10,3 % auf 13,9 % gestiegen. ... Die Geräte werden durch Software gesteuert und enthalten unterschiedliche Spiele. Diese so genannten Multigambler können oft mehr als 50 Spiele anbieten. Mit diesen GGSG wird - obwohl durch das Verbot von Fun-Games die Zahl der Geräte in Spielstätten durchwegs verringert wurde - ein breiteres Spektrum an Spielen als vor dem Inkrafttreten der neuen SpielV zur Verfügung gestellt.¹⁸

Die Glücksspielautomaten der Spielbanken und die Geldgewinnspielgeräte der gewerblichen Aufsteller sind inzwischen schon äußerlich kaum zu unterscheiden: Es ist festzustellen, dass derartige Geräte bauliche Ähnlichkeiten aufweisen, nicht zuletzt aufgrund der Einführung von TFT-Flachbildschirmen und der gemeinsamen Konstruktionsart.¹⁹

Doch die Ähnlichkeit beschränkt sich nicht auf Äußerlichkeiten: Die Laufzeiten der Spiele (5 Sekunden zwischen zwei Einsätzen oder Gewinnen) der GGSG nähern sich an diejenigen der Automaten in den Spielbanken an²⁰ und erreichen diese sogar, wenn de facto Spielzeiten von 2 oder 3 Sekunden anzutreffen sind, wie *Frontal21* vom ZDF in seinem Beitrag vom 7. April 2009 gezeigt hat.²¹ Blinken und Töne sollen den Spieler am Gerät fesseln, haben aber mit dem Ausgang des Spiels nichts zu tun. Die Spielgeräte waren und sind reine Glücksspiele.²² „Schnelle, harte Schläge, alle drei Sekunden, zack, zack, zack!“, so beschreibt ein Brancheninsider das Spiel an den Automaten, die man in Spielhallen und Gaststätten findet. Die Geräte seien „psychologisch auf maximale Suchterzeugung ausgerichtet“, meint er. Die Spielverordnung, die am 01.01.2006 in Kraft getreten ist, habe das noch verschlimmert.²³

18 *Vieweg*, Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2008 und Ausblick 2009, Gutachten im Auftrag des Arbeitsausschusses Münzautomaten (AMA), ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Januar 2009, S. 10

19 *Lamprecht*, Handlungsbedarf bei Geldspielgeräten aus Sicht der Automatenwirtschaft, in: *Bündnis90/Die Grünen* (Hg.), Nur ein Spiel? Suchtpolitischer Handlungsbedarf bei Geldspielgeräten, März 2008, S. 22 - 26 (23)

20 *Hahn*, Neuregelungen zum gewerblichen Spielrecht, *GewArch* 2007, 89 (91)

21 *Goldmann/Halbach*, Geschäft mit der Sucht – Rekordumsätze bei Glücksspielautomaten, Beitrag des ZDF, *Frontal21*, vom 07.04.2009, <http://frontal21.zdf.de/ZDFde/inhalt/7/0,1872,7514823,00.html>

22 *Eiba*, www.harlekin.de & der Vietkong, Kapitel 47: Die 78-er und ihre Blaskapelle, S. 887 - 921 (897), <http://www.harlekin.de> (vorgefunden am 11.04.2009)

23 *Goldmann/Halbach*, Geschäft mit der Sucht – Rekordumsätze bei Glücksspielautomaten, Beitrag des ZDF, *Frontal21*, vom 07.04.2009, <http://frontal21.zdf.de/ZDFde/inhalt/7/0,1872,7514823,00.html>

Gleichzeitig wurden mit der Novellierung der Spielverordnung 2005/2006 sowohl der maximale Stundenverlust wie auch die maximale Gewinnmöglichkeit pro Stunde erhöht. Sie erfüllen damit aus psychologischer Sicht eindeutig die Kriterien eines Glücksspiels. Die maximale Gewinnmöglichkeit (Gewinne abzüglich Einsätze, § 13 Abs. 1 Nr. 4 SpielV) beträgt nunmehr 500 € pro Stunde, was mit einem einfachen Unterhaltungsgerät mit Gewinnmöglichkeit nichts mehr zu tun hat.²⁴ Im Vergleich dazu: Der durchschnittliche Nettolohn im Handwerk beträgt 12,50 € pro Stunde. Nach Ansicht von *Prof. Dr. Michael Adams*, Direktor des Instituts für Recht der Wirtschaft der Universität Hamburg und Mitglied des *Fachbeirats Glücksspielsucht*²⁵ erfolgt hier auf Bundesebene das Gegenteil von Glücksspielsuchtprävention.²⁶

In der Praxis ähneln die gewerblichen Automatenspiele immer mehr den eigentlichen Glücksspielen, die aus guten Gründen den staatlich konzessionierten Spielbanken vorbehalten sind. Man kann heute an einem Tag ein ganzes Monatsgehalt in einer Spielhalle verlieren, und man kann in einer Stunde an einem Geldspielautomaten in einer Imbissstube mehr gewinnen, als man durch Hartz IV für einen ganzen Monat bekommt. Die Grenzen des euphemistisch als Unterhaltungsspiel bezeichneten Glücksspiels werden hier nach Ansicht von *Ilona Füchtenschnieder* vom Fachverband Glücksspielsucht e. V. „schon arg gesprengt“.²⁷

Der *Arbeitskreis gegen Spielsucht* sieht 2005 die Geldspielgeräte in Spielhallen und gastronomischen Betrieben sowie die Glücksspielgeräte in Automatensälen staatlich konzessionierter Spielbanken in ihren Auswirkungen auf den Spieler als wesensgleich an.²⁸ Die Kriterien eines Glücksspiels seien beim gewerblichen Automatenspiel zweifellos erfüllt. Eine Abgrenzung von Geldspielautomaten und Glücksspielautomaten sei aus psychologischer Sicht nicht haltbar.²⁹

Durch die klinischen Erfahrungen der Spielsuchtbehandlung wird überdeutlich, dass bereits in der Vergangenheit – auf der Grundlage der Gewerbeordnung und der bis 2005 gültigen Spielverordnung – eine Verharmlosung dieser Spielangebote durch die rechtssystematische Zuordnung zum Gewerberecht erfolgte. Die künstliche Unterscheidung zwischen Geld- und Glücksspielautomaten entspricht auch nicht den inzwischen gewonnenen psychophysiologischen Daten zur Glücksspielsucht. Die betroffenen Personen selbst nehmen eine derartig irrationale und jedenfalls aus medizinischer Sicht vollkommen irrelevante Unterscheidung nicht

24 *Hayer*, Suchtrelevante Faktoren bei der Ausgestaltung von Geldspielgeräten, in: *Bündnis90/Die Grünen* (Hg.), Nur ein Spiel? Suchtpolitischer Handlungsbedarf bei Geldspielgeräten, März 2008, S. 11 - 16 (12 f.)

25 <http://www.fachbeirat-gluecksspielsucht.hessen.de/>

26 *Adams*, Sollen Automatenspiele rechtlich wie Glücksspiele behandelt werden? in: *Bündnis90/Die Grünen* (Hg.), Nur ein Spiel? Suchtpolitischer Handlungsbedarf bei Geldspielgeräten, März 2008, S. 27 - 33 (28)

27 *Füchtenschnieder*, Geldspielautomaten und Sucht – ein Überblick, in: *Bündnis90/Die Grünen* (Hg.), Nur ein Spiel? Suchtpolitischer Handlungsbedarf bei Geldspielgeräten, März 2008, S. 6 - 10 (9)

28 *Trümper*, Die Novellierung der Spielverordnung – Stellungnahme des Arbeitskreises gegen Spielsucht e. V. zum Referentenentwurf zur Änderung der Spielverordnung (Stand: 23.11.2004)

29 *Hayer*, Suchtrelevante Faktoren bei der Ausgestaltung von Geldspielgeräten, in: *Bündnis90/Die Grünen* (Hg.), Nur ein Spiel? Suchtpolitischer Handlungsbedarf bei Geldspielgeräten, März 2008, S. 11 - 16 (15)

vor; Spielsüchtige suchen beispielsweise bei Abstinenzverlust nach einer Spielbankenselbstsperre die Spielhallen auf.³⁰

Derweil verfolgt die Automatenbranche weiter den

... Trend zur „Mini-Spielbank“, der sich beispielsweise in der Namensgebung aufzeigen lässt. So nennt sich die Spielhalle von heute schon recht selbstbewusst „Spielcasino“. ... Und wer sich „Spielcasino“ nennt, der braucht natürlich eine passende Außendarstellung. Da macht es sich gut, wenn ein Roulettekessel gleich auf der Eingangstür klebt und funkelnde Münztürmchen auf jedem Fenster leuchten.³¹

Geldgewinnspielgeräte: eine Form des Glücksspiels

Das Spielen an Geldspielgeräten stellt aufgrund seiner Ausgestaltung und seines auch empirisch belegten Suchtpotenzials zweifelsfrei **eine Form des Glücksspiels** dar. Ob man aus der noch aus den 1950er Jahren stammenden gewerberechtlichen Einordnung als Unterhaltungsspiel schließen kann, dass es sich bei Geldspielgeräten um eine eher harmlose Form der Unterhaltung handelt, die nicht ähnlicher Begrenzungen wie Glücksspielautomaten bedarf, muss angesichts der aktuellen Lage bezweifelt werden. Deshalb scheint es naheliegend, Geldgewinnspielgeräte konsequent als Glücksspiel zu behandeln und vergleichbaren Regeln des Spielerschutzes zu unterwerfen, wie dies bei den staatlich konzessionierten Spielbanken der Fall ist.³²

Von Rechts wegen sind Geldgewinnspielgeräte ohnehin zweifelsfrei als Glücksspiele zu qualifizieren: Denn Spielgeräte im Sinne des § 33c GewO sind dadurch gekennzeichnet, dass das Spielergebnis wesentlich vom technisch (nämlich elektronisch) gesteuerten Zufall abhängt, nicht vom Geschick des Spielers. Das Spiel ist daher ein Glücksspiel, wie der für die Automatenwirtschaft tätige Rechtsanwalt *Dr. Hans-Jörg Odenthal* zutreffend meint.³³ Auch der ehemalige Richter am Bundesverwaltungsgericht *Dr. Dittmar Hahn* vertritt die Ansicht, dass es sich bei den Spielgeräten im Sinne des § 33c GewO (GGSG) rechtstechnisch um Glücksspiele handelt.³⁴

30 Schreiben der Leiterin der Interdisziplinären Suchtforschungsgruppe Berlin – ISFB – an der Charité Berlin, *Dr. Sabine M. Grüsser-Sinopoli* (verst.), vom 14.09.2005 an das Bundesministerium für Wirtschaft

31 *Dickow*, Das gewerbliche Münzspiel im Wandel der Zeit, Beitrag im Branchen-Informationsdienst isa-guide.de, <http://www.isa-guide.de/print/articles/22907.html>

32 *Terpe* MdB, Fazit, in: *Bündnis90/Die Grünen* (Hg.), Nur ein Spiel? Suchtpolitischer Handlungsbedarf bei Geldspielgeräten, März 2008, S. 34

33 *Odenthal*, Das Gewerbliche Spielrecht, in: *Gebhardt/Grüsser-Sinopoli*, Glücksspiel in Deutschland – Ökonomie, Recht, Sucht, 2008, § 20 Rn. 10, S. 400 und 403

34 *Hahn*, Neuregelungen zum gewerblichen Spielrecht, *GewArch* 2007, 89 (90)

Klare Regulierung im Ausland

Dass das Gewerberecht die Möglichkeit eröffnet, Glücksspiele auch unter der Herrschaft der Gewerbefreiheit zu veranstalten,³⁵ ist keineswegs selbstverständlich, wie die Entscheidung der Gesetzgeber anderer Staaten zeigt: In **Norwegen** hat man aufgrund der zunehmenden Spielsucht Automaten außerhalb des staatlichen Monopols verboten.³⁶ Auch in **Frankreich** sind Geldspielgeräte verboten.³⁷ In der **Schweiz** sind Geldspielautomaten außerhalb von konzessionierten Spielbanken seit 2001 verboten.³⁸ Der schweizerische Gesetzgeber hat sich hierzu deshalb veranlasst gesehen, weil das strenge Schweizer Spielbankenkonzept (Sozialkonzept, Ausweiskontrollen, Mitarbeiterschulungen etc.) nicht aufgehen kann, wenn betroffene Glücksspielsüchtige auf Spielhallen und Gastrogeräte ausweichen könnten.³⁹ Bezeichnenderweise sind in der Schweiz nach der Schließung der Spielhallen in den Spielbanken die Anträge auf Aufhebung von Selbstsperrungen massiv angestiegen,⁴⁰ was das gleichartige Spielsuchtgefährdungspotenzial der Glücksspielangebote der Spielbanken und der gewerblichen Geldspielgeräte aus Sicht der problematischen oder krankhaften Spieler bestätigt.

Anpassungsbedarf:

Die geschilderte Entwicklung zeigt, dass sich die gewerblichen Spielgeräte von ihren Ursprüngen als reine und harmlose Unterhaltungsspiele vollständig entfernt und zu Glücksspielgeräten entwickelt haben, deren Gefährdungspotenzial den Glücksspielautomaten der staatlich konzessionierten Spielbanken mindestens gleichwertig ist.

Der Gesetzgeber wird hierauf zu reagieren haben, indem er entweder

- das gewerbliche Spielrecht auf einen Ordnungsrahmen für Unterhaltungsspiele zurückführt oder
- die strengen Regelungen des Glücksspielstaatsvertrages betreffend den Spielerschutz in das gewerbliche Spielrecht übernimmt.

Bei der gebotenen Rückkehr zu Unterhaltungsspielgeräten spielt die Bauartzulassung der Spielgeräte eine wesentliche Rolle. Es sollten beim Automatenpiel stärkere Verlustbeschränkungen bestehen, z. B. eine Verlustbeschränkung von maximal 20 % in zwei Stunden. Die

35 *Odenthal*, Das Gewerbliche Spielrecht, in: *Gebhardt/Grüsser-Sinopoli*, Glücksspiel in Deutschland – Ökonomie, Recht, Sucht, 2008, § 20 Rn. 6, S. 400

36 *Füchtenschnieder*, Geldspielautomaten und Sucht – ein Überblick, in: *Bündnis90/Die Grünen* (Hg.), Nur ein Spiel? Suchtpolitischer Handlungsbedarf bei Geldspielgeräten, März 2008, S. 6 - 10 (10)

37 *Stühler*, Alte Probleme im neuen Gewand – das Bauplanungsrecht und die Genehmigung von Mehrfachspielhallen, *BauR* 2009, 54 (54)

38 *Welzk*, Zocken leicht gemacht? *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 2005 Heft 7 S. 790 - 793

39 Stellungnahme des Fachverbandes Glücksspielsucht e. V. vom 26.01.2005 zur Novellierung der Spielverordnung

40 Schreiben der Leiterin der Interdisziplinären Suchtforschungsgruppe Berlin – ISFB – an der Charité Berlin, *Dr. Sabine M. Grüsser-Sinopoli* (verst.), vom 14.09.2005 an das Bundesministerium für Wirtschaft

Mindestspieldauer sollte statt 5 Sekunden 120 Sekunden betragen, und es sollten deutlich höhere Mindestgewinnquoten eingeführt werden. Auch die Anzahl der in den Einrichtungen zugelassenen Geräte sollte mindestens auf die Norm, die vor der Novellierung der Spielverordnung 2005/2006 bestand, wieder zurückgeführt werden.⁴¹

41 Adams, Sollen Automaten Spiele rechtlich wie Glücksspiele behandelt werden? in: *Bündnis90/Die Grünen* (Hg.), *Nur ein Spiel? Suchtpolitischer Handlungsbedarf bei Geldspielgeräten*, März 2008, S. 27 - 33 (31)

Kapitel 2 – Novellierung der Spielverordnung 2005/2006

Seit dem 01.01.2006 gilt die neue Spielverordnung. Ihr Gesicht erhalten hat sie durch die Fünfte Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, erlassen durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. Die **Zielsetzung** der Novellierung lautet nach der amtlichen Begründung (Hervorhebung nicht im Original):

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Betrieb und die Zulassung von gewerblich betriebenen Geldspielgeräten sollen umgestellt und – in engen Schranken – **liberalisiert** werden, um die eindeutige **Prüfbarkeit** der heutzutage voll elektronifizierten Geräte durch die Physikalisch-Technische Bundesanstalt **wiederherzustellen**. Weiterhin soll die missbräuchliche Entwicklung im Bereich der sog. **Fun-Games gestoppt** werden. Mit beiden Maßnahmen soll auch eine klare Grenze zwischen den gewinn- und verlustmäßig unbeschränkten staatlich konzessionierten Spielangeboten, insbesondere bei den dort verwandten Spielautomaten (slot machines), und dem gewerblichen „kleinen Spiel“ gezogen werden.⁴²

Die erklärten vier Ziele der Novelle waren also:

1. Liberalisierung des gewerblichen Automaten-Glücksspielmarkts,
2. Wiederherstellung der eindeutigen Prüfbarkeit der gewerblichen Spielgeräte,
3. Stoppen der missbräuchlichen Entwicklung sog. Fun-Games,
4. Grenzziehung zu den gewinn- und verlustmäßig unbeschränkten Glücksspielautomaten der staatlich konzessionierten Spielbanken.

Abgesehen davon, dass das zweite und dritte Ziel das Eingeständnis eines Kontrollverlustes beinhalten, wird die Bekämpfung der Glücksspielsucht erst gar nicht als Ziel definiert. Drei Jahre nach Inkrafttreten der neuen Spielverordnung ist außerdem festzustellen:

- Das erstgenannte Ziel der Liberalisierung des gewerblichen Automaten-Glücksspielmarkts ist vollumfänglich erreicht worden.
- Die Wiederherstellung der eindeutigen Prüfbarkeit der gewerblichen Spielgeräte ist misslungen, wie unten in Kapitel 6 (Seite 43) gezeigt wird.
- Nicht erreicht wurde das dritte Ziel der Unterbindung der missbräuchlichen Entwicklung sog. Fun-Games, die sich unverändert in beträchtlichem Umfang auf dem Markt befinden.
- Die Grenzziehung zu den Glücksspielautomaten wurde verfehlt und dies auf Kosten des Spielerschutzes; ursächlich hierfür ist vor allem die Reduzierung des Regulie-

42 Bundesrats-Drucksache 655/05 vom 30.08.2005, S. 1

rungsansatzes auf zwei von einem Dutzend Kriterien, die das Gefährdungspotenzial von Glücksspielen ausmachen.

Im Einzelnen:

1. Liberalisierung des gewerblichen Automaten-Glücksspielmarkts

Die novellierte Spielverordnung bietet der Automatenbranche stark erweiterte Möglichkeiten der Aufstellung von Geldgewinnspielgeräten durch:

- die Absenkung der Netto-Quadratmeter-Spielfläche von 15 auf 12 qm pro PTB-zugelassenem Geldspielgerät in Spielhallen,
- die Erhöhung der maximalen Anzahl der PTB-zugelassenen Geldgewinnspielgeräte bei geeigneter Spielfläche von zehn auf zwölf Geräte pro Spielhallenkonzession,
- drei statt bislang zwei PTB-zugelassene Geldspielgeräte pro Gaststätte.

Infolge der Novellierung der Spielverordnung konnten die Automatenhersteller neue Automaten Spiele in enormem Umfang absetzen. Nach Angaben des VDAI wurden folgende Stückzahlen auf den Glücksspielmarkt gebracht:⁴³

Gerätetypen	2006	2007	2008
Sportspielgeräte (Fußball, Billard, Dart)	2.330	2.050	2.060
Unterhaltungsautomaten (ohne Geldgewinn; inkl. Internet-Terminals, Flipper)	3.870	6.400	6.180
Geldgewinnspielgeräte (GGSG)	90.200	108.000	100.000

Dem entspricht der Stand der für das Publikum überall im Lande in Gaststätten und Spielhallen verfügbaren Geldgewinnspielgeräte und sonstigen gewerblichen Spielautomaten:⁴⁴

Gerätetypen	2005	2006	2007	2008
Sportspielgeräte (Fußball, Billard, Dart, Kegelbahnen, etc.)	26.000	25.500	25.000	24.500
Unterhaltungsautomaten (ohne Geldgewinn; inkl. Internet-Terminals, Flipper)	102.600	42.800	54.050	46.000
Geldgewinnspielgeräte (GGSG)	183.000	200.000	210.000	225.000

43 Vieweg, Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2008 und Ausblick 2009, Gutachten im Auftrag des Arbeitsausschusses Münzautomaten (AMA), ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Januar 2009, S. 12

44 Vieweg, Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2008 und Ausblick 2009, Gutachten im Auftrag des Arbeitsausschusses Münzautomaten (AMA), ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Januar 2009, S. 18

Es ergibt sich ein **Rückgang harmloser Sportspielgeräte** von 2005 nach 2008 im Umfang von 1.500 Stück (- **5,8 %**) und im gleichen Zeitraum ein **Zuwachs spielsuchtgefährdender Geldgewinnspielgeräte** im Umfang von 42.000 Stück (+ **18,7 %**). *Jürgen Trümper* und *Christiane Heimann* ermitteln in ihrer umfassenden Studie zur Angebotsstruktur der Geldgewinnspielgeräte einen Zuwachs der GGSG von 2006 auf 2008 in Höhe von 22,06 % und im Langzeitvergleich von 2000 auf 2008 sogar um 29,06 %.⁴⁵

Diese Armada an gewerblichen Geldgewinnspielgeräten ist in Deutschland **flächendeckend verfügbar**: Die jüngste Untersuchung von *Trümper* nennt 7.911 Spielhallenstandorte, die in Gemeinden mit 10.000 und mehr Einwohnern angesiedelt sind.⁴⁶ Unter Berücksichtigung der nicht in die Untersuchung einbezogenen Gemeinden kann eine Hochrechnung durchgeführt werden, die zu einer Zahl von 9.100 bis 9.200 Spielhallenstandorten in Deutschland führt.⁴⁷ Das sind aber nur die Spielhallenstandorte. Angesichts der auf dem Vormarsch befindlichen Mehrfachkonzessionen (mehrere Spielhallenerlaubnisse an einem Standort) existieren in den Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohnern insgesamt 10.842 Spielhallenerlaubnisse, also in Wahrheit auch genauso viele, nämlich 10.842 Spielhallen. Unter Berücksichtigung der nicht in die Untersuchung (von *Trümper*, s.o.) einbezogenen Gemeinden kann eine Hochrechnung durchgeführt werden, die zu einer Zahl von **12.300 Spielhallen in Deutschland** führt.

Die 2008 vorhandenen Geldgewinnspielgeräte sind aber nicht nur in den 12.300 Spielhallen aufgestellt, sondern auch in beträchtlichen Umfang in der **Gastronomie**. Dort werden rund 80.000 Geldgewinnspielgeräte betrieben, von denen maximal drei an einem Standort aufgestellt werden dürfen. Unter Berücksichtigung der nicht in die Untersuchung (von *Trümper*, s.o.) einbezogenen Gemeinden kann eine Hochrechnung durchgeführt werden, die zu einer Zahl von **85.590 Geldgewinnspielgeräten in Gaststätten** führt.

Dementsprechend existieren rechnerisch mindestens 27.000 weitere Standorte, an denen das Geldgewinnspiel möglich ist. Da nicht an allen Standorten in der Gastronomie drei Geräte aufgestellt sind, muss eher von 50.000 Betrieben ausgegangen werden.⁴⁸ Der Geschäftsführer des Bundesverbandes Automatenunternehmer e. V. *Harro Bunke* gibt sogar **60.000 Gaststätten** an.⁴⁹

45 *Trümper/Heimann*, Angebotsstruktur der Spielhallen und Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit in der Bundesrepublik Deutschland, Stand: 1.1.2008, Arbeitskreis gegen Spielsucht e. V., 9. Aufl. Okt. 2008, S. 11

46 *Trümper/Heimann*, Angebotsstruktur der Spielhallen und Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit in der Bundesrepublik Deutschland, Stand: 1.1.2008, Arbeitskreis gegen Spielsucht e. V., 9. Aufl. Okt. 2008, S. 25

47 *Vieweg*, Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2008 und Ausblick 2009, Gutachten im Auftrag des Arbeitsausschusses Münzautomaten (AMA), ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Januar 2009, S. 32

48 *Vieweg*, Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2008 und Ausblick 2009, Gutachten im Auftrag des Arbeitsausschusses Münzautomaten (AMA), ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Januar 2009, S. 33

49 *Bunke*, Bundesverband Automatenunternehmer e. V., Vortragsfolie zum Fachtag „Fairspiel! Denn Sucht ist ein Spielverderber“ am 08.07.2008 in Erfurt

Wie man anhand der obigen Tabellen erkennen kann, dominieren eindeutig die Geldgewinnspielgeräte, die reine Glücksspiele anbieten. Diese Entwicklung entspricht den erklärten Ambitionen der gewerblichen Automatenspielerbranche (Hervorhebung nicht im Original):

Seit dem Inkrafttreten der neuen SpielV hat ihre Zahl kräftig zugenommen, auf 210.000 Geräte 2007. Im Jahr 2008 stieg die Zahl nach vorläufigen Zahlen auf 225.000 an. Dies signalisiert, dass die **beabsichtigte Stärkung des Unterhaltungsspiels mit Geldgewinn**, nämlich den Wettbewerb mit dem öffentlich-rechtlichen Spiel und dem Spiel im Internet bestehen zu können, mit der Reform der SpielV machbar war.⁵⁰

Folgerichtig sind **seit 2005 die Umsätze mit Geldspielautomaten um 31,8 % gestiegen**.⁵¹

2. Wiederherstellung der Prüfbarkeit gewerblicher Spielgeräte

Bereits die Zielsetzung der **Wiederherstellung** der Prüfbarkeit gewerblicher Spielgeräte zeigt, dass das vom Prinzip der Gewerbefreiheit geprägte gewerbliche Spielrecht offenbar nicht der geeignete Regelungsstandort für Glücksspiele ist, denn anders ist kaum erklärbar, dass das von Gesetzgeber, Verordnungsgeber (Bundesministerium für Wirtschaft) und Physikalisch-Technischer Bundesanstalt als nachgeordneter Einrichtung geschaffene Instrumentarium zu dem deklarierten **Kontrollverlust** geführt hat. Dass die Neuregelung der Bauartzulassung und Folgeprüfung durch die Spielverordnung die Lage nicht verbessert hat, wird unten in Kapitel 6 (Seite 43) gezeigt.

3. Unterbindung des Missbrauchs sog. Fun-Games

Missbrauchsgeeignete Fun-Games gibt es seit mehr als 15 Jahren. Bei Fun-Games handelt es sich um Um- oder Nachbauten klassischer Spielbanken-Geräte („Slot-Machines“),⁵² die als reine Unterhaltungsautomaten deklariert wurden, obwohl Geldgewinne indirekt in Form von Punkten oder Spielmarken (sog. Token) gewährt wurden. Die Spielabläufe, insbesondere die Schnelligkeit des Spiels und die Möglichkeit hoher Punktgewinne und -verluste waren nicht anders als bei den Glücksspielautomaten der Spielbanken.⁵³ Im Falle der Auszahlung von Punktgewinnen machte sich der Betreiber nach § 284 StGB (unerlaubte Veranstaltung eines Glücksspiels) strafbar. Dieses Verbot wurde allzu häufig ignoriert und die Fun-Games de facto als illegale Slot-Machines eingesetzt. Ordnungsbehörden standen in der Not den Beweis anzu-

50 Vieweg, Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2008 und Ausblick 2009, Gutachten im Auftrag des Arbeitsausschusses Münzautomaten (AMA), ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Januar 2009, S. 16

51 Meyer, Glücksspiel – Zahlen und Fakten, in: *Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e. V.* (DHS; Hg.), Jahrbuch Sucht 2009, S. 136 - 152 (139)

52 Odenthal, Das Gewerbliche Spielrecht, in: *Gebhardt/Grüsser-Sinopoli*, Glücksspiel in Deutschland – Ökonomie, Recht, Sucht, 2008, § 20 Rn. 15, S. 405

53 Odenthal, Das Gewerbliche Spielrecht, in: *Gebhardt/Grüsser-Sinopoli*, Glücksspiel in Deutschland – Ökonomie, Recht, Sucht, 2008, § 20 Rn. 15, S. 406

treten, dass die Punktgewinne von an sich legalen Geräten (reine Unterhaltungsautomaten) missbräuchlich bar ausgezahlt wurden.⁵⁴

Ende 2005 waren ca. 87.000 Fun-Games im Einsatz,⁵⁵ deren Abbau eines der Hauptziele der neuen Spielverordnung war.⁵⁶ Nach einer Übergangsfrist von drei Monaten für den Austausch der Fun-Games gegen zugelassene Geldgewinnspielgeräte **sollte das Verbot ab April 2006 durchgesetzt werden**. Zu diesem Zeitpunkt befanden sich in über 63 % der Spielhallen immer noch Geräte, die nicht vereinbar mit der Spielverordnung waren. In den aufsichtsführenden Ordnungsämtern lagen bis April 2006 noch keine Ausführungsbestimmungen zur Spielverordnung vor. Zudem beschäftigten sich Anfang 2006 zahlreiche Ordnungsämter scheinbar erstmalig mit der Frage, wie Fun-Games überhaupt zu bewerten seien. Bei den ebenfalls verbotenen **Jackpot-Systemen** sah es nicht anders aus: In 41,9 % der Spielhallen spielten Anlagen noch vierstellige Jackpots aus. Man muss dabei berücksichtigen, dass sehr viele Kommunen entgegen der Rechtslage de facto eigenständige Übergangsregelungen mit den Automatenaufstellern getroffen hatten, wonach die Jackpot-Systeme erst nach Ausspielung bestehender Jackpots abgebaut werden mussten. Black Jack und Roulette-Automaten – ebenfalls verboten – fanden sich zu diesem Zeitpunkt noch in rund 13 % der Spielhallen.

Ein Jahr nach Inkrafttreten der novellierten Spielverordnung – also **Anfang 2007** – befanden sich allerdings immer noch in 43 % aller Spielhallen untersagte Fun-Games; 22,1 % der Spielhallen verfügten auch weiterhin über Angebot von aktiven Jackpot-Anlagen, in rund 9 % luden Black Jack- und Roulette-Tische zum unerlaubten Glücksspiel ein.

Im **Juni 2007** war der Anteil der Spielhallen mit Fun-Game-Bestand auf 26,7 % reduziert; noch immer aber bot jede vierte Spielhalle unerlaubtes Glücksspiel an. Bei den Jackpot-Anlagen sank der Anteil auf 4,4 %, bei Black Jack und Roulette auf rund 2 % der Spielhallen.⁵⁷

Das Bundesministerium für Wirtschaft als Federführer des Bund-Länder-Fachausschusses „Gewerberecht“ begegnete der Lage im Mai 2007 mit folgender Erklärung (Hervorhebung nicht im Original):

Behandlung von Fungames

Da der Abbau von Fungames eines der Hauptziele der neuen Spielverordnung war, schauen die Gewerberechtsreferenten hier natürlich genau hin. Insbesondere neue Unterhaltungsspielgeräte am Markt, die von vornherein auf die Vereinbarkeit

54 Trümper, Die Umsetzung der novellierten Spielverordnung in der Praxis, in: *Bündnis90/Die Grünen* (Hg.), Nur ein Spiel? Suchtpolitischer Handlungsbedarf bei Geldspielgeräten, März 2008, S. 17 - 21 (17)

55 Vieweg, Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2008 und Ausblick 2009, Gutachten im Auftrag des Arbeitsausschusses Münzautomaten (AMA), ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Januar 2009, S. 8

56 Bundesrats-Drucksache 655/05 vom 30.08.2005; Mitteilung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie über die 101. Sitzung des Bund-Länder-Ausschuss „Gewerberecht“ am 23./24. Mai 2007 in Schwerin,

[http://www.automatenmarkt.de/index.php?id=28&tx_ttnews\[tt_news\]=6597&cHash=8d6dfdd48c](http://www.automatenmarkt.de/index.php?id=28&tx_ttnews[tt_news]=6597&cHash=8d6dfdd48c)

57 Trümper, Die Umsetzung der novellierten Spielverordnung in der Praxis, in: *Bündnis90/Die Grünen* (Hg.), Nur ein Spiel? Suchtpolitischer Handlungsbedarf bei Geldspielgeräten, März 2008, S. 17 - 21 (18)

mit § 6a Spielverordnung hin entwickelt wurden, erregten ihre Aufmerksamkeit. Und was sie zum Teil im Markt beobachten, beurteilen sie sehr kritisch.

Hauptkritikpunkt sind die möglichen Einsätze, die bei den Spielern zu „sehr hohen Stundenverlusten“ führen könnten. Der Ausschuss führt als Beispiel einen **Stundenverlust von 1.200 € bei einem Einsatz von 1 € pro 3-Sekunden-Spiel** an. Zwar gebe es keine Möglichkeit des Weiterspielens, jedoch gehen die Gewerberechtsreferenten davon aus, dass diese Geräte „angesichts des geringen Unterhaltungswertes ihres Spielablaufs bei den verlangten hohen Einsätzen als Unterhaltungsspielgeräte ohne finanziellen – und damit illegalen – Gewinnanreiz wirtschaftlich nicht zu betreiben seien“.

Der Ausschuss ist der Ansicht, dass damit bei diesen Geräten nicht von einem nach § 6a Spielverordnung zulässigen reinen Unterhaltungsspielgerät ausgegangen werden kann.

Um den Vollzugsbehörden ein in der Praxis einfaches Kriterium zur Beurteilung dieser Geräte in die Hand zu geben, beschloss der Ausschuss eine Ergänzung der Nr. 6 der Muster-Verwaltungsvorschriften zu den §§ 33c ff. Spielverordnung. Danach wird ein illegales Glücksspiel vermutet, wenn solche Geräte einen höheren Einsatz als 80 € je Stunde ermöglichen. Damit orientiert man sich am maximalen Stundenverlust bei Geldspielgeräten. Eine Ausnahme soll nur für Geräte gelten, bei denen eindeutig der Unterhaltungswert im Vordergrund steht, zum Beispiel bei technisch aufwendigen Fahr- und Flugsimulatoren.⁵⁸

Diese Erklärung des Bundeswirtschaftsministeriums bestätigt Probleme beim Vollzug des gewerblichen Spielrechts. Nach Feststellungen der Landeshauptstadt Stuttgart im Jahre 2008 versuchen die Hersteller auch heute noch permanent unter anderem mit neuen Programmen die Abgrenzung zwischen zulässigem Unterhaltungsspielgerät und nicht zulässigem Gewinnspielgerät zu unterlaufen. Eine Kontrolle von 104 Aufstellbetrieben im Jahre 2008 ergab, dass dort 190 verbotene Fun-Games aufgestellt waren.⁵⁹

Im Ergebnis kann keine Rede davon sein, dass die Novelle der Spielverordnung das Ziel der Unterbindung von Fun-Games bewirkt hätte; die im Gegenzug für die geplante Herstellung rechtskonformer Zustände gewährten Zugeständnisse des Verordnungsgebers an die Automatenbranche waren nicht nur unpassend, sondern vergeblich.

4. Grenzziehung zu den Glücksspielautomaten der Spielbanken

Die Grenzziehung zu den Glücksspielautomaten wurde verfehlt und dies auf Kosten des Spielerschutzes; ursächlich hierfür ist vor allem die Reduzierung des Regulierungsansatzes auf zwei von einem Dutzend Kriterien, die das Gefährdungspotenzial von Glücksspielen ausmachen.

58 Mitteilung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie über die 101. Sitzung des Bundesländer-Ausschuss „Gewerberecht“ am 23./24. Mai 2007 in Schwerin, [http://www.automatenmarkt.de/index.php?id=28&tx_ttnews\[tt_news\]=6597&cHash=8d6dfdd48c](http://www.automatenmarkt.de/index.php?id=28&tx_ttnews[tt_news]=6597&cHash=8d6dfdd48c)

59 Landeshauptstadt Stuttgart, Gemeinderats-Drucksache 456/2008 vom 19.01.2008

In der Begründung zur Verordnung zur Änderung der Spielverordnung wird festgestellt, dass „der Rechtsrahmen für das gewerbliche Spiel seit den frühen 50iger Jahren im Prinzip unverändert geblieben“ sei.⁶⁰ Für den Rechtsrahmen mag diese Behauptung stimmen – nicht aber für die technische Entwicklung der Geldspielgeräte. Der Rechtsrahmen der frühen 50er Jahre deckte Unterhaltungsautomaten mit einem Groschen Einsatz und einer D-Mark als Höchstgewinn im Einzelspiel ab. Das Stimulations- und Suchtpotenzial dieser Geräte entsprach in etwa dem des Warenautomaten auf den Kneipen-Tresen, an dem man sich für 10 Pfennige eine handvoll gebrannter Erdnüsse ertönen konnte. Beide Gerätetypen befinden sich heute in Museen. Geldspielgeräte sind von mechanisch betriebenen Walzenspielgeräten zu elektronischen Wunderwerken mutiert. Die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) klagte seit 1999, dass die Elektronik der Automaten derart komplex und unüberschaubar geworden ist, dass eine ordnungsgemäße Prüfung nach den Vorgaben des § 13 Spielverordnung kaum mehr effektiv möglich sei. Seitdem haben sich die Geldspielgeräte bis 2005 mit markanten Änderungen weiterentwickelt:

- Erhöhung des Spieleinsatzes für ein Einzelspiel von 0,10 DM auf 0,20 €,
- Erhöhung des maximalen Gewinns im Einzelspiel von 1,00 DM auf 2,00 €,
- Reduzierung der Mindestspielzeit von 15 auf 12 Sekunden,
- Einführung von Sonderspielserien,
- Einführung des Risikospiels,
- Einführung der quotierten Gewinngarantie in besonderen Sonderspielserien,
- Einführung von Merkmalsübertragungen, z. B. Umwandlung von Sonder- zu Multi-Sonderspielen,
- Einführung von Start- und Stopp-Tasten,
- Einführung der Spielautomatik für Risiko-, Start, und Stopp-Tasten,
- Einführung der selbstbestimmten Gewinnhöhe per Risikoautomatik bis 50 Sonderspiele,
- Einführung des Münzspeichers,
- Einführung von Geldscheinakzeptoren,
- Einführung von Jackpotsystemen.

Über diese Veränderungen sind Geldgewinnspielgeräte über die Jahre nicht nur technisch mutiert, sondern haben über stetige Erhöhung ihres Stimulations- und Suchtpotenzials eine Wesensgleichheit mit Glücksspielgeräten erreicht.⁶¹

An diese Lage knüpft die Novelle der Spielverordnung im Jahr 2005 an mit dem Ziel einer klaren Abgrenzung zu den Glücksspielautomaten der staatlich konzessionierten Spielbanken.

60 Bundesrats-Drucksache 655/05 vom 30.08.2005, S. 9

61 *Trümper*, Die Novellierung der Spielverordnung – Stellungnahme des Arbeitskreises gegen Spielsucht e. V. zum Referentenentwurf zur Änderung der Spielverordnung (Stand: 23.11.2004)

Anknüpfungspunkt des Abgrenzungsversuchs ist allein das Merkmal der **gewinn- und verlustmäßigen Beschränkung von Spieleinsatz und Spielgewinn**, das bei den Glücksspielautomaten der staatlich konzessionierten Spielbanken nicht existiere. Zugleich gibt das Bundesministerium für Wirtschaft dieses Kriterium als sein zentrales Gestaltungsmittel des Spielerschutzes aus, wenn es in der amtlichen Begründung mitteilt, dass sich aus den in der Spielverordnung vorgesehenen **Höchstwerten für den Verlust und Gewinn je Stunde „der eigentliche Spielerschutz“** ergebe.⁶² Das greift jedoch zu kurz, weil mit dem Forschungsstand zur Glücksspielsucht im Jahre 2005 bereits weiter gehende Erkenntnisse verfügbar waren. Offen bleibt zudem, auf welcher Grundlage der Verordnungsgeber das Gefährdungspotenzial der Geldgewinnspielgeräte gemessen und beurteilt hat.

Tatsächlich verhält es sich so, dass nach dem Stand der Spielsuchtforschung **zwölf Kriterien** feststehen, deren Ausprägung je nach Glücksspielprodukt dessen **Gefährdungspotenzial** ausmachen. Zu nennen sind:⁶³

1. Ereignisfrequenz,
2. Grad der Interaktivität,
3. Förderung der Kontrollüberzeugung,
4. Einsatz,
5. Gewinnstruktur,
6. sozialer Kontext,
7. Anonymität,
8. Vermarktung,
9. Verfügbarkeit,
10. Jackpot,
11. sensorische Produktgestaltung,
12. Art des Zahlungsmittels.

Von diesen zwölf Kriterien greift der Verordnungsgeber mit der Einsatz- und Gewinnhöhe nur zwei, nämlich Einsatz und Gewinnstruktur, heraus. Völlig unberücksichtigt bleiben bei dem Regulierungsansatz des Bundeswirtschaftsministeriums die zehn anderen, zudem teilweise höher gewichteten⁶⁴ Kriterien wie die Ereignisfrequenz und die Verfügbarkeit.

Daher ist zu konstatieren, dass die Novellierung der Spielverordnung wenig mit Spielerschutz zu tun hat. Dementsprechend urteilen die Stimmen aus der Glücksspielsuchtforschung und -therapie, etwa *Tobias Hayer* vom Institut für Psychologie und Kognitionsforschung (IPK) der Universität Bremen (Hervorhebung nicht im Original):

62 Bundesrats-Drucksache 655/05 vom 30.08.2005, S. 11

63 vgl. statt vieler: *Wissenschaftliches Forum Glücksspiel*, Mess- und Bewertungsinstrumente zur Feststellung des Gefährdungspotenzials von Glücksspielprodukten, Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht (ZfWG) 2008, 1 (3)

64 *Wissenschaftliches Forum Glücksspiel*, Mess- und Bewertungsinstrumente zur Feststellung des Gefährdungspotenzials von Glücksspielprodukten, Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht (ZfWG) 2008, 1 (10)

Aus der Perspektive des Spielerschutzes beinhaltet sie sowohl positive als auch negative Aspekte. Die positiven Aspekte sind allerdings eher gering ausgeprägt: Zu begrüßen ist das **Verbot von Fun-Games und Jackpotsystemen**. Auch zu begrüßen – aber nicht überzubewerten – ist die Forderung nach gut sichtbar ausgelegten **Informationsmaterialien** zu den Risiken des übermäßigen Spielens. Aus der Präventionsforschung ist bekannt, dass – wenn auch mit solchen Hinweisen einige Personen erreicht werden – es zur Verhaltensänderung sicher mehr als nur Informationsmaterial bedarf. Außerdem muss Folgendes überprüft werden: Wie ist das Informationsmaterial gestaltet? Liegt das Material überhaupt aus? Wo liegt es aus? Welche Wirksamkeitsnachweise gibt es für solche und andere Spielerschutzmaßnahmen wie die Bereitstellung von Hotline-Nummern und Piktogrammen?

Auf der anderen Seite kam es aus der Perspektive der Suchtprävention durch die Novellierung der Spielverordnung zu **Verschlechterungen**: Das Einzelspiel wurde schneller gemacht, die Spieldauer von 12 Sekunden auf 5 Sekunden verkürzt. Nunmehr beginnt alle 5 Sekunden ein neues Spiel und damit die Hoffnung, Geld zu gewinnen. Wenn Sie sich in Spielhallen begeben, können Sie Menschen beobachten, die total absorbiert sind von den Automaten. Sie nehmen abseits der Automaten nichts mehr wahr. Das Verlusterleben wird auch vollkommen ausgeblendet. Außerdem fördert die Schnelligkeit des Spiels das so genannte Chasing-Verhalten, die Jagd nach einem Ausgleich der erlittenen Verluste.

Gleichzeitig wurden sowohl der maximale Stundenverlust wie auch die maximale Gewinnmöglichkeit pro Stunde erhöht. Sie erfüllen damit aus psychologischer Sicht eindeutig die Kriterien eines Glücksspiels. Die maximale Gewinnmöglichkeit beträgt nunmehr 500 Euro pro Stunde, das hat mit einem einfachen Unterhaltungsgerät mit Gewinnmöglichkeit nichts mehr zu tun. Zudem wurde die Geräteanzahl in Spielhallen von 10 auf 12 pro Spielhallenkonzession und in Gaststätten von 2 auf 3 erhöht, also das Vertriebsnetzwerk ausgeweitet.⁶⁵

Und weiter heißt es bei *Hayer*:

Die Novellierung der Spielverordnung hat das Suchtpotenzial des gewerblichen Automatenspiels weiter erhöht. Das Spiel ist schneller geworden, die Verfügbarkeit ist nach wie vor hoch. Es können Gewinne und Verluste mit Vermögenswert erzielt werden. Für Minderjährige ist die Teilnahme am gewerblichen Automaten-spiel reizvoll und realisierbar. Grundsätzlich gelten Jugendlichen als besonders gefährdet, glücksspielbezogene Probleme zu entwickeln.⁶⁶

Nach Ansicht von *Ilona Füchtenschnieder* vom Fachverband Glücksspielsucht e. V. war

... die 2006 erfolgte Novellierung der Spielverordnung (...) hinsichtlich der effektiven Bekämpfung der Spielsucht, wie sie vom Bundesverfassungsgericht und auch vom Europäischen Gerichtshof angemahnt wird, kontraproduktiv.⁶⁷

65 *Hayer*, Suchtrelevante Faktoren bei der Ausgestaltung von Geldspielgeräten, in: *Bündnis90/Die Grünen* (Hg.), Nur ein Spiel? Suchtpolitischer Handlungsbedarf bei Geldspielgeräten, März 2008, S. 11 - 16 (12 f.)

66 *Hayer*, Suchtrelevante Faktoren bei der Ausgestaltung von Geldspielgeräten, in: *Bündnis90/Die Grünen* (Hg.), Nur ein Spiel? Suchtpolitischer Handlungsbedarf bei Geldspielgeräten, März 2008, S. 11 - 16 (15)

67 *Füchtenschnieder*, Geldspielautomaten und Sucht – ein Überblick, in: *Bündnis90/Die Grünen* (Hg.), Nur

Prof. Dr. Gerhard Meyer vom Institut für Psychologie und Kognitionsforschung (IPK) der Universität Bremen stellt fest (Hervorhebung nicht im Original):

Spieler an Geldspielautomaten bilden bei den Therapieeinrichtungen unverändert die mit Abstand größte Gruppe. Die Diagnose pathologisches Glücksspiel entfällt auf

- 77,5 % der Klienten in Bezug auf Geldspielautomaten,
- 22,5 % der Klienten in Bezug auf Spielbanken, Wetten und andere Spielformen.

Die 12-Monats-Prävalenz problematischer und pathologischer Spieler nach Glücksspielart ist nach den Ergebnissen der drei vorliegenden Studien (Bühringer 2007, Buth & Stöver 2008, BZgA 2008) bei Glücksspielautomaten (Spielbanken) und gewerblichen AutomatenSpielen (Gaststätten und Spielhallen) – je nach Studie – vergleichbar und am höchsten.⁶⁸

Wie der ehemalige Bundesverwaltungsrichter *Dr. Dittmar Hahn* in einem 2007 veröffentlichten Aufsatz schreibt, sollte durch die Reduzierung der Mindestspielaufzeiten und durch die Einführung von Höchstgewinn- und -verlustgrenzen pro Zeiteinheit statt pro Spiel der Automatenwirtschaft entgegengekommen werden.⁶⁹ Hierzu ist anzumerken, dass es Höchstgewinn- und -verlustgrenzen auch vor der Novellierung der Spielverordnung gab; in der alten Fassung des § 13 SpielV waren sie allerdings an das einzelne Spiel geknüpft, nicht jedoch an eine Zeiteinheit von einer Stunde. Mit der **Entkoppelung der Höchstgewinn- und -verlustgrenzen vom einzelnen Spiel** wurde die Spielgestaltung – und somit auch die Implementierung von suchtfördernden Spieleigenschaften wie z. B. einer höheren Spielgeschwindigkeit – freigegeben. Anstatt diese Erhöhung des Gefährdungspotenzials zu erkennen, fabuliert das Bundeswirtschaftsministerium von einem angeblich stärker im Vordergrund stehenden Unterhaltungselement der Spieler, was positiv unter dem Gesichtspunkt der Eingrenzung pathologischen Spielverhaltens zu berücksichtigen sei.⁷⁰

Die Automatenbranche selbst lässt wissen, dass aus ihrer Sicht das Ziel der neuen Spielverordnung nicht im Spielerschutz, sondern in **besseren Bedingungen für den Wettbewerb** mit den staatlich konzessionierten Spielbanken lag:

Staatliches Glücksspiel und Spiel im Internet beherrschen den Markt – gewerbliches Spiel muss mehr Chancen erhalten ... Mit Nachdruck forderte der Vorsitzende des Industrieverbandes Paul Gauselmann mehr Chancen im Wettbewerb mit den staatlichen Angeboten bei Glücks- und Gewinnspielen sowie dem Spielangebot im Internet.⁷¹

ein Spiel? Suchtpolitischer Handlungsbedarf bei Geldspielgeräten, März 2008, S. 6 - 10 (9)

68 Meyer, Glücksspiel – Zahlen und Fakten, in: *Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e. V.* (DHS; Hg.), Jahrbuch Sucht 2009, S. 136 - 152 (149)

69 Hahn, Neuregelungen zum gewerblichen Spielrecht, *GewArch* 2007, 89 (90)

70 Bundesrats-Drucksache 655/05 vom 30.08.2005, S. 11

71 VDAI-Wirtschaftspressekonferenz – *Paul Gauselmann*: Nur grundlegende Novellierung der Spielverordnung schafft Entwicklungspotenziale / leidenschaftlicher Appell an Politik, Pressemitteilung

Die Automatenindustrie spricht von „Impulsen aus der SpielV“⁷² und konnte infolge der Novelle zulegen, wie es in der Abschlusserklärung der *Internationalen Fachmesse Unterhaltungs- und Warenautomaten* (IMA) vom 16.01.2009 heißt (Hervorhebung nicht im Original):

2006 gab es für die Münzspielbranche neue Rahmenbedingungen, die einen kompletten Umtausch der am Markt befindlichen Spielgeräte zur Folge hatte. ... Die neuen Möglichkeiten der 2006er Spielverordnung und die Anstrengungen der Spieleentwickler haben der Branche in den letzten beiden Jahren einen enormen Kreativ-Schub gegeben. **Die 2006er Spielverordnung brachte eine längst fällige Anpassung und Modernisierung des Spielrechts in Richtung europäisches Umfeld.**⁷³

Aus dortiger Sicht ging die Rechnung auf, weil

die beabsichtigte Stärkung des Unterhaltungsspiels mit Geldgewinn, nämlich den Wettbewerb mit dem öffentlich-rechtlichen Spiel und dem Spiel im Internet bestehen zu können, mit der Reform der SpielV machbar war.⁷⁴

Einigen Auswüchsen des entfesselten Marktes für Geldgewinnspielgeräte ist das Bundesministerium für Wirtschaft im Oktober 2007 mit einer Weisung an die Physikalisch-Technische Bundesanstalt entgegen getreten. Danach seien die Punktwerte auf 1.000 € zu begrenzen; innerhalb von drei Jahren sei der gesamte Gerätebestand an dieser Vorgabe auszurichten.⁷⁵ Hierzu teilte *Games & Business*, ein Fachmagazin der Automatenindustrie, am 08.11.2007 mit:

Künftig werden die Regeln für die Zulassung von Geldgewinn-Spielgeräten enger ausgelegt. Dies geht aus einer Anweisung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie an die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) hervor. Das entsprechende Schreiben liegt der Fachzeitschrift *games & business* vor. Von den neuen engeren Richtlinien ist eine ganze Reihe von Bereichen betroffen. Am gravierendsten dürfte die neue Anforderung sein, dass bei den Geräten „zu keinem Zeitpunkt Gewinnaussichten dargestellt werden, deren in Geld wandelbarer Gegenwert 1.000 € übersteigt“. Dazu kommt die obligatorische Spielpause von fünf Minuten, in der „das Gerät ruhig zu stellen“ ist. Der Geldspeicher am Gerät muss künftig „ausreichend groß“ angebracht sein und darf anderen Anzeigen in Größe und Wahrnehmung nicht nachstehen. Für neue oder bereits anhängige Anträge auf Bauartzulassung gelten die neuen Vorgaben ab dem 1. Juli 2008. Bis zum 1. Juli 2008 zugelassene Bauarten sind bis zum 1. Januar 2009 zu befristen, wenn sie

des VDAI vom 13.01.2003, <http://www.presseportal.de/meldung/411487/>

72 *Vieweg*, ifo Institut für Wirtschaftsforschung, *Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft – Eine Branche im Wandel*, Düsseldorf, 12.01.2009

73 *ima*, Abschlusserklärung vom 16.01.2009 zur Internationale Fachmesse Unterhaltungs- und Warenautomaten, <http://www.vdai-verlag-messe.de/ima2009-abschlussbericht.pdf>

74 *Vieweg*, *Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2008 und Ausblick 2009*, Gutachten im Auftrag des Arbeitsausschusses Münzautomaten (AMA), ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Januar 2009, S. 16

75 *Meyer/Hayer*, *Weitere Anforderungen an die Suchtprävention beim Glücksspiel – Handlungsbedarf für das gewerbliche Automatenenspiel*, Zweites Werkstattgespräch der Drogenbeauftragten der Bundesregierung, Berlin, 13.03.2008

nicht den neuen Regeln entsprechen. Geräte, die schon im Markt sind und noch nicht den neuen Regeln entsprechen, werden von den Herstellern bis zum 1. Januar 2011 sukzessive aus dem Verkehr gezogen.⁷⁶

Vier Neuerungen sind dem Hinweis zu entnehmen:

1. Die nach der Entkoppelung der Höchstgewinn- und -verlustgrenzen vom einzelnen Spiel ermöglichte Anzeige von Punkteständen statt Einsatzbeständen hat die Visualisierung von letztlich beliebigen Gewinnsummen auch jenseits des stundenweisen Höchstgewinns von 500 € ermöglicht, was einen erheblichen Spielanreiz darstellt; dem will das Bundeswirtschaftsministerium nun mit dem Einfrieren solcher Anzeigen auf Gegenwerte von maximal 1.000 € begegnen – eine mehr als zweifelhafte Handhabung des § 13 Abs. 1 Nr. 4 SpielV,
2. die in § 13 Abs. 1 Nr. 5 SpielV vorgesehene Spielpause von fünf Minuten (nach einer Stunde) soll nun nicht mehr unterlaufen werden können, sondern durch technische „Ruhigstellung“ des Gerätes endlich wahr werden,
3. Die Anzeige des Geldspeichers, der gemäß § 13 Abs. 1 Nr. 5 SpielV ja höchstens 25 € aufweisen darf, soll nicht kleiner sein als die – üblicherweise vielstellige und spielanreizende – Anzeige von beliebigen Punkteständen,
4. es wird eine Übergangszeit bis Ende 2010 eingeräumt.

Beseitigt wird die Entkoppelung der Höchstgewinn- und -verlustgrenzen vom einzelnen Spiel hierdurch freilich nicht. Reagiert hat das Bundeswirtschaftsministerium damit letztlich auch auf die vom ehemaligen Richter am Bundesverwaltungsgericht *Dr. Dittmar Hahn* zuvor geäußerte Kritik, der in einem Fachaufsatz bemängelt hatte, dass die in der Spielordnung vorgesehene Spielpause verzögert werden darf, sofern nur genügend Gewinne aufgelaufen sind.⁷⁷

76 *Games & Business*, Neue Regeln für Geldspieler, 08.11.2007, [http://www.games-business.de/Newsdetails.52.0.html?&tx_ttnews\[tt_news\]=701&cHash=94b311444f](http://www.games-business.de/Newsdetails.52.0.html?&tx_ttnews[tt_news]=701&cHash=94b311444f)

77 *Hahn*, Neuregelungen zum gewerblichen Spielrecht, *GewArch* 2007, 89 (92)

Anpassungsbedarf:

Es ist unübersehbar, dass die Novellierung der Spielverordnung bei den flächendeckend verfügbaren gewerblichen Automaten spielen eine Verkümmernng sinnvoller und harmloser Angebote und eine **drastische Ausweitung der suchtfährdenden Geldgewinnspielgeräte** bedient und bewirkt hat. Die gewerbliche Automaten spielbranche sucht massiv den Anschluss an den Glücksspielmarkt – und muss auch so behandelt werden.

Zugleich hat die Novellierung der Spielverordnung die Fortschreibung spielanreizender und suchtfördernder Angebotsmerkmale der Geldgewinnspielgeräte ermöglicht, anstatt den Spielerschutz zu verbessern.

Die Spielverordnung ist durch den Gesetzgeber – und nicht durch den Verordnungsgeber – zu korrigieren im Sinne eines ernsthaften Spielerschutzes.

Insbesondere sind folgende Änderungen erforderlich:

- Verlängerung der Ereignisfrequenz,
- Einschränkung der Verlustmöglichkeiten auf den durchschnittlichen Bruttostundenlohn eines Arbeiters,
- Einschränkung der Gewinnmöglichkeiten auf den 3-fachen Wert des Einsatzes,
- Abschaffung von Punktespeichern,
- Abschaffung von Autostarttasten.

Kapitel 3 – Glücksspielsucht

Es ist der erklärte Auftrag des Staates, das Ausmaß pathologischen Spielverhaltens durch eine Kanalisierung des Spieltriebs zu **begrenzen** und zu **reduzieren**. Der am 01.01.2008 in Kraft getretene Glücksspielstaatsvertrag der Länder formuliert dieses Leitbild deutlich – und regelt zugleich eine ganze Reihe von Instrumenten zu seiner Umsetzung. Auch die Vorschriften des § 33e Abs. 1 Satz 1 und des § 33f Abs. 1 greifen Aspekte des Spielerschutzes auf.

Eine Folge der neuen bundesrechtlichen Spielverordnung 2006 seien mehr Spielsüchtige, sagt *Ilona Füchtenschnieder* vom Fachverband Glücksspielsucht e. V. Immer mehr Ratsuchende kämen zu ihr in die Beratungsstelle – mit steigender Tendenz. „Eine verantwortungsvolle Suchtpolitik hätte hier wesentlich größere Einschränkungen vorgenommen“.⁷⁸

Das wirft die Frage auf: Wird das bundesrechtlich geregelte gewerbliche Spielrecht dem Ziel der Vermeidung und Begrenzung von Spielsucht gerecht?

Dieser Frage will offenkundig auch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie nachgehen. Dies ergibt sich jedenfalls aus der im März 2009 veröffentlichten Ausschreibung für die „Evaluierung der Novelle der Spielverordnung (SpielV) im Hinblick auf die Problematik des pathologischen Glücksspiels“. Es heißt dort in der Kurzbeschreibung:

Ziel der Studie ist es, Aussagen zu Veränderungen des Spielverhaltens infolge der im Januar 2006 in Kraft getretenen Novelle der SpielV – insbesondere im Hinblick auf pathologisches Spielverhalten – sowie zur konsequenten Umsetzung der Jugendschutzvorgaben zu treffen. Die Studie soll insbesondere eine Bewertung der Effektivität der Regelungsinstrumente der SpielV hinsichtlich Suchtprävention und -bekämpfung ermöglichen und wird Grundlage für die durch das BMWi gegenüber dem Bundesrat zugesagte Evaluierung der SpielV sein.⁷⁹

Die Beantwortung dieser Frage ist redlicherweise nicht möglich ohne Rückgriff auf die längst vorliegenden Erkenntnisse von Spielsuchtforschung und -therapie – die im Wesentlichen auch bereits im Jahre 2005 verfügbar waren. Bereits das Bundesverfassungsgericht hat im März 2006 in seinem Sportwetten-Urteil unter Bezugnahme auf die Publikation von *Prof. Dr. Gerhard Meyer* und *Tobias Hayer* aus dem Jahr 2004⁸⁰ festgehalten:

78 *Goldmann/Halbach*, Geschäft mit der Sucht – Rekordumsätze bei Glücksspielautomaten, Beitrag des ZDF, Frontal21, vom 07.04.2009, <http://frontal21.zdf.de/ZDFde/inhalt/7/0,1872,7514823,00.html>

79 Ausschreibung „Evaluierung der Novelle der Spielverordnung (SpielV) im Hinblick auf die Problematik des pathologischen Glücksspiels“, <http://www.wirtschaft-harz.de/index.php?id=131035000542&cid=131035001863> (vorgefunden am 11.04.2009)

80 *Meyer/Hayer*, Die Prävention problematischen Spielverhaltens, *Journal of Public Health* 2004, S. 293

Allerdings haben unterschiedliche Glücksspielformen ein unterschiedliches Suchtpotenzial. Bei weitem die meisten Spieler mit problematischem oder pathologischem Spielverhalten spielen nach derzeitigem Erkenntnisstand an Automaten, die nach der Gewerbeordnung betrieben werden dürfen. An zweiter Stelle in der Statistik folgen Casino-Spiele. Alle anderen Glücksspielformen tragen gegenwärtig deutlich weniger zu problematischem und pathologischem Spielverhalten bei.⁸¹

Nach damaligem und nach aktuellem Forschungsstand liegen hinreichende – und vom Gesetz- und Ordnungsgeber zur Kenntnis zu nehmende – Daten vor, die Auskunft darüber geben, welche Glücksspielformen von den Glücksspielsüchtigen vorrangig als problematisch erlebt werden. *Jürgen Trümper* und *Christiane Heimann* vom Arbeitskreis gegen Spielsucht e. V. haben in ihrer aktuellen Auflage der „Angebotsstruktur der Spielhallen“ ihre Erkenntnisse mit Stand vom 01.01.2008 mitgeteilt; es heißt dort (Hervorhebung nicht im Original):

Unsere Klientenstatistik für die Jahre 2003 bis 2007 (N:688 Spieler) ist vielschichtiger geworden:

- 67,1 % (nur **2007: 75,2 %**) **PTB-zugelassene Geldspielgeräte**
- 24,8 % (nur 2007: 30,2 %) Casino-Spiele (Klassisches und Automaten-Spiel),
- 16,3 % (nur 2007: 24,1 %) Sportwetten (überwiegend über private Anbieter),
- 7,6 % (nur 2007: 14,6 %) Internet-Glücksspiele (wachsender Anteil an Poker-Spielern) ,
- 14,5 % (nur 2007: 2,9 %) Fun-Games,
- 5,9 % (nur 2007: 5,2 %) Vermischtes (Lotterien, Pferdewetten, Tele-Gewinnspiele, Aktienspekulation, Illegales Glücksspiel).⁸²

Prof. Dr. Gerhard Meyer vom Institut für Psychologie und Kognitionsforschung (IPK) der Universität Bremen schreibt in der Auflage 2009 des Jahrbuchs Sucht:

Spieler an gewerblichen Geldspielautomaten bilden in den Therapieeinrichtungen nach wie vor mit Abstand die größte Gruppe. Bei 77,5 % der Klienten wurde ein pathologisches Spielverhalten in Bezug auf Geldspielautomaten diagnostiziert (in 2006: 77,2 %), in 22,5 % der Fälle bezüglich Glücksspielen in Spielbanken, Werten und anderen Spielformen.⁸³

Dieser Befund wird bestätigt durch die derzeit verfügbaren umfassenden Studien zum Glücksspielverhalten in Deutschland. *Prof. Meyer* fasst die Ergebnisse der aktuell verfügbaren Studien im Jahrbuch Sucht 2009 wie folgt tabellarisch zusammen.⁸⁴

81 BVerfG, Urteil vom 28.03.2006, 1 BvR 1054.01, Rn. 100

82 *Trümper/Heimann*, Angebotsstruktur der Spielhallen und Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit in der Bundesrepublik Deutschland, Stand: 1.1.2008, Arbeitskreis gegen Spielsucht e. V., 9. Aufl. Okt. 2008, S. 19

83 *Meyer*; Glücksspiel – Zahlen und Fakten, in: *Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e. V.* (DHS; Hg.), Jahrbuch Sucht 2009, S. 136 - 152 (143)

84 *Meyer*; Glücksspiel – Zahlen und Fakten, in: *Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e. V.* (DHS; Hg.), Jahrbuch Sucht 2009, S. 136 - 152 (148)

	Bühringer et al.	Buth & Stöver	BZgA
veröffentlicht	2007	2008	2008
Erhebungsjahr	2006	2006	2007
Größe der Stichprobe	7.817	7.980	10.001
Problematisches Spielverhalten	0,29 %	0,64 %	0,41 %
	149.000	340.000	225.000
Pathologisches Spielverhalten	0,20 %	0,56 %	0,19 %
	103.000	290.000	100.000

Auf Basis dieser Daten schätzt die Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e. V. (DHS) die Zahl der pathologischen Glücksspieler in Deutschland auf 220.000 Personen.⁸⁵

Die Anteile problematischer und pathologischer Spieler **nach Glücksspielart** (12-Monats-Prävalenz) stellen sich nach den genannten Erhebungen wie folgt dar:⁸⁶

	Bühringer et al.		Buth & Stöver		BZgA
	2007		2008		2008
Spieler	probl.	path.	probl.	path.	probl. + path.
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
Glücksspielau- tomaten	4,9	6,7	4,3	8,7	8,5
Geldspielauto- maten	3,6	5,1			9
Tischspiele Spielbanken	1,8	1,4	4,6	5,2	2
Casinospiele Internet	0	0	-	-	5,1
Sportwetten	2,5	1,7	4,6	4,2	5,2
Pferdewetten	0	0	4,3	4,6	0
Rubbellose	-	-	3,5	2,5	1,2
Lotto	0,1	0,1	0,1	0,4	0,7

Die Forschungsstelle Glücksspiel⁸⁷ der Universität Hohenheim unter Leitung von *Prof. Dr. Tilman Becker* hat die verfügbaren empirischen Untersuchungen zu der Bedeutung pathologischen Spielverhaltens bei den unterschiedlichen Formen des Glücksspiels ausgewertet und zusammengefasst. Danach ergibt sich folgende Datenlage:

85 <http://www.dhs.de/web/datenfakten/gluecksspiel.php>

86 Meyer; Glücksspiel – Zahlen und Fakten, in: *Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e. V. (DHS; Hg.), Jahrbuch Sucht 2009*, S. 136 - 152 (149)

87 <https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/>

In der Untersuchung des Instituts für Psychologie und Kognitionsforschung (IPK) der Universität Bremen⁸⁸ unter Leitung von *Prof. Dr. Gerhard Meyer* in dem Zeitraum von 2002 bis 2004 wurden Fragebögen für die Klienten an therapeutische Versorgungseinrichtungen im größten Bundesland Nordrhein-Westfalen geschickt. Unter anderem wurde nach problembehafteten Glücksspielformen gefragt; Mehrfachnennungen waren möglich. Das Umfrageergebnis dieser Studie sieht wie folgt aus:

Glücksspielform	als problematisch erlebt von ... % der Befragten
gewerbliche Geldspielautomaten	79,3
Glücksspielautomaten der Spielbanken	32,4
Roulette, Black Jack	16,8
Karten-/Würfelspiele um Geld	15,9
Oddset-/Top-Wette	10,0
Lotto „6 aus 49“	6,0
sonstige illegale Glücksspiele	5,6
Sportwetten in privaten Wettbüros	5,1
Pferdewetten bei Galopp-/Trabrennen	4,5
Spiel77, Super 6, Glücksspirale	3,5
Börsenspekulationen	2,7
Rubbellotterien	2,4
Toto	2,2
Glücksspiele im Internet	1,1
Gewinn-/PS-Sparen	0,9
Klassenlotterien	0,7

Eine etwas andere Vorgehensweise wurde vom Leiter der Forschungsstelle Glücksspiel⁸⁹ der Universität Hohenheim, *Prof. Becker*, für die dortige Umfrage gewählt: Hier wurden nicht die Klienten der Suchthilfeeinrichtungen befragt, sondern die Therapeuten dieser Einrichtungen. Dabei wurden auch Selbsthilfeorganisationen einbezogen. Die Ergebnisse dieser Befragung stimmen weitestgehend mit den Befragungsergebnissen der Universität Bremen überein. Ein Vergleich der Umfrageergebnisse ergibt folgende Tabelle über die Bedeutung verschiedener Formen des Glücksspiels für das pathologische Spielverhalten.⁹⁰

88 <http://www.ipk.uni-bremen.de/de/glueck/glueck.html>

89 <https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/>

90 *Becker*, Wie weit geht der Ermessensspielraum des Gesetzgebers bei der Regulierung des Glücksspielmarktes? Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht (ZfWG) 2009, 1 (6)

	<i>Meyer/Hayer</i>	<i>Becker</i>
Methode	Klientenbefragung	Therapeutenbefragung
Zeitraum	2002 bis 2004	2008
Hauptproblem	in %	in %
Geldspielautomaten in Spielhallen und Gaststätten	63,5	69,0
Glücksspielautomaten in Spielbanken	13,5	11,4
Sportwetten (Wettbüros, Internet)	1,7	6,8
Roulette	6,2	5,8
Poker (Karten- und Würfelspiele)	1,7	3,6
Oddset Kombi-/Top-Wette	2,8	1,6
Pferdewetten	1,7	0,6
Zahlenlotto „6 aus 49“	0,9	0,5
Rubbellose	0,0	0,4
Toto-/Auswahl-/13er-Wette	0,0	0,2
Klassenlotterien (NKL, SKL)	0,2	0,1
Summe	92,2	100,0

Die Tabelle zeigt: Geldspielautomaten in Spielhallen und Gaststätten stehen auf der Rangfolge der als problematisch erlebten Formen des Glücksspiels wie immer an der ersten Stelle, wobei sich sogar eine Steigerung von 2002/2004 bis 2008 ergibt. Damit haben neben den in den letzten Jahren neu aufgekommenen Glücksspielformen Sportwetten und Poker nur die gewerblichen Geldgewinnspielgeräte eine deutliche Zunahme ihres Anteils an den als problematisch erlebten Glücksspielformen verursacht.

Prof. Becker fasst den Befund wie folgt zusammen (Hervorhebung nicht im Original):

Auf Grund der vorliegenden empirischen Befunde zur Glücksspielsucht **ist das Spiel an gewerblichen Geldspielautomaten mit weitem Abstand die gefährlichste Form des Glücksspiels.**

Alle vorliegenden Untersuchungen sind sich über die Reihenfolge der Bedeutung der verschiedenen Formen des Glücksspiels einig. **Das Hauptproblem für pathologische Spieler sind die sog. Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit in Spielhallen und Gaststätten.** Diese Form des Glücksspiels wird von etwa 80 bis 90 % der befragten Klienten mit der Hauptdiagnose pathologisches Glücksspiel als problematisch erlebt und etwa 45 bis 65 % der Klienten haben diese Form des Glücksspiels als einziges Problem.

Es folgen die Glücksspielautomaten der konzessionierten Spielbanken. Diese haben wegen der geringeren Verbreitung eine hierzu vergleichsweise geringe Bedeutung für das pathologische Spielverhalten.

Zwischen 60.000 und 205.000 Personen in Deutschland sind von den Geldspielautomaten in Spielhallen und Gaststätten abhängig. Diese Form des Glücksspiels ist generell erlaubt (Gewerbefreiheit!). Von den Glücksspielautomaten in Spielbanken sind zwischen 10.000 und 34.000 Personen abhängig. Hier besteht ein Mono-

pol mit staatlichen Betreibern oder staatlich konzessionierten privaten Betreibern.⁹¹

Der hohe Anteil von Spielern mit problematischem oder pathologischem Spielverhalten an den Nutzern der gewerblichen Geldgewinnspielgeräte kommt nicht von ungefähr. Neben einer hohen Verfügbarkeit in gastronomischen Betrieben und in Spielhallen zeichnen sich die Geldspielautomaten durch eine vergleichsweise schnelle Spielabfolge aus. Und genau diese Ereignisfrequenz in Kombination mit der flächendeckenden Verfügbarkeit sind Merkmale, die ein hohes Gefährdungspotenzial einer Glücksspielform verursachen. Generell erleichtern die kontextbezogenen Merkmale wie Verfügbarkeit und Werbung in erster Linie den Zugang zum Glücksspiel. Eine hohe Ereignisfrequenz hingegen fördert die regelmäßige, mitunter auch exzessive Spielteilnahme.⁹² Die **Verfügbarkeit** und die **Ereignisfrequenz** von Glücksspielprodukten bilden also – neben anderen – **zwei wesentliche Kriterien des Gefährdungspotenzials von Glücksspielprodukten**.⁹³

Tobias Hayer vom Institut für Psychologie und Kognitionsforschung (IPK) der Universität Bremen beschreibt das so:

Schauen wir uns das Spiel an Geldspielautomaten noch etwas genauer an. Mittlerweile dauert ein Spieldurchgang nur noch 5 Sekunden. Wenn ein Durchgang beendet ist und man gewonnen hat, wird der Gewinn sofort ausbezahlt. Eine sofortige „Reinvestition“ des Gewinns ist natürlich immer möglich – daraus kann ein kontinuierliches Spielverhalten resultieren. Weiterhin werden die Spieler über bestimmte Spiel-Features aktiv in das Spiel eingebunden. Es gibt Risiko-, Start- und Stopptasten. Das suggeriert dem Spielteilnehmer, er könne Einfluss auf den Spieldesign nehmen, und dies wiederum fördert das Weiterspielen in der Hoffnung, ein möglicher Gewinn stehe kurz bevor, sofern man jetzt nur „das Richtige“ tue. In Wirklichkeit ist das Spielergebnis allerdings unabhängig davon, ob man die Automaten laufen lässt oder die genannten Tasten drückt.⁹⁴

In den vorstehend genannten Studien werden nach den gewerblichen Geldgewinnspielgeräten die Glücksspielautomaten der staatlich konzessionierten **Spielbanken** als zweitwichtigster Gegenstand problematischen oder pathologischen Spielverhaltens genannt. Das dürfte dem ebenfalls hohen Gefährdungspotenzial dieser Glücksspielform, die unter anderem von hoher Eigenfrequenz des Spiels gekennzeichnet ist, entsprechen. Allerdings ist diese Glücksspielform in Deutschland mit ca. 7.000 Glücksspielautomaten nur an 80 Spielbankstandorten in Deutschland verfügbar,⁹⁵ während ca. 225.000 gewerbliche Geldspielgeräte in 12.300 Spiel-

91 *Becker*, Wie weit geht der Ermessensspielraum des Gesetzgebers bei der Regulierung des Glücksspielmarktes? Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht (ZfWG) 2009, 1 (7)

92 *Hayer*, Suchtrelevante Faktoren bei der Ausgestaltung von Geldspielgeräten, in: *Bündnis90/Die Grünen* (Hg.), Nur ein Spiel? Suchtpolitischer Handlungsbedarf bei Geldspielgeräten, März 2008, S. 11 - 16 (11)

93 vgl. *Wissenschaftliches Forum Glücksspiel*, Mess- und Bewertungsinstrumente zur Feststellung des Gefährdungspotenzials von Glücksspielprodukten, Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht (ZfWG) 2008, 1

94 *Hayer*, Suchtrelevante Faktoren bei der Ausgestaltung von Geldspielgeräten, in: *Bündnis90/Die Grünen* (Hg.), Nur ein Spiel? Suchtpolitischer Handlungsbedarf bei Geldspielgeräten, März 2008, S. 11 - 16 (11 f.)

95 Branchenbericht 2005/2006 der *Deutschen Spielbanken Interessen- und Arbeitsgemeinschaft* (DeSIA), <http://www.desia.de>, S. 4

hallen⁹⁶ und etwa 60.000 Gaststätten⁹⁷ verfügbar sind. Es kann daher nicht überraschen, dass die Glücksspielform des gewerblichen Automatenspiels der meistgenannte Gegenstand problematischen bzw. pathologischen Spielverhaltens ist.

Die Automatenindustrie verweist zum Spielerschutz gerne auf eigene Schulungsmaßnahmen – wobei offen bleibt, wer hier wen nach welchen Qualitätsstandards beschult. Zweifel an der Verlässlichkeit des Aufsichtspersonals in Sachen Spielerschutz werden zudem begründet durch Hinweise, wonach das Aufsichtspersonal zur Animation der Spieler angehalten wird. So berichtete *Angelika Maciejewski-Schulte* vom Ordnungsamt Hamburg Nord auf der 20. Jahrestagung des Fachverbandes Glücksspielsucht e. V. vom 27. bis 28. November 2008 in Erfurt:

Von Spielhallenaufsichten, die sich ratsuchend an die Behörde wenden, ist zu hören, das seitens der Betreiber angeordnet wird, mit allen Mitteln zu animieren, damit sämtliche Kohle verspielt wird (Sorge um den Spieler). Außer dem Rat, den Arbeitgeber zu wechseln, bleibt der Verwaltung keine Möglichkeit, da aus Angst keine Zeugenaussage gemacht wird.⁹⁸

Anpassungsbedarf:

Die unmittelbar bevorstehende Evaluation der Spielverordnung wird den dargestellten Forschungsstand zur Spielsucht und die besondere Rolle des gewerblichen Automatenspiels in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen haben.

Der verfügbare **Forschungsstand** zum Gefährdungspotenzial von gewerblichen Geldgewinnspielgeräten und zur unübersehbaren Hauptursache dieser Glücksspielform für die – vermutlich noch wachsende – Zahl der ca. 220.000 pathologischen Glücksspieler in Deutschland ist vom Gesetzgeber in sachgerechte gesetzliche Regelungen zur Bekämpfung und Vermeidung der Spielsucht **umzusetzen**.

Unter anderem ist beim gewerblichen Automatenspiel ein **Sperrsystem** verbindlich vorzugeben, das Spielern die Möglichkeit der Selbstsperrung (Abschluss von Sperrverträgen) mit haftungsrelevanten Folgen für die Automatenaufsteller im Falle der Missachtung gewährt.

96 *Meyer*, Glücksspiel – Zahlen und Fakten, in: *Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e. V.* (DHS; Hg.), Jahrbuch Sucht 2009, S. 136 - 152

97 *Bunke*, Bundesverband Automatenunternehmer e. V., Vortragsfolie zum Fachtag „Fairspiel! Denn Sucht ist ein Spielverderber“ am 08.07.2008 in Erfurt

98 *Maciejewski-Schulte*, Ordnungsamt Hamburg Nord, Vortrag auf der 20. Jahrestagung des Fachverbandes Glücksspielsucht e. V. vom 27. bis 28. November 2008 in Erfurt, http://www.gluecksspielsucht.de/materialien/handout2009/Vortrag_Maciejewski-Schultz.pdf

Kapitel 4 – Jugendschutz

Jugendlichen ist die Teilnahme an gewerblichen Glücksspielen nicht gestattet. § 6 Abs. 1 JuSchG bestimmt wörtlich:

Die Anwesenheit in öffentlichen Spielhallen oder ähnlichen vorwiegend dem Spielbetrieb dienenden Räumen darf Kindern und Jugendlichen nicht gestattet werden.

Diese Gesetzeslage wird – soweit ersichtlich – von niemandem in Frage gestellt. Aber wie sieht die Realität aus?

Auch für die staatlich konzessionierten Spielbanken besteht ein Zutrittsverbot für Minderjährige, geregelt in den jeweiligen Spielbankgesetzen der Länder und im Glücksspielstaatsvertrag. Die Durchsetzung erfolgt durch eine ausnahmslose Identitätskontrolle aller Gäste, die sich mit einem amtlichen Ausweisdokument ausweisen müssen. Perfekter kann der Jugendschutz nicht gewährleistet werden.

Bei Spielhallen und Gaststätten, in denen die gewerblichen Geldgewinnspielgeräte verfügbar sind, erfolgt dergleichen nicht; dort soll eine Augenscheinskontrolle durch das Aufsichtspersonal bzw. den Wirt genügen. Die Ineffizienz eines solcherart vernachlässigten Jugendschutzes liegt auf der Hand – und ist belegt:

Im Auftrag des Ministeriums für Gesundheit, Soziales, Frauen und Familie des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen wurde an der Universität Bielefeld eine Studie zum Glücksspielverhalten Jugendlicher durchgeführt. Die Datenerhebung erfolgte als Querschnittsstudie im Jahr 2002. Hierbei wurden Schülerinnen und Schüler der 7. und 9. Jahrgänge an Haupt-, Real- und Gesamtschulen sowie an Gymnasien mittels eines standardisierten Fragebogens befragt. Daten von 5.000 Jugendlichen im Alter von 13 bis 19 Jahren gingen in die Auswertung ein.⁹⁹ Etwa zwei Drittel der befragten 13 bis 19-Jährigen haben angabegemäß in ihrem Leben schon an mindestens einem selbstorganisierten oder kommerziellen Glücksspiel teilgenommen. Gut 7 % der Jugendlichen berichteten, dass sie im vergangenen Jahr auch an Geldspielautomaten gespielt haben. Weiterhin gaben 23 % der jugendlichen Geldautomatenspieler an, regelmäßig an Geldautomaten zu spielen.¹⁰⁰ Dabei spielten die Jugendlichen nach Selbstangaben vorwiegend im gastronomischen Bereich, in Imbissstuben und Gaststätten – mehr noch als in Spiel-

99 Hurrelmann/Schmidt/Kähnert, Konsum von Glücksspielen bei Kindern und Jugendlichen, 2003

100 Das Glücksspielverhalten Jugendlicher, Universität Bielefeld, Wissenschaft öffentlich, <http://www.uni-bielefeld.de/Universitaet/Einrichtungen/Zentrale%20Institute/IWT/FWG/Gluecksspiel/Erfahrung.html>

hallen. Hier scheinen Jugendliche einen relativ einfachen Zugang zu Geldspielautomaten zu finden.¹⁰¹

Die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) hat 2008 die Ergebnisse einer in ihrem Auftrag durchgeführten Studie zum Glücksspielverhalten der Bevölkerung veröffentlicht. Die im Jahr 2007 durchgeführte Studie basiert auf einer Befragung von 10.001 Personen im Alter von 16 bis 65 Jahren, umfasst also auch Jugendliche. Insgesamt gaben 2,2 % der Befragten an, in den letzten 12 Monaten mindestens einmal am gewerblichen Automatenspiel teilgenommen zu haben; das gewerbliche Automatenspiel nahm dabei den zehnten Rang aller nachgefragten Glücksspielformen ein.¹⁰² Trotz der gesetzlichen Bestimmungen zum Jugendschutz gaben insgesamt 60,7 % der Jugendlichen im Alter von 16 und 17 Jahren an, mindestens einmal in ihrem Leben mindestens eine der erfassten Glücksspielformen gespielt zu haben; dabei haben 6,6 % der Jugendlichen angabegemäß mindestens einmal in ihrem noch jungen Leben an gewerblichen Geldgewinnspielautomaten gespielt. Bei den männlichen Jugendlichen beträgt der Anteil sogar 9,2 %.¹⁰³

Innerhalb der letzten 12 Monate haben 2,3 % der Jugendlichen an gewerblichen Geldgewinnspielgeräten gespielt, die hierbei auf den fünften Rang der nachgefragten Glücksspiele kamen. Bei den männlichen Jugendlichen liegt die 12-Monats-Prävalenz sogar bei 4,3 %.¹⁰⁴

Hier ist deutlich hervorzuheben, dass gewerbliche Geldgewinnspielgeräte beim Glücksspielverhalten der Jugendlichen den 5. Rang einnehmen, während für die gesamte befragte Altersgruppe der 16- bis 65-Jährigen die gewerblichen Geldgewinnspielgeräte den 10. Rang einnehmen. Die klare **Präferenz der Jugendlichen für die Geldgewinnspielgeräte** hat einen unübersehbaren Grund: die flächendeckende Verfügbarkeit quer durch die Republik bei offenkundig laxer Alterskontrolle. *Ilona Füchtenschnieder* vom Fachverband Glücksspielsucht e. V. berichtet hierzu beispielhaft:

Wir hören nicht selten Geschichten wie: „Ich bin mit meinem Vater und meinem Onkel zum Frühschoppen gegangen und die haben mich dann so lange vor dem Geldspielautomaten geparkt.“¹⁰⁵

Der Arbeitskreis gegen Spielsucht e. V. berichtet, dass die Automatenspieler, die dort in die Beratungsstelle kommen, zu 43,7 % angeben, ihre erste Spielerfahrung vor dem 18. Lebensjahr an Geldspielgeräten in gastronomischen Betrieben gemacht zu haben; weitere 33 % im Alter von 18 bis 21. In mancher Kommune ersetzt das Spielen in der „Pommesbude an der

101 Hayer, Suchtrelevante Faktoren bei der Ausgestaltung von Geldspielgeräten, in: *Bündnis90/Die Grünen* (Hg.), Nur ein Spiel? Suchtpolitischer Handlungsbedarf bei Geldspielgeräten, März 2008, S. 11 - 16 (14)

102 Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA), Glücksspielverhalten und problematisches Glücksspielen in Deutschland 2007 – Ergebnisse einer Repräsentativbefragung, Juli 2008, S. 20

103 Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA), Glücksspielverhalten und problematisches Glücksspielen in Deutschland 2007 – Ergebnisse einer Repräsentativbefragung, Juli 2008, S. 22

104 Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA), Glücksspielverhalten und problematisches Glücksspielen in Deutschland 2007 – Ergebnisse einer Repräsentativbefragung, Juli 2008, S. 23

105 Füchtenschnieder, Geldspielautomaten und Sucht – ein Überblick, in: *Bündnis90/Die Grünen* (Hg.), Nur ein Spiel? Suchtpolitischer Handlungsbedarf bei Geldspielgeräten, März 2008, S. 6 - 10 (7)

Ecke“ ein fehlendes Jugendzentrum. Es kommt nach Ansicht von *Jürgen Trümper* vom Arbeitskreis gegen Spielsucht e. V. auch gar nicht darauf an, ob ein Jugendlicher am Automaten selbst spielt. Was nütze es,

„wenn ein tatsächlich 18-Jähriger das Geld in den Automaten wirft und ein 14- oder 16-Jähriger – vielleicht mit wenig Erfahrung im Geldmanagement – daneben steht und visualisiert, dass aus dem Wechselgeld einer Currywurst plötzlich ein Spiegelgewinn, in seinen Augen, ein Vermögen von 500 € erspielt wird“.¹⁰⁶

In einer Untersuchung des Instituts für Psychologie und Kognitionsforschung (IPK) der Universität Bremen im Jahr 2005 gaben knapp 40 % der problembehafteten Geldspielautomatenspieler auf die Frage nach dem Zeitpunkt des ersten Kontakts zu dieser Glücksspielform an, bereits vor dem 18. Lebensjahr gespielt zu haben.¹⁰⁷

Ein hoher Anteil der problematischen/pathologischen Spieler gibt an, bereits vor dem 18. Lebensjahr an Geldspielgeräten, hier vornehmlich in gastronomischen Betrieben, gespielt zu haben. So erlebten 36,3 % der Automatenspieler, die die Spielerberatungsstelle des Arbeitskreises gegen Spielsucht e. V. in den Jahren 2000 bis 2004 aufgesucht haben, ihre erste Spielerfahrung am Geldspielgerät, im Regelfall an Geräten in gastronomischen Betrieben.¹⁰⁸

In der Glücksspielforschung wurde mehrfach belegt, dass ein Zusammenhang besteht zwischen frühem Erstkontakt und einer weiteren regelmäßigen Spielteilnahme sowie einem erhöhten Risiko für einen fehlangepassten Entwicklungsverlauf. Minderjährige Jugendliche sollten es also grundsätzlich so schwer wie möglich haben, an Glücksspielen teilzunehmen. Die Universität Bielefeld hat in ihrer Studie den Anteil der Problemspieler bei den 13- bis 19-Jährigen mit 3 % beziffert – ein Wert weit über der Prävalenzrate bei Erwachsenen.¹⁰⁹

Geldspielgeräte müssen demnach nicht nur so abgegrenzt werden, dass Kinder und Jugendliche nicht daran spielen können, sondern sie gehören gar nicht erst in Räumlichkeiten, in denen Jugendliche alltäglich verkehren. Deshalb sollten Geldgewinnspielgeräte in gastronomischen Betrieben abgebaut werden, denn sie sind absolut nicht kompatibel mit dem Jugendschutz. In Bäckereien beispielsweise, in denen zwei Geräte stehen, sieht man häufig, dass diese von dem wenigen Personal gar nicht überwacht werden können und dass das Personal auch nicht hinter der Theke vorkommt, um die Kinder oder Jugendlichen anzusprechen, die da am Geldspielautomaten spielen.¹¹⁰

106 *Trümper*, Die Umsetzung der novellierten Spielverordnung in der Praxis, in: *Bündnis90/Die Grünen* (Hg.), Nur ein Spiel? Suchtpolitischer Handlungsbedarf bei Geldspielgeräten, März 2008, S. 17 - 21 (20 f.)

107 *Hayer*, Suchtrelevante Faktoren bei der Ausgestaltung von Geldspielgeräten, in: *Bündnis90/Die Grünen* (Hg.), Nur ein Spiel? Suchtpolitischer Handlungsbedarf bei Geldspielgeräten, März 2008, S. 11 - 16 (14)

108 *Trümper*, Die Novellierung der Spielverordnung – Stellungnahme des Arbeitskreises gegen Spielsucht e. V. zum Referentenentwurf zur Änderung der Spielverordnung (Stand: 23.11.2004)

109 *Hayer*, Suchtrelevante Faktoren bei der Ausgestaltung von Geldspielgeräten, in: *Bündnis90/Die Grünen* (Hg.), Nur ein Spiel? Suchtpolitischer Handlungsbedarf bei Geldspielgeräten, März 2008, S. 11 - 16 (15)

110 *Füchtenschnieder*, Geldspielautomaten und Sucht – ein Überblick, in: *Bündnis90/Die Grünen* (Hg.), Nur ein Spiel? Suchtpolitischer Handlungsbedarf bei Geldspielgeräten, März 2008, S. 6 - 10 (7 f.)

Anpassungsbedarf:

Die Geräte dürfen nach dem Willen des Gesetzgebers erst ab 18 Jahren bespielt werden. Diese Einschränkung wird in der Realität allerdings nicht eingehalten, wie man jeden Tag beobachten kann. Auch die Ergebnisse der Bielefelder Studie zum „Konsum von Glücksspielen bei Kindern und Jugendlichen“ sprechen dafür, Geräte nicht an Orten aufzustellen, an denen sich vermehrt Kinder und Jugendliche aufhalten (Eisdielen, Cafés, Imbissstuben).

Aufgestellt sind diese Geräte derzeit nicht in der gehobenen Gaststättenkategorie, sondern vorrangig im unteren Segment und zusätzlich an Orten wie Eisdielen, Autobahnraststätten, Einkaufszentren, Waschsalongen etc. Der Zugang ist hier niedrighschwellig möglich, eine soziale Kontrolle findet nicht statt. Gastronomische Betriebe dieser Art haben quasi eine „Rekrutierungsfunktion“ für Spielhallen. Hier haben nicht wenige Glücksspielerkarrieren begonnen.¹¹¹

Für einen effizienten Jugendschutz bei gewerblichen Geldgewinnspielgeräten **sollte sich der Gesetzgeber für eine strikten Alters- und Zutrittskontrolle entscheiden.**

- Bei Spielhallen bedarf dies einer ausnahmslosen Identitätskontrolle unter Verwendung amtlicher Ausweisdokumente.
- In gastronomischen und anderen Betrieben, bei denen das Bereitstellen von Geldgewinnspielgeräten nur eine Nebenleistung ist, dürfte dies nicht möglich sein; hier muss die Aufstellung von Geldgewinnspielgeräten gesetzlich untersagt werden.

111 Stellungnahme des Fachverbandes Glücksspielsucht e. V. vom 26.01.2005 zur Novellierung der Spielverordnung

Kapitel 5 – Regulierungssystem

Die Rolle des Gesetzgebers

Das Glücksspielrecht in Deutschland ist durch eine duale Ordnung geprägt:

- Lotterien, Sportwetten und Spielbanken unterliegen der ordnungsrechtlichen Domäne der **Landesgesetzgeber**, die unter dem Flankenschutz der §§ 284 ff. StGB (strafrechtliches Verbot der Veranstaltung von Glücksspielen) erhebliche Marktzugangsbarrieren in Form von **Bedürfnisprüfungen** oder gar Alleinrechten zugunsten der öffentlichen Hand normiert haben; dabei liegt die Konzessionserteilung im Ermessen der Innenministerien der Länder.
- Im Gegensatz dazu hat der **Bundgesetzgeber** das Glücksspielrecht in der Gewerbeordnung **freizügig** geregelt; in den §§ 33c ff. GewO sind nur wenige Zulassungsbedingungen niedergelegt, bei deren Vorliegen ein **Rechtsanspruch auf Erlaubniserteilung** besteht.¹¹²

Wer Geldgewinnspielgeräte aufstellen (und betreiben) will, bedarf nach den gesetzlichen Vorschriften des gewerblichen Spielrechts eine **Aufstellerlaubnis** (§ 33c GewO), eine **Bauartzulassung** für die aufzustellenden Geldgewinnspielgeräte (§ 33e GewO) und – im Falle der Errichtung einer Spielhalle – eine standortbezogene **Spielhallenerlaubnis** (§ 33i GewO). Für alle drei Erlaubnisse definieren die genannten Gesetzesbestimmungen der GewO keine Erteilungsvoraussetzungen, sondern lediglich Versagungsgründe; liegen diese nicht vor, muss die Erlaubnis erteilt werden.¹¹³ Nach den vom Gesetzgeber getroffenen Bestimmungen erfolgt eine Versagung nur:

- bei der Aufstellerlaubnis (§ 33c GewO) beim Fehlen der Zuverlässigkeit ,
- bei der Bauartzulassung für die GGSG (§ 33e GewO), wenn die Gefahr besteht, dass der Spieler unangemessen hohe Verluste in kurzer Zeit erleidet,
- bei der Spielhallenerlaubnis (§ 33i GewO)
 - beim Fehlen der Zuverlässigkeit,
 - wenn die Räume wegen ihrer Beschaffenheit oder Lage nicht den polizeilichen Anforderungen genügen,
 - wenn die Spielhalle eine Gefährdung der Jugend, eine übermäßige Ausnutzung des Spieltriebs, schädliche Umwelteinwirkungen oder sonst eine nicht zumutbare Be-

112 *Stober*, Besonderes Wirtschaftsverwaltungsrecht, 13. Aufl. 2004, § 46 III 5, S. 61

113 *Hahn*, Neuregelungen zum gewerblichen Spielrecht, GewArch 2007, 89 (91)

lästigung der Allgemeinheit, der Nachbarn oder einer im öffentlichen Interesse bestehenden Einrichtung befürchten lässt.

Mehr hat der Gesetzgeber nicht geregelt. So **hat es der Gesetzgeber unterlassen**,

- hinsichtlich der Aufstellerlaubnis Anforderungen an die **Fach- und Sachkunde** des Aufstellers zu verlangen. Geboten wäre aber eine gesetzliche Vorschrift über den Nachweis von Kenntnissen im Erkennen von problematischen oder pathologischen Spielern und im Umgang mit diesen.
- die Anforderungen an die **Bauartzulassung** von Geldgewinnspielgeräten in Übereinstimmung mit dem **Forschungsstand** zur **Glücksspielsucht** zu regeln. Die vorhandene Regelung des § 33e Abs. 1 Satz 1 GewO umfasst lediglich „unangemessen hohe Verluste der Spieler in kurzer Zeit“ – und greift somit lediglich zwei von 12 Kriterien des Gefährdungspotenzials von Glücksspielprodukten auf (s. hierzu oben Kapitel 2, Seite 19). Gleichwohl bezeichnet der für die Automatenwirtschaft tätige Rechtsanwalt *Dr. Hans-Jörg Odenthal* den § 33e GewO als „Magna Charta“ und „die Zentralnorm des gewerblichen Spielrechts schlechthin“ – eine grobe Verkennung des verfügbaren Kenntnisstandes zum Gefährdungspotenzial von Glücksspielprodukten.¹¹⁴
- für den Betrieb von Spielhallen positive Anforderung an den Spielerschutz vorzugeben, etwa die zwingende Vorlage und Fortschreibung eines **Sozialkonzepts**.
- für den Betrieb von Spielhallen eine Prüfung des Bedarfs solcher Betriebe (**Bedürfnisprüfung**) vorzusehen.

Alles in allem werden die vom Bundesgesetzgeber im Gesetzesrang getroffenen Bestimmungen dem Regulierungsbedarf für das Aufstellen gewerblicher Geldgewinnspielgeräte nicht gerecht. Die bestehenden gesetzlichen Regelungen erfüllen mit Blick auf gewerbliche Geldgewinnspielgeräte schon nicht die dem Gewerberecht zugeordnete Aufgabe der Gefahrenabwehr. Denn eigentlich ist das Gewerberecht innerhalb der deutschen Rechtsordnung das Zentralgebiet des gesamten öffentlichen Wirtschaftsrechts (sog. Wirtschaftsverwaltungsrecht); es ist dabei seinem Charakter nach Wirtschaftsüberwachungsrecht, das auch der Gefahrenabwehr dient. Das Gewerberecht ist also Ordnungsrecht;¹¹⁵ es verfolgt mit seinen „gewerbepolizeilichen“ Normen primär ordnungs- bzw. polizeirechtliche Ziele.¹¹⁶ Dieser Ansatz ist regulatorisch konsequent umzusetzen, was verfassungsrechtlich möglich ist. Denn dem Sportwetten-Urteil des Bundesverfassungsgerichts¹¹⁷ vom 28.03.2006 lassen sich zwei Grundaussagen entnehmen: Zum Einen haben Vorschriften zum Schutz des Spielers vor den spezifischen Gefahren des Glücksspiels auch in einer liberalen und pluralistischen Gesellschaft eine Berechtigung. Diese Gefahren bestehen einmal für den Einzelnen, indem dieser Schaden an seiner Ge-

114 *Odenthal*, Das Gewerbliche Spielrecht, in: *Gebhardt/Grüsser-Sinopoli*, Glücksspiel in Deutschland – Ökonomie, Recht, Sucht, 2008, § 20 Rn. 12, S. 404

115 *Tettinger* in: *Tettinger/Wank*, Gewerbeordnung, 7. Aufl. 2004, Einleitung Rn. 2 bis 4; *Badura*, Wirtschaftsverwaltungsrecht, in: *Schmidt-Aßmann* (Hg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 12. Aufl. 2003, 3. Kap. III 2 b Rn. 75, S. 306

116 *Stober*, Besonderes Wirtschaftsverwaltungsrecht, 13. Aufl. 2004, § 45 III 1, S. 8

117 BVerfG, Urteil vom 28.03.2006, 1 BvR 1054.01

sundheit erleidet und sich infolge dessen möglicherweise bis zur Zahlungsunfähigkeit verschuldet. Für die Gemeinschaft wiederum hat der durch die Spielleidenschaft verursachte Vermögensverfall vielfältige, unter anderem die Sozialkassen belastende nachteilige Folgen. Der Schutz des Spielers und der Gemeinschaft vor diesen Folgen rechtfertigt nicht nur eine Beschränkung der gewerblichen Betätigungsfreiheit desjenigen, der Glücksspiele veranstalten will, sondern unter Umständen auch die beschränkende Regulierungen des Marktzugangs einschließlich der Berufswahl.¹¹⁸

Die Rolle des Verordnungsgebers

Der Gesetzgeber hat sich der Befassung mit den wesentlichen Anforderungen des Spielerschutzes entledigt, indem er das Bundesministerium für Wirtschaft unter anderem dazu ermächtigt hat, die Anforderungen an die Erteilung einer Bauartzulassung für Geldgewinnspielgeräte in einer Rechtsverordnung zu regeln (§ 33f GewO).

Damit hat es der Gesetzgeber zugleich aus der Hand gegeben, für die Merkmalsausprägung von Geldgewinnspielgeräten und somit ihr **Gefährdungspotenzial** einen verbindlichen Rahmen vorzugeben – was nur schwer mit dem vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsatz vereinbar sein dürfte, dass der Gesetzgeber solche Entscheidungen, die „wesentlich“ sind in dem Sinne, dass sie die Grundlagen der sozialen Gemeinschaft betreffen, durch förmliches Gesetz treffen muss (sog. **Wesentlichkeitsprinzip**). So hat *Stefan Welzk* hinsichtlich der Novellierung der Spielverordnung 2005/2006 zu Recht bemängelt, dass sich das Parlament „mit diesem neuen Spielhallenrecht“ überhaupt nicht befasst hat, weshalb

„Die soziale und Suchtproblematik der hochbrisanten neuen Spielverordnung ... so ziemlich links liegen (bleibt).“¹¹⁹

Der gleichwohl ermächtigte Verordnungsgeber hat von der an ihn delegierten Regulierungsbefugnis mittels der Spielverordnung (SpielV) freizügigen Gebrauch gemacht.

- So finden sich in § 1 SpielV Bestimmungen über die zulässigen **Aufstellorte** für Geldgewinnspielgeräte – ohne Regelungen über Mindestabstände zu Schulen oder sonstigen Einrichtungen für Kinder und Jugendliche.
- In § 6 Abs. 4 SpielV sind **Warnhinweise** betreffend das übermäßige Spielen und den Jugendschutz sowie Hinweise auf Beratungsmöglichkeiten bei pathologischem Spielverhalten vorgeschrieben, die jedoch nicht bußgeldbewehrt sind.
- In den § 11 SpielV hat das Bundeswirtschaftsministerium die **Bauartzulassung** für die GGSG auf die Physikalisch-Technische Bundesanstalt **übertragen**.

118 *Odenthal*, Das Gewerbliche Spielrecht, in: *Gebhardt/Grüsser-Sinopoli*, Glücksspiel in Deutschland – Ökonomie, Recht, Sucht, 2008, § 20 Rn. 4, S. 401

119 *Welzk*, Zocken leicht gemacht? Blätter für deutsche und internationale Politik, 2005 Heft 7 S. 790 - 793

- Zu den in § 12 SpielV geregelten materiell-rechtlichen Anforderungen für die Bauartzulassung gehört eine **Erklärung** des Antragstellers (deren Wahrheitsgehalt nicht überprüft wird!), dass
 - a) Gewinne in solcher Höhe ausgezahlt werden, dass bei langfristiger Betrachtung kein höherer Betrag als 33 Euro je Stunde als Kasseninhalt verbleibt,
 - b) die Gewinnaussichten zufällig sind und für jeden Spieler gleiche Chancen eröffnet werden,
 - c) bei Beginn einer gemäß § 13 Abs. 1 Nr. 5 erzwungenen Spielpause alle auf dem Münz- sowie Gewinnspeicher aufgebuchten Beträge bis auf Restbeträge, die in der Summe unter dem Höchsteinsatz von 0,20 € liegen, automatisch ausgezahlt werden und
 - d) die Möglichkeit vorhanden ist, sämtliche Einsätze, Gewinne und Kasseninhalte für steuerliche Erhebungen zu dokumentieren.
- In § 13 SpielV findet sich ein Kernstück der oben in Kapitel 2 (Seite 13) kritisierten Novelle von 2005. Wesentlich ist hier die
 - Entkoppelung der Höchstgewinn- und -verlustgrenzen vom einzelnen Spiel bei gleichzeitiger Erhöhung der Höchstwertgrenzen und
 - die Verkürzung der Mindestspielzeit von 12 auf 5 Sekunden, also die Erhöhung der Ereignisfrequenz in Annäherung an die Laufzeiten der Glücksspielautomaten in den staatlich konzessionierten Spielbanken.¹²⁰
- In § 7 SpielV ist eine periodische **Anschlussprüfung** vorgesehen, die alle zwei Jahre vor allem durch Sachverständige erfolgt und klären soll, ob das Geldgewinnspielgerät (noch) mit der Bauartzulassung übereinstimmt; eine echte Prüfung ist den Kontrolleuren dabei jedoch gar nicht möglich (dazu unten Seite Kapitel 6, Seite 46)

Gegenüber diesem freizügigen und auf Kosten des Spielerschutzes gestalteten Regulierungssystem unterliegen die staatlich konzessionierten Spielbanken seit jeher einem rigiden Regulierungssystem, das geprägt ist durch

- ein repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt,
- Bedürfnisprüfung durch das Innenministerium,
- kein Rechtsanspruch auf Erlaubniserteilung,
- deutlich beschränkte Anzahl der Standorte und Spielmöglichkeiten,
- enge Regeln für zugelassene Produkte und die Sicherheitsanforderungen im Spielbetrieb,
- umfassender Spielerschutz durch ausnahmslose Zutrittskontrollen mit Ausweispflicht, bundesweitem Sperrsystem und Sozialkonzept,
- laufende Beaufsichtigung und Überprüfung des Spielbetriebs durch anwesende Revisoren der Finanzämter (permanente Außenprüfung),
- hohe Abgaben bis an die Grenze der Wirtschaftlichkeit.

¹²⁰ Hahn, Neuregelungen zum gewerblichen Spielrecht, GewArch 2007, 89 (91)

Einzelheiten hierzu sind in den Spielbankgesetzen der Länder, dem Glücksspielstaatsvertrag, den Ausführungsgesetzen, Verordnungen und den umfangreichen, teilweise Dutzende von Seiten umfassenden Konzessionen geregelt.

Demgegenüber ist das gewerbliche Automatenspiel geprägt durch

- das Prinzip der Gewerbefreiheit (Rechtsanspruch auf Erlaubniserteilung),
- eine nahezu beliebige Standortwahl ohne Berücksichtigung des Jugendschutzes,
- gewerbeübliche Besteuerung nebst kommunaler Vergnügungssteuer,
- extrem hohe Verdichtungs- und leichte Erreichbarkeit,
- unzureichende und auslegungsfähige Regelungen zur Spielbeschränkung durch Bauartzulassungen für GGSG sowie Raum- und Aufstellvorgaben, z. B. Mehrfachkonzessionen,
- bestenfalls stichprobenartige Vorort-Kontrollen durch überforderte örtliche Ordnungsämter.

Nach Ansicht von *Prof. Dr. Michael Adams*, Direktor des Instituts für Recht der Wirtschaft der Universität Hamburg und Mitglied des Fachbeirats Glücksspielsucht¹²¹ ist der Bundesgesetzgeber mit seinen gewerblichen Regelungen für die Geldgewinnspielgeräte deutlich weniger restriktiv. Danach unterliegen Automaten Spiele grundsätzlich der Gewerbefreiheit; nur der Automatenaufsteller ist nach § 33c Abs. 1 S. 1 GewO persönlich erlaubnispflichtig, d. h. er darf nicht bestimmte Straftaten begangen haben und muss auch sonst nach dem Gesamtbild seines Verhaltens Gewähr dafür bieten, dass er sein Gewerbe ordnungsgemäß ausüben wird. *Prof. Adams* hält diese Regelung für einen „zahnlosen Tiger“, weil sie zu keiner wirksamen Begrenzung des problematischen Spielangebots führt.¹²²

Anpassungsbedarf:

Die Spielverordnung ist durch den Gesetzgeber – und nicht durch den offenbar überforderten Verordnungsgeber – zu korrigieren im Sinne eines ernsthaften Spielerschutzes.

Insbesondere sind folgende Änderungen erforderlich:

- Verlängerung der Ereignisfrequenz
- Einschränkung der Verlustmöglichkeiten auf den durchschnittlichen Bruttostundenlohn eines Arbeiters
- Einschränkung der Gewinnmöglichkeiten auf den 3-fachen Wert des Einsatzes

121 <http://www.fachbeirat-gluecksspielsucht.hessen.de/>

122 *Adams*, Sollen Automaten Spiele rechtlich wie Glücksspiele behandelt werden? in: *Bündnis90/Die Grünen* (Hg.), Nur ein Spiel? Suchtpolitischer Handlungsbedarf bei Geldspielgeräten, März 2008, S. 27 - 33 (28)

- Regelung des Mindestabstandes zu Schulen und sonstigen Einrichtungen für Kinder und Jugendliche
- Einführung eines Sach- und Fachkundenachweises der Automatenaufsteller und des Aufsichtspersonals
- Einführung der Bedürfnisprüfung für Aufstellorte

Kapitel 6 – Zulassung und Prüfung der GGSG

Bauartzulassung: Die Rolle der PTB

Die Zulassung der Geldgewinnspielgeräte erfolgt in Form einer **Bauartzulassung** durch die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB). Kennzeichnend hierfür ist, dass für serienmäßig angefertigte Anlagen oder Anlagenteile lediglich ein **Baumuster geprüft** wird. Entspricht dieses den einschlägigen Anforderungen, wird die Zulassung für den gesamten Serientyp erteilt. Die Bauartzulassung ersetzt also die Prüfung der einzelnen Geräte.¹²³

Für die **serienmäßigen Nachbaugeräte** muss dann gewährleistet sein, dass sie mit der zugelassenen Bauart übereinstimmen. Das wird indes frühestens 24 Monate nach der erstmaligen Aufstellung eines Geldgewinnspielgerätes geprüft.

Inhaltliche Voraussetzung für die Erteilung der Bauartzulassung durch die PTB ist das Vorliegen der in § 12 Abs. 2 und § 13 Abs. 1 SpielV genannten Voraussetzungen.

§ 12 Abs. 2 SpielV fordert eine **Herstellererklärung** mit vier Angaben über die:

1. Auszahlung der Gewinne in solcher Höhe, dass bei langfristiger Betrachtung kein höherer Betrag als 33 € pro Stunde als Kassensinhalt verbleibt,
2. Zufallsabhängigkeit und Chancengleichheit der Gewinnaussichten,
3. automatische Auszahlung aller auf dem Münz- und Gewinnspeicher gebuchten Beträge oberhalb von 0,20 € im Falle der erzwungenen Spielpause,
4. Möglichkeit der Dokumentation sämtlicher Einsätze, Gewinne und Kassensinhalte für steuerliche Zwecke.

§ 13 Abs. 1 SpielV nennt zehn von der PTB zu prüfende **Bedingungen**:

1. Mindestspieldauer 5 Sekunden; dabei Höchsteinsatz 0,20 € und Höchstgewinn 2 €,
2. Begrenzungsregelung bei Spielverlängerung: Pro Verlängerungssekunde höchstens 0,03 € mehr Einsatz und 0,30 € mehr Gewinn bis zu einer Obergrenze von 75 Sekunden;
3. Verlust (Einsätze abzüglich Gewinne) pro Stunde höchstens 80 €,
4. Gewinne abzüglich der Einsätze pro Stunde höchstens 500 €,
5. Spielpause von mindestens 5 Minuten nach einer Stunde Spielbetrieb; Verzögerung der Pause so lange erlaubt, wie Gewinne die Einsätze deutlich übersteigen,

123 *Odenthal*, Das Gewerbliche Spielrecht, in: *Gebhardt/Grüsser-Sinopoli*, Glücksspiel in Deutschland – Ökonomie, Recht, Sucht, 2008, § 20 Rn. 11, S. 404

6. Begrenzung des Geldspeichers bei Geldannahme auf 25 €; automatische Auszahlung höherer Beträge; Wahlmöglichkeit des Spielers zwischen manueller oder automatischer Abbuchung der Einsätze aus dem Speicher; jederzeitige Auszahlungsmöglichkeit für sämtliche aufgebuchten Beträge über 0,20 €,
7. Spielbetrieb nur mit Euro-Münzen und -Banknoten direkt am Spielgerät,
8. Kontrolleinrichtung, die sämtliche Einsätze, Gewinne und den Kassensinhalt zeitgerecht, unmittelbar und auslesbar erfasst und die o.g. Höchstgrenzen gewährleistet,
9. zuverlässige und veränderungssichere Bauweise des GGSG und seiner Komponenten entsprechend der Funktion und dem Stand der Technik,
10. Überprüfbarkeit der Übereinstimmung der Nachbaugeräte mit der zugelassenen Bauart.

Das Aufstellen von Geldgewinnspielgeräten, die diesen Bedingungen nicht entsprechen, führt zur Strafbarkeit nach § 284 StGB (unerlaubtes Veranstellen eines Glücksspiels).¹²⁴

In einem Protokoll, das der Redaktion markt vom Westdeutschen Rundfunk vorliegt, betont ein „führendes PTB-Mitglied“, dass die Physikalisch-Technische Bundesanstalt den Herstellern vertraue und dass das „gesamte Regelwerk, nach dem die PTB zu verfahren habe, grundsätzlich davon ausgeht, dass dem Hersteller immer vertraut werden müsse“.¹²⁵ Dieser Vertrauensvorschuss scheint offenbar nötig zu sein, wie ein Schreiben der PTB vom 30.01.2009 an das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie zeigt. Die PTB erläutert dort den Hintergrund einer von ihr vorgenommenen Änderung der **Technischen Richtlinie** zur Sicherung der Prüfbarkeit und Durchführung der Bauartprüfung von Geldspielgeräten im Sinne von § 33c Gewerbeordnung, Version 3.3 vom 04.05.2007.¹²⁶ In dem Schreiben teilt die PTB zunächst folgendes mit:

§ 12 Abs. 2 Ziffer a) SpielV fordert eine schriftliche Erklärung vom Antragsteller, in der er versichert, dass „Gewinne in solcher Höhe ausgezahlt werden, dass bei langfristiger Betrachtung kein höherer Betrag als 33 € je Stunde als Kassensinhalt verbleibt“.¹²⁷

Eine Seite weiter heißt es dann (Hervorhebung nicht im Original):

Die Beachtung der Anforderungen aus § 12 Abs. 2 Ziffer a) SpielV wird in der PTB gelegentlich Plausibilitätskontrollen unterzogen. ... **Eine vollständige nachträgliche Prüfung ist nicht möglich**, sondern die Anforderung muss bei der Kon-

124 von Bubnoff in: Leipziger Kommentar, StGB, vor § 284 Rn. 16; Odenthal, GewArch 1989, 222 (227); Wohlers, JR 2003, 388; ders., in: NK, § 284 StGB Rn. 51; erg. Ambs, in: Erbs/Kohlhaas, § 33c GewO, Rn. 10; vgl. auch Nummer 1.1.1 der SpielVwV

125 Lareya, Glücksspiel: Reine Vertrauenssache in: WDR, Sendung „markt“ vom 16.02.2009, http://www.wdr.de/tv/markt/sendungsbeitraege/2009/0216/04_gluecksspiel.jsp

126 Die infolge der letzten Änderungen aktuelle Version 4.0 datiert vom 17.01.2008

127 Schreiben der PTB vom 30.01.2009 an das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, S. 2

struktion bzw. bei den mathematischen Modellen zur Spielgestaltung beachtet werden.¹²⁸

Hinsichtlich der ebenfalls geforderten Herstellerklärung zur Zufallsabhängigkeit heißt es:

Dazu ist festzustellen, dass die Trendfreiheit von Gewinnerwartungen durch Herstellererklärungen zu § 12 Abs. 2 Ziffer b) SpielV versichert wird und die PTB gelegentlich Plausibilitätsbetrachtungen vornimmt. Diese Anforderung ist **ebenfalls nicht nachträglich vollständig prüfbar**, sondern muss bei der Konstruktion der Spielgeräte beachtet werden.

Es ist festzuhalten: Die Regelung des § 12 Abs. 2 SpielV betreffend die Herstellererklärung zur Deckelung des Kassensinhalts und zur manipulationsfreien Zufallsabhängigkeit der Spiele ist von vornherein darauf angelegt, dass eine inhaltliche Prüfung seitens der Zulassungsbehörde nicht erfolgt.

Dem entspricht, dass weder Standards definiert sind noch nachgeprüft werden zur **technischen Sicherheit** der GGSG; dies gilt insbesondere für die Versiegelung von Hardwareelementen und die Verschlüsselung von Softwareelementen bei bauartzugelassenen Geldgewinnspielgeräten. In der Technischen Richtlinie heißt es insoweit nur in Ziffer 1.12, dass zur Feststellung der Konformität der einzelnen Nachbaugeräte mit dem zugelassenen Bauartmuster eine **Identifizierung der verwendeten Hardware- und Softwaremodule** erforderlich ist, welche anhand von firmenspezifischen **Aufschriften** (z. B. Typenschilder, Platinenaufdrucke oder Modulbeschriftungen) erfolgen soll. Die Identifizierung der Geldspielgerätesoftware soll durch fest mit der Software verbundene Bezeichnungen (**Zeichenketten**) und durch eine **Checksumme** erfolgen, deren Berechnung dynamisch erfolgen muss.

Diese Vorgaben entsprechen allerdings **nicht dem Stand der Technik zur Sicherheit von Hard- und Software** gegen regelwidrigen Austausch oder sonstige Veränderungen.¹²⁹ *Thomas Noone* führt hierzu in seiner Untersuchung zu Sicherheit und Stand der Technik bei der Prüfung von Geldspielgeräten aus:

Alle Geldspielgeräte sollen zwei logische Komponenten, die „Spielsteuerung“ und die „Kontrolleinrichtung“, aufweisen. Diese werden durch den Hersteller in Soft- oder Hardware implementiert. ... Die Kontrolleinrichtung wird auf Seite 21 der „Technischen Richtlinie“ (gemeint ist Ziff. 3.2, Anm. d. Verf.) folgendermaßen definiert:

Alle beabsichtigten Aktionen – Einsatzleistung, Gewinnauszahlung und Zustandsänderung (bzw. -meldung) – werden der Kontrolleinrichtung vor der Ausführung in Form einer Buchungsanfrage zur Prüfung

128 Schreiben der PTB vom 30.01.2009 an das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, S. 3

129 *Noone*, Geldspielgeräte und die SpielV – Eine Betrachtung der technischen Umsetzung einer politischen Vorgabe unter den Aspekten „Sicherheit“ und „Stand der Technik“, Masterarbeit an der Fakultät für Informatik der Hochschule Augsburg, 2008, S. 27, 29

vorgelegt. Sind die Anforderungen erfüllt, wird eine interne Buchung ausgeführt und die Erlaubnis ('Y' bzw. 'y') zur Durchführung erteilt. Einsätze und Gewinne werden mit Zeitangabe an die Verarbeitungseinheit zur Aufbereitung der steuerlichen Erhebungen weitergeleitet. Bei erkanntem Regelverstoß erfolgt die Ablehnung der Buchungsanfrage('N' bzw. 'n') gegenüber der Spielsteuerung (siehe Abschnitt 5).

D. h., die PTB erwartet von einer durch Dritte implementierte und für die PTB in der Praxis nicht direkt einsehbare Software, dass diese eine bestimmte Verhaltensweise einhält: unter anderem die von der PTB festgelegten Kontroll- und Überwachungsfunktionen.¹³⁰

Noone kommt dementsprechend zu dem Ergebnis, dass – auch ohne die Aspekte „Sicherheit“ und „Stand der Technik“ besonders betonen zu müssen – aus technischer Sicht das **Verfahren der PTB zur Bauartzulassung unsicher und ohne Aussagekraft** ist. Wichtige in § 13 SpielV genannte Anforderungen würden nicht erfüllt, ohne dass es hierfür überzeugende fachliche Gründe gebe.¹³¹

Die Rolle der periodischen Übereinstimmungsprüfung

Das Verfahren nach § 7 SpielV (Geräteprüfung) ist das der Bauartzulassung nachgeschaltete Verfahren. Nach Absatz 1 der Vorschrift hat der Aufsteller ein Geldspielgerät spätestens 24 Monate nach dem im Zulassungszeichen angegebenen Beginn der Aufstellung und danach spätestens alle weiteren 24 Monate auf seine Übereinstimmung mit der zugelassenen Bauart durch einen vereidigten und öffentlich bestellten **Sachverständigen** oder einer von der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt **zugelassene Stelle** auf seine Kosten überprüfen zu lassen. Korrespondierend hierzu schreibt § 13 Abs. 1 Nr. 10 SpielV vor, dass das Spielgerät so gebaut sein muss, dass die Übereinstimmung der Nachbaugeräte mit der zugelassenen Bauart überprüft werden kann.

Auch hier ist ein sicheres Prüfungsergebnis jedoch fraglich: Die Geräte sind so konstruiert, dass eine effektive Überprüfung nicht möglich ist. Demnach sind sowohl Software als auch Hardware der Geräte so beschaffen, dass sie einem sachverständigen Automatenprüfer nicht erlauben, eine konkrete Aussage darüber zu machen, ob in einem Gerät manipulierte Software läuft.¹³² *Thomas Noone* führt hierzu in seiner Untersuchung aus:

130 *Noone*, Geldspielgeräte und die SpielV – Eine Betrachtung der technischen Umsetzung einer politischen Vorgabe unter den Aspekten „Sicherheit“ und „Stand der Technik“, Masterarbeit an der Fakultät für Informatik der Hochschule Augsburg, 2008, S. 17

131 *Noone*, Geldspielgeräte und die SpielV – Eine Betrachtung der technischen Umsetzung einer politischen Vorgabe unter den Aspekten „Sicherheit“ und „Stand der Technik“, Masterarbeit an der Fakultät für Informatik der Hochschule Augsburg, 2008, S. 74

132 *Lareya*, Glücksspiel: Reine Vertrauenssache in: WDR, Sendung „markt“ vom 16.02.2009, http://www.wdr.de/tv/markt/sendungsbeitraege/2009/0216/04_gluecksspiel.jsp

Die Hardware wird von den Geräteherstellern selbst festgelegt. Sie verfügt heutzutage über LAN-Schnittstellen, serielle Ports, herausnehmbare EPROMs, Kartenlesegeräte etc. In der „Technischen Richtlinie – Zur Sicherung der Prüfbarkeit und Durchführung der Bauartprüfung von Geldspielgeräten im Sinne von § 33c Gewerbeordnung“ [ptb2] sind keine weiteren Vorgaben oder Auflagen zur Absicherung der Hardware vorgeschrieben. Somit könnte diese – vom Prüfer unerkannt bzw. für den Prüfer nicht von Belang – Eigenschaften aufweisen, die weder per Sicherheits-Hardware noch per Software überprüfbar sind.¹³³

Noone kommt auch hier zu dem Ergebnis, dass

das Überprüfungsverfahren für Geldspielgeräte nach § 7 SpielV, wie es von der PTB vorgestellt wurde, (...) ebenfalls nicht die elementarsten fachlichen Kriterien für einen sicheren und nachweisbaren Überprüfungsprozess (erfüllt), wie sie von öffentlich bestellten und vereidigten Sachverständigen normalerweise vorausgesetzt werden. Auffallend ist hierbei, dass die Kritikpunkte direkt auf die Einflussnahme der PTB auf den Überprüfungsprozess zurückzuführen sind.¹³⁴

Noone weist außerdem auf ein Sicherheitsrisiko hin, dass in der Rolle von großen Einrichtungen als Prüfstelle im Sinne des § 7 Abs. 1 SpielV liegt: Mindestens ein Hersteller (adp) hat nach seinen Feststellungen bereits eine vertragliche Vereinbarung mit dem TÜV Rheinland zur Geräteüberprüfung, so dass hier wirtschaftliche Interessen als Gegenstand einer Prüfung im Raum stehen, die von angestellten, weisungsgebundenen Prüfern umgesetzt werden sollen.¹³⁵

Er hält es außerdem für bedenklich, dass in fast allen Fällen die **Überprüfungssoftware** für die vereidigten und öffentlich bestellten Sachverständigen **vom Hersteller selbst gestellt** wird. Seine Befunde werden auch von den Experten des *Chaos Computer Club* bestätigt. Die Spezialisten, die bereits das Bundesverfassungsgericht in Computerfragen beraten haben und zahlreiche Missstände in diesem Bereich aufdeckten, halten die Arbeit von *Thomas Noone* für überzeugend.¹³⁶

Dies führt nahtlos zu der Betrachtung, dass der Regulierungsansatz in der Spielverordnung und die Zulassungspraxis der PTB von einer Technikgläubigkeit und Vertrauensseligkeit mitgeprägt sind, die nicht überall geteilt wird. So hat das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 03.03.2009 die Verwendung von sog. **Wahlcomputern** bei der Bundestagswahl 2005 für

133 *Noone*, Geldspielgeräte und die SpielV – Eine Betrachtung der technischen Umsetzung einer politischen Vorgabe unter den Aspekten „Sicherheit“ und „Stand der Technik“, Masterarbeit an der Fakultät für Informatik der Hochschule Augsburg, 2008, S. 29

134 *Noone*, Geldspielgeräte und die SpielV – Eine Betrachtung der technischen Umsetzung einer politischen Vorgabe unter den Aspekten „Sicherheit“ und „Stand der Technik“, Masterarbeit an der Fakultät für Informatik der Hochschule Augsburg, 2008, S. 74

135 *Noone*, Geldspielgeräte und die SpielV – Eine Betrachtung der technischen Umsetzung einer politischen Vorgabe unter den Aspekten „Sicherheit“ und „Stand der Technik“, Masterarbeit an der Fakultät für Informatik der Hochschule Augsburg, 2008, S. 20

136 *Lareya*, Glücksspiel: Reine Vertrauenssache in: WDR, Sendung „markt“ vom 16.02.2009, http://www.wdr.de/tv/markt/sendungsbeitraege/2009/0216/04_gluecksspiel.jsp

verfassungswidrig erklärt, weil die dem Einsatz der Geräte zugrundeliegende Bundeswahlgeräteverordnung nicht sicherstellt, dass nur solche Wahlgeräte zugelassen und verwendet werden, die den verfassungsrechtlichen Voraussetzungen des Grundsatzes der Öffentlichkeit genügen.¹³⁷ Konkret hat das Bundesverfassungsgericht unter anderem Anstoß daran genommen, dass die Wahlgeräte keine wirksame Kontrolle der Wahlhandlung ermöglichen, da wegen der ausschließlich elektronischen Erfassung der Stimmen auf einem Stimmspeichermodul weder Wähler noch Wahlvorstände oder im Wahllokal anwesende Bürger die unverfälschte Erfassung der abgegebenen Stimmen überprüfen konnten. Auch bei den vom Bundesverfassungsgericht beanstandeten Wahlgeräten fanden sog. EPROMs und Auslesegeräte Verwendung.

Die Verfassungsbeschwerden gegen diese Wahlmodalitäten rügten unter anderem, dass (Hervorhebung nicht im Original)

letztlich ... auch nicht kontrollierbar (sei), ob die in den Wahllokalen eingesetzten Kopien der Software mit dem von der **Physikalisch-Technischen Bundesanstalt** geprüften Muster übereinstimmen und frei von Manipulationen seien. Eine Authentifizierung wäre zwar dadurch möglich, dass eine Zeichenkette („Hash-Wert“) jeweils für das Originalprogramm und die Kopie berechnet und anschließend verglichen werde, so dass eine Übereinstimmung der beiden Werte die Authentizität der Software belege. Dies sei bei den beanstandeten Wahlgeräten jedoch nicht zuverlässig gewährleistet, da die beim Start des Gerätes angezeigten und ausgedruckten Prüfsummen von der im Wahlgerät installierten Software selbst berechnet würden, so dass nicht auszuschließen sei, dass die Prüfsummenberechnung aufgrund einer vorangegangenen gezielten Manipulation der Software die erwartete Zeichenkette liefere.¹³⁸

Die mit der Prüfung der Wahlcomputer befasste Dienststelle der PTB ist dieselbe, die auch für die Bauartzulassung der Geldgewinnspielgeräte zuständig ist: es handelt sich um den *Fachbereich 8.5 – Metrologische Informationstechnik*. Letztlich brauchte das Bundesverfassungsgericht die Prüfungstätigkeit der PTB nicht zu untersuchen, da es hierauf für den Erfolg der Verfassungsbeschwerden wegen der Verfassungswidrigkeit der zugrundeliegenden Rechtsvorschriften nicht mehr ankam.

Anpassungsbedarf:

- Abschaffung der automatischen Abbuchung von Einsätzen von aufgebuchten Guthaben (es soll ja Unterhaltung sein!),
- Abschaffung der Geldscheinakzeptoren (damit es wider ein kleines Spiel wird!),
- Offenlegung, Prüfung und Versiegelung der Herstellersoftware von GGSG,

137 Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 03.03.2009, 2 BvC 3/07 und 2 BvC 4/07, http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/cs20090303_2bvc000307.html

138 Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 03.03.2009, 2 BvC 3/07 und 2 BvC 4/07, Rn. 37

- Einführung von technischen Sicherheitsstandards für die Versiegelung von Hardwareelementen und die Verschlüsselung von Softwareelementen bei bauartzugelassenen GGSG.

Kapitel 7 – Kontrolle vor Ort

In dem mehrstufigen System der gewerbepolizeilichen Aufsicht über die Aufstellung und den Betrieb von Geldgewinnspielgeräten bildet die Kontrolle vor Ort das letzte Glied in der Kette. Zuständig sind in der Regel die örtlichen Ordnungs- oder Gewerbebeamter auf kommunaler Ebene, denen eine Vielzahl von Aufgaben (z. B. Ladenschlusszeiten, Lebensmittelaufsicht, Gaststättenaufsicht etc.) obliegt.

Die Erfahrung zeigt, dass die Umsetzung der Spielverordnung sehr stark abhängig ist vom Informationsstand und Ausstattungsgrad der kommunalen Ordnungsbehörden, die vielfach nicht ausreichend ausgestattet und informiert sind. In Bayern und Berlin ist den Behörden noch nicht einmal bekannt, wie viele Geldgewinnspielgeräte in Gaststätten aufgestellt sind.

Die örtlichen Polizei- und Ordnungsbehörden sind schlichtweg überfordert. Berechtigte Anzeigen von Glücksspielern (wg. unerlaubten Glücksspiels) werden z. B. aus mangelnder Sachkenntnis nicht angenommen bzw. nicht sachgerecht bearbeitet.¹³⁹ Ein wesentlicher Grund für die mangelhafte Umsetzung der Spielverordnung ist der Personalmangel in den Ordnungsbehörden. In zahlreichen Kommunen werden in der Folge, wenn überhaupt, nur selten Außenkontrollen von Spielhallen und anderen potentiellen Aufstellplätzen wie z. B. Kulturvereinen durchgeführt. In vielen Kommunen sind Ordnungsamtsmitarbeiter mit zahlreichen Arbeitsfeldern befasst und personell überfordert, sodass die Kontrolle von Spielstätten statt mit erforderlicher Regelmäßigkeit eher als Ausnahme erfolgt.¹⁴⁰

Ein Schlaglicht auf die Problemlage wirft die Gemeinderats-Drucksache Nr. 456/2008 der Landeshauptstadt Stuttgart vom 19.01.2009. Es heißt dort unter anderem zur Schilderung der Ausgangssituation wörtlich:

Die Problematik des „illegalen Glücksspiels“ in Stuttgart steht seit längerem im Blickpunkt des öffentlichen Interesses und der Medien. Unter dem Gesichtspunkt der Gefahrenabwehr und zum Schutz der Allgemeinheit hat der Gesetzgeber Glücksspiel in verschiedenen Gesetzen und Verordnungen streng reglementiert. Seit Inkrafttreten der Fünften Verordnung zur Spielverordnung muss die Aufstellung von sogenannten „Fun-Games“ – Unterhaltungsspielgeräte, die illegalerweise als Gewinnspielgeräte betrieben werden können – konsequent und umfassend gestoppt werden. Die Bekämpfung des illegalen Glücksspiels ist eine weisungsgemäße Pflichtaufgabe der Verwaltung, der unter dem Gesichtspunkt der Gefahrenabwehr und im

139 Stellungnahme des Fachverbandes Glücksspielsucht e. V. vom 26.01.2005 zur Novellierung der Spielverordnung

140 Trümper, Die Umsetzung der novellierten Spielverordnung in der Praxis, in: *Bündnis90/Die Grünen* (Hg.), Nur ein Spiel? Suchtpolitischer Handlungsbedarf bei Geldspielgeräten, März 2008, S. 17 - 21 (19)

Hinblick auf die gesellschaftlichen Auswirkungen (u. a. Folgen der Spielsucht) große Bedeutung beizumessen ist.

Dem Gemeinderat liegen mit den Mitteilungsvorlagen GRDRs 242/2007 und GRDRs 726/2007 ausführliche Darstellungen der Verwaltung zur Situation in Stuttgart vor. Die Mitteilungsvorlage GRDRs 726/2007 enthält außerdem die Vorschläge der Verwaltung für ein umfangreiches gesamtstädtisches Konzept gegen illegales Glücksspiel und informiert über das dafür erforderliche Personal.

Trotz des genannten Personalbedarfs beim Amt für öffentliche Ordnung konnte die Verwaltung dem Gemeinderat zum Stellenplan 2008/2009 keine Stellenschaffung vorschlagen, da die Kriterien für eine Stellenschaffung nach der geltenden Geschäftsanweisung für die Stellenplanbearbeitung nicht erfüllt waren. In der Folge konnten die für eine effektive Bekämpfung der illegalen Automaten erforderlichen Maßnahmen nicht im erforderlichen Maß und der notwendigen Nachhaltigkeit durchgeführt werden. Dies führte zu einem weiteren Zuwachs an unerlaubten Spielgeräten in Stuttgart.¹⁴¹

Weiter heißt es in der Gemeinderats-Drucksache zu Maßnahmen gegen unerlaubtes Glücksspiel (Hervorhebung nicht im Original):

Mit Blick auf die Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung hat das für den Vollzug des gewerblichen Spielrechts zuständige Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg die zuständigen Gewerbebehörden bereits mehrfach zum Vollzug der einschlägigen Vorschriften der Spielverordnung aufgefordert und die unterbliebene Beseitigung der auftretenden Missstände bei der Landeshauptstadt Stuttgart angemahnt.

In der Folge führte die Dienststelle Gewerbe- und Gaststättenrecht **mit Hilfe vorübergehender Personalverschiebungen** zusammen mit der Polizei zwischen 01.04.2008 und 20.10.2008 sechs Kontrollen in den Stadtteilen Stuttgart-Mitte, Stuttgart-Ost, Stuttgart-Zuffenhausen und Stuttgart-Bad Cannstatt durch. Dabei wurden insgesamt 104 Objekte kontrolliert. Darunter waren:

- 44 Spielhallen
- 33 Gaststätten
- 7 Internetcafes
- 20 Wettbüros

Im Rahmen dieser Schwerpunktaktionen wurden hauptsächlich folgende Verstöße gegen Bestimmungen des gewerblichen Spielrechts festgestellt:

Festgestellte „Fun-Games“	190
Verstoß gegen die max. zulässige Zahl v. Gewinnspielgeräten	111
Infomaterial über die Spielsucht lag nicht aus	10
Gewinnspieler wurden ohne PTB-Zulassung am Gerät aufgestellt	36
Gewinnspieler wurden ohne Angabe des Aufstellers aufgestellt	90
fehlender oder veralteter Jugendschutzaushang	13
mangelnde Abstände zwischen den Gewinnspielgeräten	87
Betrieb wird als Spielhalle ohne die behördlichen Erlaubnisse geführt	8
Betrieb der unzulässigen Multi-Cash-Terminals	4

141 Landeshauptstadt Stuttgart, Gemeinderats-Drucksache 456/2008 vom 19.01.2008

Jugendlicher in Spielhalle	1
verbotene Jackpotanlagen im Betrieb	5
offen stehende Türen zur Spielhalle	9
fehlende Aufsicht in Spielhallen	2
Geldspielgeräte in Raum ohne erforderliche Überwachung	3
fehlende Anmeldung für Tätigwerden im gewerblichen Spielrecht	6
fehlende Aufstellplatzbestätigung für Spielautomaten	8
sonstige Verstöße auf dem Gebiet des gewerblichen Spielrechts	48
Summe	631

Durchschnittlich bedeutet dies:

- pro kontrolliertem Objekt zwei „Fun Games“
- pro kontrolliertem Objekt sechs Verstöße gegen Vorschriften des gewerblichen Spielrechts.

Die Zahlen belegen damit, dass aufgrund des bestehenden Kontroll- und Vollzugsdefizits **auf dem Gebiet des gewerblichen Spielrechts partiell nahezu rechtsfreie Räume entstanden sind.**¹⁴²

Die vorstehend zitierte Drucksache der Landeshauptstadt Stuttgart spricht eine deutliche Sprache: 631 Gesetzesverstöße in 104 überprüften Betrieben.

Es ist nicht anzunehmen, dass die Dinge in anderen Kommunen wesentlich besser liegen. Dies wird beispielsweise bestätigt durch eine Presseinformation des Brandenburgischen Innenministeriums vom 25.02.2009 über eine aufwendig vorbereitete ressortübergreifende Überprüfungsaktion. In der einschlägigen Presseinformation heißt es hierzu (Hervorhebung nicht im Original):

Mit einer groß angelegten Überprüfungsaktion haben Wirtschafts-, Innen- und Arbeitsministerium gemeinsam mit Gewerbebehörden und Polizei Spielhallen und Gaststätten im Land unter die Lupe genommen. Dabei wurden **99 illegale Spielgeräte** stillgelegt oder beschlagnahmt. „Bei einem Großteil dieser Geräte handelte es sich um so genannte Fun-Games – Geräte, die als unerlaubte Geldspielgeräte betrieben wurden und nach der Spielverordnung nicht mehr aufgestellt werden dürfen, da sie verstärkt pathologisches Spielverhalten fördern“, teilten Wirtschaftsminister Ulrich Junghanns und Innenminister Jörg Schönbohm heute in Potsdam zu der Aktion mit.

Insgesamt wurden 89 Spielhallen in 40 Kommunen kontrolliert sowie 24 Gaststätten, Internet- und Billard-Cafés und zwei Wettbüros. **In 14 Fällen wurden Strafanzeigen wegen des Verdachts der unerlaubten Veranstaltung eines Glücksspiels aufgenommen. In zahlreichen Spielhallen war die Anzahl der zulässigen Geldspielgeräte überschritten.** Es wurden auch **Messeneuheiten** von Geldspielgeräten aus 2009 festgestellt, die **mit falschen Zulassungszeichen älterer Geräte versehen** waren, da die neuen Geräte von der Physikalisch-Technischen-Bundesanstalt bislang noch gar keine Zulassung haben.¹⁴³

142 Landeshauptstadt Stuttgart, Gemeinderats-Drucksache 456/2008 vom 19.01.2008

143 Kontrollen von Spielhallen und Gaststätten – 99 illegale Spielgeräte stillgelegt oder beschlagnahmt,

Bei 115 überprüften Aufstellorten und 99 illegalen Spielgeräten verhalten sich im Durchschnitt 86,1 % der Aufsteller in Brandenburg illegal. Es ist in einem Rechtsstaat selbstverständlich kein hinnehmbarer Zustand, dass wirksame Kontrollen nur mit erheblichen konzentrierten Anstrengungen mehrerer Behörden mit monatelanger Vorbereitung möglich sind – und sich die Automatenbranche im Übrigen angesichts gelegentlicher Stichprobenkontrollen die Hände reibt.

Anpassungsbedarf:

Die Hinnahme rechtsfreier Räume im Bereich des gewerblichen Spielrechts ist nicht angezeigt. Der Gesetzgeber muss Vorsorge treffen, dass die praktische Überprüfung des gewerblichen Automatenspiels mit der Entwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen und der tatsächlichen Verhältnisse am Markt mithalten kann. Dazu gehört

- ein deutlicher Abbau der zu überwachenden Gewerbebetriebe, insbesondere durch Herausnahme von Gaststätten aus der Liste der möglichen Aufstellorte sowie durch Abschaffung der sog. Mehrfachkonzessionen (für mehrere Spielhallen an einem Standort),
- die Schaffung zentraler Zuständigkeiten mit ausreichender Personal- und Sachmittele Ausstattung, insbesondere bei den Ordnungsämtern und den Strafermittlungsbehörden,
- die fachkundige Schulung des Personals, die ausschließlich durch neutrale Stellen zu erfolgen hat; den Schulungsangeboten der Automatenindustrie ist ein Riegel vorzuschieben.

Kapitel 8 – Fiskalische Interessen

Die in den Gemeinden und Städten veranstalteten „Vergnügungen“, vor allem Tanzveranstaltungen in Diskotheken, Filmvorführungen und der Betrieb von Spielautomaten und Unterhaltungsapparaten unterliegen der Vergnügungssteuer. Sie wird vom jeweiligen Veranstalter entrichtet und ist eine örtlich erhobene Steuer, die auf Basis sog. Kommunalabgabengesetze bzw. Vergnügungssteuergesetze der Länder und entsprechenden Ortssatzungen, zum Teil auch spezieller Gesetze (z. B. Spielautomatensteuer) erhoben wird. Lediglich in Bayern wird seit 1980 keine Vergnügungssteuer auf Geldspielgeräte erhoben.

Hinzu kommen Einnahmen aus gewöhnlicher Besteuerung bei Gewerbebetrieben (Einkommensteuer, Körperschaftsteuer, Umsatzsteuer, Gewerbesteuer, etc.).

Für den Deutschen Städte- und Gemeindebund sind die gewerblichen Spielautomaten „ein zweischneidiges Schwert“. Die Vergnügungssteuer solle eigentlich auch dazu dienen, die Zahl der Automaten zu beschränken, so Sprecher *Franz-Reinhard Habbel*. Warum diese dennoch gestiegen sei, könne er sich nicht erklären. Trotzdem sehe der Verband „keinen Handlungsbedarf.“¹⁴⁴ Die Sicht des Verbandes ist wohl verstellt durch die fiskalischen Erträge:

Jede Kommune verdient über die Vergnügungssteuer an den Spielern. In **Dortmund** spielten Bürger vor zwei Jahren an privat aufgestellten Automaten noch im Umfang von 25,5 Mio. €. 2008 waren es schon 37,2 Mio. €. Die Zahl der Geräte in Spielhallen stieg dort von 1.200 auf 1.700. Und statt 317 kommen heute statistisch 247 Einwohner auf einen Automaten.¹⁴⁵

Je mehr die Bürger spielen, desto mehr Geld fließt als Vergnügungssteuer in die städtischen Kassen. In **Hagen** stiegen diese Steuereinnahmen von 981.000 € (2007) auf voraussichtlich 1,26 Mio. € (2008). **Hannover** freut sich über ein Plus von 700.000 €, **Dortmund** über geschätzte 2,1 Mio. € (2006 bis 2008).¹⁴⁶ **Köln** nahm 2007 knapp 5 Mio. € ein.¹⁴⁷ In **Düsseldorf** beispielsweise wurden so laut Steueramt im vergangenen Jahr rund 2,1 Mio. € in die Stadtkasse gespült – gut 400.000 € mehr als noch 2006. Gleich mehr als doppelt soviel verdiente **Duisburg** an den Geräten in Spielhallen, Gaststätten und Imbissbuden: 4,5 Mio. € im Jahr 2008 (2006: 3,6 Mio. €). Das **Mülheimer** Steueramt rechne für das laufende Jahr mit rund 1,2

144 *Joeres*, Glücksspiel – Städte wollen zocken, in: Frankfurter Rundschau vom 08.01.2009, http://www.fr-online.de/in_und_ausland/wirtschaft/aktuell/?em_cnt=1655869&&sid=b452e95725c753d9b769612b9e91118a

145 *Korfmann*, Spielverordnung – Wie der Staat vom Daddeln profitiert, in *DerWesten*, 06.01.2009, <http://www.derwesten.de/nachrichten/wr/westfalen/2009/1/6/news-102743343/detail.html>

146 *Korfmann*, Spielverordnung – Wie der Staat vom Daddeln profitiert, in: *DerWesten*, 06.01.2009, <http://www.derwesten.de/nachrichten/wr/westfalen/2009/1/6/news-102743343/detail.html>

147 *Joeres*, Glücksspiel – Städte wollen zocken, in: Frankfurter Rundschau vom 08.01.2009, http://www.fr-online.de/in_und_ausland/wirtschaft/aktuell/?em_cnt=1655869&&sid=b452e95725c753d9b769612b9e91118a

Millionen Euro durch die Vergnügungssteuer, „eine ähnliche Summe wie in den Jahren zuvor“.¹⁴⁸

Nach Angaben der nordrhein-westfälischen Landesfachstelle Glücksspielsucht¹⁴⁹ schraubte **Aachen** die Steuereinnahmen aus dem Betrieb von über 500 Automaten von 588.600 € im Jahr 2002 auf 948.960 € im Jahr 2006 hoch. 2008 kletterten die Einnahmen knapp an die Millionen-Marke. In 30 Spielhallen locken in der Kaiserstadt laut Stadtverwaltung 295 Geldspielautomaten. Hinzu kommen 234 Geräte in 147 Gaststätten.¹⁵⁰ **Berlin** hatte 2007 durch die Vergnügungssteuer aus Spielhallen Einnahmen in Höhe von 8,236 Mio. €; im Jahr 2008 waren es bereits 9,133 Mio. €.¹⁵¹

Insgesamt haben Länder und Kommunen von den Automatenunternehmern im Jahr 2007 Vergnügungssteuer in Höhe von **250 Mio. €** eingenommen.¹⁵²

Zum Vergleich: Die – längst nicht abschließend bezifferten – sozialen Kosten des gewerblichen Automatenspiels werden unten in Kapitel 9 (Seite 56) auf **258,6 Mio. €** hochgerechnet.

Anpassungsbedarf:

Pecunia non olet – dieses Motto kann für die überfällige Debatte um effizienten Spielerschutz im gewerblichen Spielrecht nicht maßgeblich sein. Eine redliche Betrachtung des Regelungsbedarfs kommt nicht umhin, die sozialen Kosten des ausufernden gewerblichen Automatenspiels in den Blick zu nehmen – und die kameralistische Rechnung der Stadtkämmerer auf die Höhe der Zeit zu bringen.

148 *Hubrich*, Mehr Glücksspiel, mehr Einnahmen – das freut den Kämmerer, in: DerWesten, 18.01.2009, <http://www.derwesten.de/nachrichten/nrz/2009/1/18/news-106086185/detail.html>

149 <http://www.landesfachstelle-gluecksspielsucht-nrw.de/>

150 *Esser*, Wie die Gegner der Spielsucht kräftig mitverdienen, Aachener Zeitung vom 22.01.2009, http://www.az-web.de/sixcms/detail.php?template=az_detail&id=788876

151 http://www.morgenpost.de/berlin/article1037660/Betrieb_von_Spielhallen.html

152 *Bunke*, Bundesverband Automatenunternehmer e. V., Vortragsfolie zum Fachtag „Fairspielt! Denn Sucht ist ein Spielverderber“ am 08.07.2008 in Erfurt

Kapitel 9 – Soziale Kosten

Glücksspiele – und hierzu gehört auch das gewerbliche Automatenspiel – sind demeritorische Güter, also aus volkswirtschaftlicher oder gesellschaftspolitischer Sicht solche Güter, deren Nutzen als geringer angesehen wird, als er in der Nachfrage zum Ausdruck kommt, und deren Nachfrage daher behindert werden sollte. Von einer regulatorischen oder aufsichtsbehördlichen Behinderung der Nachfrage von Glücksspielen in Form gewerblicher Geldgewinnspielgeräte kann indes keine Rede sein.

Die Automatenindustrie bemüht sich um Betonung ihrer guten Seiten und verweist auf über 60.000 Arbeitsplätze und verschiedene Ausbildungsberufe. Das kann jedoch nicht über die negativen Aspekte hinwegtäuschen. In den erweiterten Blick zu nehmen sind negative Folgen bei den pathologischen Spielern selbst und bei der Gemeinschaft insgesamt.

Die finanziellen, sozialen und gesundheitlichen Folgen bei den Süchtigen liegen auf der Hand. Die Suchthilfestatistik belegt eine hohe **Verschuldung** von Spielsüchtigen; sie ist höher als die von Drogenabhängigen. Glücksspielsucht ist die Abhängigkeit mit der höchsten Verschuldung der Betroffenen. Ein Vergleich der ambulant betreuten Glücksspielsüchtigen mit anderen Hauptdiagnosen zeigt, dass pathologische Spieler die höchsten Schulden aufweisen. Nur 26,9 % der Betroffenen haben keine Schulden. Bei 20,1 % der pathologischen Spieler beträgt die Verschuldung mehr als 25.000 €, während dies beispielsweise nur 4,5 % der Alkoholsüchtigen und 6,9 % der Kokainabhängigen betrifft.¹⁵³

Darüber hinaus gibt es eine hohe **Begleitkriminalität**. Sie findet laufend Ausdruck in Pressemeldungen wie beispielsweise „Postbote stahl EC-Karten“, „Banküberfall geklärt: Täter ist spielsüchtig“ oder „Pfarrer soll Spendengelder im Casino verzockt haben“. In der Regel sind dies Menschen, die bisher relativ unauffällig waren. Schon 1996 hat eine veröffentlichte multizentrische Studie bei 40 % der Teilnehmer festgestellt, dass diese sich Geld aus illegalen Quellen beschaffen.¹⁵⁴

Des Weiteren bestehen **familiäre** Probleme durch Zerstörung familiärer Strukturen (Vertrauensverlust der Angehörigen etc.). Mitunter verlieren die Betroffenen auch ihren **Arbeitsplatz** oder ihre Wohnung. Ferner besteht im Vergleich zu anderen Suchtkrankheiten bei Spielsüchti-

153 Meyer; Glücksspiel – Zahlen und Fakten, in: *Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e. V.* (DHS; Hg.), Jahrbuch Sucht 2009, S. 136 - 152 (151)

154 Denzer/Petry/Baulig/Volker, Pathologisches Glücksspiel: Klientel und beratungs-/Behandlungsangebot, in: Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen (DHS), Jahrbuch Sucht 96, Geesthacht 1997

gen eine erhöhte **Suizidalität**.¹⁵⁵ Der Gesellschaft entstehen zudem Schäden durch die **Behandlungskosten**.¹⁵⁶

Eine belastbare Bezifferung der sozialen Kosten liegt für Deutschland bislang nicht vor. Allerdings zeigt ein Blick nach Österreich, dass die noch ausstehende Forschung unerfreuliches zeitigen dürfte: Das steierische Forschungsinstitut *Joanneum Research*, die größte außeruniversitäre Forschungseinrichtung in der Steiermark, ist in einer jüngst veröffentlichten Studie¹⁵⁷ den sozialen Kosten des Automatenspiels außerhalb staatlich konzessionierter Spielbanken in der Steiermark nachgegangen. Die Forscher schätzen, dass die Kosten, die der steierischen Volkswirtschaft durch Spielsucht, die zum Großteil dem Automatenspiel außerhalb der Casinos bei Einsätzen bis zu 50 Cent zuzurechnen ist, im Jahr 2006 rund **3,8 Mio. €** als materieller Schaden betragen haben – das sind die Kosten, die durch die **Beratung** und **Behandlung** von Spielsüchtigen sowie die **Bekämpfung** der mit Glücksspiel verbundenen **Kriminalität** angefallen sind. Wenn man immaterielle Schäden wie die seelische Belastung der Angehörigen mitrechnet, mache der volkswirtschaftliche Schaden mehr als 57 Millionen Euro aus. Freilich, betont Studienautor *Prettenthaler*, seien das Zahlen, die je nach Berechnungsmethode schwanken.¹⁵⁸

Anzumerken ist noch, dass die Steiermark 1,2 Mio. Einwohner hat. Rechnet man die von *Joanneum Research* ermittelten Kosten in Höhe von 3,8 Mio. € für Beratung und Behandlung Glücksspielsüchtiger sowie Kriminalitätsbekämpfung auf die Bevölkerungszahl in Deutschland hoch, so ergeben sich soziale Kosten in einer Größenordnung von **258,6 Mio. €**.

Die Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e. V. (DHS) führt in einem Memorandum vom März 2007 zur „Prävention der Glücksspielsucht“ folgendes aus (Hervorhebung nicht im Original):

Es zählt zum epidemiologischen **Basiswissen der Suchtforschung**, dass ein **enger Zusammenhang zwischen dem Angebot an Suchtmitteln und den vorhandenen Suchtproblemen** besteht. So korreliert der Pro-Kopf-Verbrauch an Alkohol in einer Gesellschaft hoch positiv mit der Rate von Alkoholmissbrauchern und Alkoholabhängigen (Edwards et. al.1997). Dies gilt auch für den Glücksspielmarkt. Eine epidemiologische Untersuchung aus der Schweiz (Bondolfi et. al. 2002) hat dies eindrucksvoll nachgewiesen. Danach wurde in jenen Kantonen, die eine besonders hohe Spielautomatendichte aufwiesen, eine besonders hohe Anzahl von Menschen gefunden, die Probleme mit dem Glücksspielen hatten oder gar abhängig waren. Jegliche Expansion des Glücksspielmarktes führt zu einer Ausweitung glücksspielbezogener Probleme auf individueller und sozialer Ebene. Es er-

155 *Füchtenschnieder*, Geldspielautomaten und Sucht – ein Überblick, in: *Bündnis90/Die Grünen* (Hg.), Nur ein Spiel? Suchtpolitischer Handlungsbedarf bei Geldspielgeräten, März 2008, S. 6 - 10 (8)

156 *Adams*, Sollen Automaten Spiele rechtlich wie Glücksspiele behandelt werden? in: *Bündnis90/Die Grünen* (Hg.), Nur ein Spiel? Suchtpolitischer Handlungsbedarf bei Geldspielgeräten, März 2008, S. 27 - 33 (30)

157 *Köberl/Prettenthaler*, Kleines Glücksspiel - Großes Leid? Empirische Untersuchungen zu den sozialen Kosten des Glücksspiels in der Steiermark, 2009

158 Was Glücksspiel die Gesellschaft kostet, erschienen in: Die Presse am Sonntag, 29.03.2009, <http://www.joanneum.at/pressespiegel/fpdi/view.php?files=../data/jr6762.pdf>

folgt zwangsläufig eine Zunahme der Zahl problematischer und süchtiger Glücksspieler, die sich selbst, ihre Familien und das Sozialsystem schädigen. **Der positive Aspekt des Glücksspiels in Form hoher Einnahmen für die öffentlichen und einige privaten Hände ist untrennbar mit den negativen Aspekten in Form von Glücksspielsucht, Verschuldung, Kriminalität, Suizidalität und hohen Behandlungskosten verbunden.** Bei Glücksspielen handelt es sich, zusammengefasst, nicht um normale Wirtschaftsgüter, sondern um so genannte demeritorische Güter, die mit gravierenden negativen Folgen für die Gesellschaft verbunden sind und daher einer starken Regulierung bedürfen.

Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen wendet sich die Suchtkrankenhilfe gegen weitere Expansionen des Glücksspielmarktes und damit gegen jegliche sog. „Liberalisierungs“bestrebungen. Im Gegenteil: **Aus suchtpolitischer Sicht ist ein kleiner, konsequent regulierter Glücksspielmarkt erforderlich.** Verhältnispräventive Ansätze, die das Angebot verteuern, es einschränken und den Zugang erschweren, sind das Mittel der Wahl, wenn es um die effektive Begrenzung der Glücksspielsucht geht. Wirksame Prävention in diesem Sinne lässt sich an geringen Umsatzzahlen messen – Umsatzsteigerungen hingegen belegen letztlich die Wirkungslosigkeit präventiver Bemühungen. Aus suchtpreventiver Sicht ist daher eine **Marktbegrenzung** zu fordern. Naturgemäß entspricht dieser Ansatz nicht den Interessen der Anbieter von Glücksspielen aller Art.

Glücksspielanbieter präferieren – wenn überhaupt – die weniger wirksamen verhaltenspräventiven Maßnahmen, von denen sie allenfalls geringe Einflüsse auf den Umsatz erwarten, da isolierte, verhaltenspräventive Maßnahmen und Programme eine vergleichsweise geringe Effektivität aufweisen. Sie entfalten nur dann nennenswerte Wirkungen hinsichtlich Einstellungs- und Verhaltensänderungen, wenn sie sich in einem Rahmen solider gesetzlicher Rahmenbedingungen bewegen, die Verfügbarkeit beschränken und somit den **Gesamtkonsum senken**.¹⁵⁹

Neben den individuellen negativen Folgen des gewerblichen Automatenspiels besteht auch eine **Kriminalitätsbelastung**, vor allem durch **illegales Glücksspiel** und **Schwarzarbeit**.

Die *Forschungsstelle Glücksspiel* der Universität Hohenheim hat im November 2008 erstmals Schätzungen zum Umfang des illegalen Glücksspiels im Zusammenhang mit dem Automatenspiel veröffentlicht. Ermittelt wurden die Zahlen in Zusammenarbeit mit Experten aus der Kriminalitätsbekämpfung.¹⁶⁰ Die *Forschungsstelle Glücksspiel* konstatiert ein „Überraschendes Ausmaß mit hohem Handlungsbedarf“ und trifft in ihrer Presseinformation vom 05.11.2008 folgende Aussagen zum gewerblichen Automatenspiel (Hervorhebung nicht im Original):

Illegale Spielautomaten dürften einen Umsatz erwirtschaften, der zumindest der Hälfte des Umsatzes der legalen Spielautomaten entspricht. In Zusammenarbeit mit Insidern der Kriminalitätsbekämpfung schätzte die Forschungsstelle Glücksspiel der Universität Hohenheim erstmals den Grau- und Schwarzmarkt der Zocker ab. Als Ursachen nennen die Experten ein technisches Niveau von Geldspielautomaten, mit dem die Überwachungsbehörden nur schwer Schritt halten kön-

159 Prävention der Glücksspielsucht, Memorandum der *Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen e. V.* (DHS), März 2007

160 Pressemitteilung der *Forschungsstelle Glücksspiel* der Universität Hohenheim vom 05.11.2008

nen. Neben Personalverstärkung fordern die Fachleute mehr Forschung wie sich Lösungsansätze anderer Länder auch auf Deutschland übertragen ließen.

Mehr Kreativität und neue Wege seien unerlässlich, um illegales Glücksspiel wirkungsvoll zu bekämpfen, so Prof. Dr. Tilman Becker, der Geschäftsführende Leiter der Forschungsstelle Glücksspiel. **„Angesichts unserer Ergebnisse stellt sich zum Beispiel die Frage, ob nicht Spielautomaten in Zukunft nur noch in staatlichen Kasinos angeboten werden sollten.“**

Untermuert wird diese Forderung durch aktuelle Schätzwerte zum wahren Ausmaß illegalen Glücksspiels, die die Forschungsstelle Glücksspiel erstmals zusammenstellte. Dabei greifen die Wissenschaftler auf Informationen hochrangiger Insider der Kriminalitätsbekämpfung zurück, die sich zu einem Workshop an der Universität Hohenheim zusammenfanden.

Milliarden-Umsätze jenseits der Legalität

Legal haben Geldspielautomaten im Jahr 2006 rund 15 Milliarden Euro umgesetzt – fast die Hälfte davon durch Spielautomaten, wie sie in Spielhallen und Gaststätten hängen. Ein wenig mehr als die Hälfte durch anspruchsvollere Geräte, die nur in Kasinos betrieben werden dürfen. Bei Razzien stoßen Ordnungsbehörden jedoch in Kneipen oder Spielhallen auf illegale Automaten, die nicht den gesetzlichen Vorgaben entsprechen. Den Umsatz dieser illegalen Geräte schätzen die Experten zumindest halb so hoch ein, wie den Umsatz mit legalen Geräten.

Diese sehr groben Schätzungen zeigen, dass noch ein erheblicher Forschungsbedarf zum genauen Umfang des illegalen Marktes besteht.

Technisch und juristisch den Ordnungsbehörden immer einen Schritt voraus

Für das blühende Geschäft der Illegalen machen die Experten aus Wissenschaft und von Überwachungs- und Kontrollbehörden vor allem zwei Phänomene verantwortlich: Die zunehmend komplexere Bauart der Automaten gepaart mit hochprofessionellem Sachverstand auf krimineller Seite.

„Bei der heutigen Generation von Geldspielautomaten ist es den Überwachungs- und Kontrollbehörden vor Ort in der Regel nicht mehr möglich die technischen Feinheiten gesetzlicher Vorgaben zu überprüfen“, erklärt Prof. Dr. Becker.

Anzeigenflut scheitert an chronischer Unterbesetzung

Als Problem mache sich auch die chronische Unterbesetzung der Ordnungsbehörden bemerkbar, die die Flut an Anzeigen nicht mehr bearbeiten könnten.

Bereits im Jahr 2004 hat der Zoll im Zuge der Bekämpfung der **Schwarzarbeit** eine bundesweite Aktion zur Überprüfung von Spielhallen, Internetcafés und Geräteaufstellern durchgeführt. Das Ergebnis der Überprüfung hat die Oberfinanzdirektion Hannover in einer Pressemitteilung vom 03.02.2004 mitgeteilt (Hervorhebung nicht im Original):

Zoll kontrolliert Spielhallen: Jede 5. Person schwarz beschäftigt

Spielhallen, Spielbanken, Internetcafés und Geräteaufsteller standen am vergangenen Wochenende (30./31. Januar 2004) bundesweit im Visier von 1.600 Beamten des Zolls. Die Beamten deckten vor allem Betrug zu Lasten der Sozialkassen durch Arbeitnehmer sowie fehlende oder unrichtige Meldungen zur Sozialversicherung durch Arbeitgeber auf.

Der Zoll zieht folgende vorläufige Bilanz der Kontrollen: In 3.023 Betrieben wurden 4.212 Personen überprüft. **Dabei war jeder fünfte Betrieb zu beanstanden. 849 Personen (20 %) hatten entweder keine Arbeitserlaubnis, waren nur zum Schein selbstständig oder verstießen gegen ausländerrechtliche Regelungen.**

Der Schwerpunkt der Verstöße lag jedoch bei Beschäftigten (357), die bei der Arbeit angetroffen wurden, obwohl sie Arbeitslosengeld oder Sozialleistungen bezogen. Außerdem **meldeten 550 Arbeitgeber ihre Beschäftigten nicht oder nicht vollständig zur Sozialversicherung an**. 12 Personen wurden festgenommen, gegen 90 Personen wurden Straf- oder Bußgeldverfahren eingeleitet. ...

Die Kontrollergebnisse bestätigen die bereits in anderen Branchen, wie beispielsweise im Hotel- und Gaststättengewerbe, festgestellten Missstände. Hier war bei einer vergleichbaren bundesweiten Schwerpunktkontrolle im August 2003 bei jeder 4. kontrollierten Person Schwarzarbeit festgestellt worden.¹⁶¹

Anpassungsbedarf:

- Die vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie ausgeschriebene und bevorstehende Evaluation der Spielverordnung wird auf die sozialen Kosten des gewerblichen Automatenspiels einzugehen haben.
- Der Gesetzgeber wird die Erforschung der sozialen Kosten des Glücksspiels insgesamt und des gewerblichen Automatenspiels im Besonderen fördern und sicherstellen müssen.
- Der Gesetzgeber wird bereits jetzt die Konsequenzen aus der Erkenntnis ziehen müssen, dass Spielerschutz und Gewerbefreiheit nur eingeschränkt kompatibel sind. Der Gesetzgeber wird sich für verhältnispräventive Ansätze, die das Angebot verteuern, es einschränken und den Zugang erschweren, entscheiden müssen, wenn es ihm wirklich um die effektive Begrenzung der Glücksspielsucht geht.

161 Zoll kontrolliert Spielhallen: Jede 5. Person schwarz beschäftigt, Presseinformation der OFD Hannover vom 03.02.2004, http://www.ofd.niedersachsen.de/master/C2899249_L20_D0_I636_h1.html

Kapitel 10 – Mehrfachkonzessionen

Bei **Spielhallen** handelt es sich um Betriebe, in denen ein räumlich gehäuftes Sortiment ursprünglich verschiedenartiger Spielautomaten mit und ohne Gewinnmöglichkeit, oft ergänzt durch nichtautomatisierte Geschicklichkeitsspiele (Billard, Tischfußball, Dartautomaten) zur beliebigen Betätigung gegen Münzeinwurf angeboten wurde.¹⁶² Heute dominieren Glücksspiele in Form der Geldgewinnspielgeräte, teilweise ausgestattet mit Geldscheinakzeptoren.

Für den Betrieb einer Spielhalle ist – neben der Aufstellerlaubnis und der Gerätezulassung – eine gesonderte **Spielhallenerlaubnis** nach § 33i GewO erforderlich.¹⁶³ Neben dieser standortbezogenen Erlaubnis nach dem gewerblichen Spielrecht ist die **Baugenehmigung** nach der jeweiligen Landesbauordnung einzuholen. Die Erteilung dieser Erlaubnisse durch die örtlichen Behörden (Gewerbeamt und Bauamt) ist unverändert umstritten, wie die nachstehende Meldung der Berliner *B.Z.* vom 23.03.2009 zeigt:

Der erste Berliner Bezirk wird zur Anti-Zocker-Zone. Baustadtrat Ephraim Gothe (44, SPD) nimmt die Kugel aus dem Roulette. Zur *B.Z.* sagte er: „Neue Spielhallen werde ich nicht mehr genehmigen.“ Auf Gothes Schreibtisch stapelten sich in den letzten Monaten Neuanträge für Automaten-Casinos. „Allein in der Müllerstraße sollen zwölf neue gebaut werden“, so Gothe. Erstmals lehnte er jetzt einen Antrag ab. Seine Begründung: „Eine zu starke Häufung der Betriebe. Dies wird zur Abwertung des gesamten Viertels führen.“ ... Auch in anderen Bezirken nahm die Zahl der Anfragen rasant zu. In Tempelhof-Schöneberg hat sie sich binnen eines Jahres von 12 auf 24 (2008) verdoppelt. Seit Januar liegen schon wieder fünf neue Anträge im Rathaus Schöneberg vor. In der City West wurden allein im letzten Quartal 2008 Pläne für zwölf neue Spielhallen eingereicht. In der Uhlandstraße sollen vier neue entstehen, in der Wilmersdorfer zwei.¹⁶⁴

Der kommunalpolitische Widerwille gegen neue Spielhallen betrifft auch **Mehrfachkonzessionen**. Der Trend geht zum „Entertainment-Center“, das heißt zu mehreren Spielhallenkonzessionen an einem Standort.¹⁶⁵ In letzter Zeit häufen sich zunehmend bei den Bauämtern vieler Bundesländer Genehmigungsanträge für sog. Entertainment-Center, gerichtet auf die baurechtliche Erlaubnis von gewerberechtlich genehmigten **Spielstätten mit mehreren Spielräumen** oder **Mehrfach-Spielhallen**. Es lässt sich seit einigen Jahren in den meisten Bundesländern ein Konzentrationsprozess des Spielhallenmarktes beobachten.¹⁶⁶

162 *Stühler*, Alte Probleme im neuen Gewand – das Bauplanungsrecht und die Genehmigung von Mehrfachspielhallen, *BauR* 2009, 54 (55)

163 *Dietlein/Hülken* in: *Dietlein/Hecker/Ruttig*, Glücksspielrecht, Kommentar, 2008, GewO Vorb. Rn. 3

164 *B.Z.*-online am 22.03.2009, <http://www.bz-berlin.de/archiv/erster-bezirk-erlaubt-keine-neuen-spielhallen-mehr-article404726.html>

165 *Trümper*, Die Novellierung der Spielverordnung – Stellungnahme des Arbeitskreises gegen Spielsucht e. V. zum Referentenentwurf zur Änderung der Spielverordnung (Stand: 23.11.2004)

166 *Stühler*, Alte Probleme im neuen Gewand – das Bauplanungsrecht und die Genehmigung von

Hintergrund dieser Entwicklung ist der im gewerblichen Spielrecht vorgegebene Flächenmaßstab (bis 2005: ein Gerät je 15 m² Grundfläche; seit 2006: ein Gerät je 12 m² Grundfläche). Dieser führt in Verbindung mit der Begrenzung auf zwölf (bis 2005: zehn) Spielgeräte zu einer vom Ordnungsgeber gewollten Begrenzung der Geldspielgeräte pro Standort.¹⁶⁷ Diesen Gesetzeszweck umgeht die Automatenbranche durch Errichtung sog. benachbarter Spielhallen, wobei „benachbart“ hier ein Euphemismus ist, denn um Nachbarn, nämlich unterschiedliche Inhaber oder Betreiber, handelt es sich in der Regel nicht.

Die Ausnutzung entsprechender Mehrfachkonzessionen an ein und demselben Standort wurde möglich durch drei Grundsatzentscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts vom 09.10.1984, wonach im gewerblichen Spielrecht ein räumlicher **Spielhallenbegriff** angelegt sei, der lediglich erfordert, dass die räumlich begrenzten und abgegrenzten Spielhallenbetriebe selbständig und unabhängig voneinander betrieben werden können. Der gewerberechtliche Begriff einer Spielhalle ist also nicht identisch mit dem baurechtlichen Begriff einer Spielhalle. So können in einer bauplanungsrechtlich als ein Vorhaben zu wertenden Vergnügungsstätte mehrere gewerberechtlich selbständige Spielhallen im Sinne von § 33i GewO untergebracht werden. Oder mit dem Bundesverwaltungsgericht gesagt: „Ein aus drei gewerberechtlich zulässigen Spielhallen bestehender Komplex kann eine betriebliche Einheit sein und als solche einen baulich genehmigten Bestand darstellen“.¹⁶⁸ Das Bundesverwaltungsgericht hat seine Ansicht wörtlich wie folgt begründet:

Wie der sprachliche Zusammenhang schon deutlich macht und wie eine an den Grundrechten der Spieler und des Spielhallenbetreibers orientierte Auslegung gebietet, soll nicht die noch so ausgedehnte spielerische Unterhaltung, sondern nur die im wirtschaftlichen Sinne ausbeuterische Ausnutzung eines durch übersteigerte Gewinnerwartung geschaffenen Anreizes verhindert werden, sich mit unkontrollierter Risikobereitschaft einer großen Verlustgefahr auszusetzen. Der in Rede stehende Versagungsgrund betrifft deshalb auch nur den Umgang mit Gewinnspielgeräten und mit anderen Spielen mit Gewinnmöglichkeit ... Es kann deshalb nicht auf die Konzentration von Spielhallen, sondern allenfalls auf die Konzentration von Gewinnspielmöglichkeiten ankommen.¹⁶⁹

Die Frage der optischen Sonderung der „benachbarten“ Spielhallen hat eine stark kasuistische Rechtsprechung verursacht.¹⁷⁰ Von Behörden wurde stark kritisiert, dass durch Erteilung mehrerer Konzessionen für einen Gebäudekomplex nach außen der Eindruck einer einheitlichen Spielhalle entsteht. Es wurde beanstandet, dass für diese faktisch einheitlichen Spielhallen die nach § 3 Abs. 2 SpielV zulässige Höchstzahl von Spielgeräten je Spielhalle unterlaufen wird.

Mehrfachspielhallen, BauR 2009, 54 (54)

167 *Odenthal*, Das Gewerbliche Spielrecht, in: *Gebhardt/Grüsser-Sinopoli*, Glücksspiel in Deutschland – Ökonomie, Recht, Sucht, 2008, § 20 Rn. 28, S. 411

168 BVerwG, 27.04.1993, 1 C 9.92, GewArch 1993, 374

169 BVerwG, 09.10.1984, 1 C 21.83, GewArch 1985, 62

170 *Odenthal*, Das Gewerbliche Spielrecht, in: *Gebhardt/Grüsser-Sinopoli*, Glücksspiel in Deutschland – Ökonomie, Recht, Sucht, 2008, § 20 Rn. 28, S. 411

Auf Anregung des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie hat sich der Bund-Länder-Ausschuss „Gewerberecht“ auf seiner Sitzung am 23./24.05.2007 mit dieser Thematik befasst und darauf hingewiesen, dass die Spielverordnung von einer grundsätzlichen Trennung der einzelnen Spielhallen ausgeht. Danach muss jede Spielhalle – auch wenn sie im räumlichen Zusammenhang mit anderen Hallen liegt – einen eigenen von außen zugänglichen Eingang haben; interne Verbindungstüren zwischen zwei Spielhallen dürfen ausschließlich für Servicefunktionen und das Personal zu Verfügung stehen, nicht jedoch für den Publikumsverkehr genutzt werden. Ergänzend zur Behandlung im Bund-Länder-Ausschuss „Gewerberecht“ weist das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie auf Folgendes hin: Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kann eine Spielhalle auch ein einzelner Raum sein. Bei benachbarten Spielhallen ist allerdings ausschlaggebend, ob die Betriebsstätten räumlich so getrennt sind, dass bei natürlicher Betrachtungsweise die Sonderung der einzelnen Betriebsstätte optisch in Erscheinung tritt und die Betriebsfähigkeit jeder Betriebsstätte nicht durch Schließung der anderen Betriebsstätten beeinträchtigt wird.

Die Voraussetzungen eigenständig abgegrenzter Betriebsstätten sind z. B. nicht erfüllt bei

- einheitlicher Außenreklame,
- gemeinsamem Vorraum,
- nicht bis zur Decke durchgezogenen Trennwänden,
- jedermann benutzbaren Verbindungstüren zwischen den Räumen,
- gemeinsamem Eingang, der optisch einen einheitlichen Betrieb vermittelt,
- einheitlichem, unselbständigen Eindruck erweckendem Erscheinungsbild.

Um zu einer sachgerechten Beurteilung im konkreten Einzelfall zu gelangen, soll – so das Ministerium – die Einhaltung der Vorgaben nicht nur anhand der vom Betreiber eingereichten Baupläne, sondern auch anhand einer Besichtigung der Örtlichkeiten überprüft werden.¹⁷¹

Teilweise, vor allem bei neueren Spielhallenkomplexen in Gewerbegebieten am Ortsrand, scheinen die Ordnungsbehörden die Örtlichkeiten nicht zu überprüfen. Denn die so eröffnete Möglichkeit, auf größeren Flächen mehrere Spielhallen optisch nebeneinander, de facto aber zusammenhängend zu betreiben, hat den Nebeneffekt, dass sich der Standort von Spielhallenbetreibern zunehmend aus den Kerngebieten der Städte in Gewerbegebiete am Standort verlagert. Diese Entwicklung ist bei Kommunen nicht unerwünscht, weil sie dem bei einer Häufung derartiger Betriebe in den Stadtzentren befürchteten „Trading Down Effekt“ entgegenzuwirken scheint.¹⁷² Die Belange des Spielsuchtbegrenzung werden damit allerdings nur verlagert und nicht gelöst.

171 http://www.krueger-automaten.de/html/aktuelles/wScripts/aktuelles_detail.php?navid=&dataId=282

172 *Odenthal*, Das Gewerbliche Spielrecht, in: *Gebhardt/Grüsser-Sinopoli*, Glücksspiel in Deutschland – Ökonomie, Recht, Sucht, 2008, § 20 Rn. 28, S. 411

Die Kommunen reagierten auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum räumlichen Spielhallenbegriff und die dadurch eingeschränkte Handlungsmöglichkeit beim Versagen von Spielhallenerlaubnissen mit einer **Anpassung des Bauplanungsrechts**. In der Folge wurden Spielhallen als eigenständige Gewerbeart in Bebauungsplänen für bestimmte Baugebiete ausgeschlossen bzw. (flächenmäßig) begrenzt. Das Bundesverwaltungsgericht hat dies zwar bestätigt, allerdings in seiner Entscheidung vom 22. Mai 1987 ausgeführt:

„Die Gemeinde muss in Bezug auf Probleme, die nicht die Ordnung der Bodennutzung in der Gemeinde betreffen, wie den allgemeinen Jugendschutz und die Vorsorge gegen die Förderung der Spielleidenschaft, die Wertung des dafür zuständigen Bundesgesetzgebers hinnehmen, der die Gewerbefreiheit z. B. auch für Spielhallen gewährleistet und den durch sie möglichen Gefahren für die genannten Gemeinwohlbelange durch bestimmte Anforderungen in der Gewerbeordnung (z. B. § 33i GewO) vorzubeugen sucht. Die Gemeinde darf nicht mit den Mitteln der Bauleitplanung ihre eigene, von der Wertung des Bundesgesetzgebers abweichende „Spielhallenpolitik“ betreiben, indem sie diese Einrichtungen unabhängig von den Erwägungen der Ordnung der Bodennutzung allgemein für ihr Gemeindegebiet ausschließt.“¹⁷³

Daraus wird teilweise gefolgert, dass andere als raum- oder umweltbezogene Versagungsgründe nur eine untergeordnete Rolle spielen. Insbesondere soll weder die Nähe zu schulischen Einrichtungen noch der Standort in einem Bahnhofsviertel mit höchst problematischem Milieu die Versagung der Erlaubnis rechtfertigen.¹⁷⁴

Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Spielhallen

Demnach wären die Kommunen zum ohnmächtigen Begleiten des Spielhallenbooms verurteilt. Um diesem ordnungspolitisch verhängnisvollen Eindruck entgegenzutreten, sollten und können die Länder im Rahmen ihrer neuen Gesetzgebungskompetenz des „Rechts der Spielhallen“ deutliche Vorgaben zugunsten der Eindämmung des gewerblichen Automatenspiels definieren. Denn dass die **neue Gesetzgebungskompetenz der Länder** in der Sache mehr als städtebauliche oder sonst bodennutzungsrechtliche Aspekte umfassen muss, ergibt sich bereits daraus, dass die Länder und Kommunen im Wege der Bauleitplanung hinsichtlich der Bodennutzung ohnehin gestaltungsbefugt waren und sind.

Das **Recht der Spielhallen** kann durch die Länder abweichend von dem derzeitigen Inhalt der Regelungen in § 33i GewO geregelt werden. Dies ergibt sich aus der insoweit veränderten Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern. Die seit der **Föderalismusreform I** geltende Fassung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG sieht die (Vorrang-)Gesetzgebung des Bundes für das Recht der Wirtschaft nunmehr nur noch „ohne das Recht der Spiel-

173 BVerwG 77, 308 (377)

174 *Odenthal*, Das Gewerbliche Spielrecht, in: *Gebhardt/Grüsser-Sinopoli*, Glücksspiel in Deutschland – Ökonomie, Recht, Sucht, 2008, § 20 Rn. 30, S. 412

hallen“ vor. Einzelheiten der Reichweite des insoweit länderseitig eröffneten Gestaltungsspielraums sind jedoch umstritten.¹⁷⁵ Nach Auffassung des Bundesministeriums für Wirtschaft soll der Begriff „Recht der Spielhallen“ vor dem Hintergrund der „lokalen Radizierung“ lediglich die personen- und ortsgebundenen Anforderungen an die Spielhallenerlaubnis erfassen. Der Begriff beziehe sich hingegen nicht auf die Ausgestaltung der Spielgeräte.¹⁷⁶ Die Bundesregierung hat in einer Antwort vom September 2006 auf eine Kleine Anfrage folgende Ansicht vertreten:

Von der Kompetenzverlagerung betroffen sind § 33i der Gewerbeordnung (Recht der Spielhallen) und einige Bestimmungen der Spielverordnung sowie § 33a der Gewerbeordnung (Recht der Schaustellung von Personen). Zum „Recht der Spielhallen“ wird man auch einige Bestimmungen der (Bundes-)Spielverordnung rechnen.¹⁷⁷

Soweit ersichtlich wird ganz überwiegend angenommen, dass das „Recht der Spielhallen“ nicht weit zu verstehen ist und „nur“ Kompetenzen mit besonderem Regionalbezug meint, die eine bundesgesetzliche Regelung nicht zwingend erfordern. Auf solche Regelungen des gewerblichen Spielrechts, die der Eindämmung des Spieltriebs, dem Schutz der Allgemeinheit und der Spieler sowie dem Jugendschutz, dem Schutz der Allgemeinheit unabhängig vom Ort der Spielhalle dienen, erstreckt sich die (neue) Länderkompetenz nicht.¹⁷⁸ Allerdings liegt die gesamte bauliche und situative Ausgestaltung der Spielhallen unter Einschluss der **Öffnungs- und Sperrzeiten** der Länderkompetenz. Dies umfasst auch die Einführung von **Spielerkontrollen**.¹⁷⁹

Auch das Wirtschaftsministerium des Landes Baden-Württemberg vertritt in einer Stellungnahme vom Juli 2007 zu dem Antrag der Abgeordneten Rust u. a. (SPD) zum Recht der Spielhallen nach der Föderalismusreform I den Standpunkt (Hervorhebung nicht im Original):

Auch die Einführung von Zugangskontrollen dürfte vom Begriff des „Rechts der Spielhallen“ gedeckt sein.

Allerdings ist ein Tätigwerden des Landesgesetzgebers hierzu nicht erforderlich, da die bestehende Spielverordnung (SpielV), die ebenfalls weiterhin Gültigkeit hat, bereits das Stellen einer Aufsichtsperson fordert (s. a. Drs. 14/1350 unter 2.).¹⁸⁰

175 vgl. *Dietlein*, ZfWG 2008, 12 ff.

176 *Schönleiter/Böhme*, Herbstsitzung 2006 des Bund-Länder-Ausschusses „Gewerberecht“, GewArch 2007, 108 (110)

177 Bundestagsdrucksache 16/2691 vom 22.09.2006, S. 3

178 *Hahn*, Neuregelungen zum gewerblichen Spielrecht, GewArch 2007, 89 (89)

179 *Schneider*, Das Recht der Spielhallen nach der Föderalismusreform – Zur Auslegung von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG und zur Vereinbarkeit darauf gestützter Beschränkungen des gewerblichen Spielbetriebs mit Art. 12 Abs. 1 GG, 2009, S. 77

180 Landtag von Baden-Württemberg, Drucksache 14/1617 vom 30.07.2007, S. 3

Der Standpunkt des baden-württembergischen Wirtschaftsministeriums, dass eine in der Spielhalle anwesende Aufsicht eine effektive Zutrittskontrolle ersetze, wie sie bei den staatlich konzessionierten Spielbanken durchgeführt wird, kann allerdings nicht überzeugen.

Anpassungsbedarf:

Die Länder haben es in der Hand, von der Regulierungskompetenz für das Recht der Spielhallen Gebrauch zu machen, beispielsweise durch eine Bestimmung in dem jeweiligen Landesausführungsgesetz zum Glücksspielstaatsvertrag, dass die Vorschrift des § 2 Satz 2 GlüStV auch für Spielhallen gilt. Damit würde der Anwendungsbereich der dort genannten Bestimmungen des Glücksspielstaatsvertrages (§§ 1, 3 bis 8, 20 und 23 GlüStV) nicht nur auf Spielbanken, sondern auch auf Spielhallen erstreckt. Damit könnte die Genehmigungserteilung insbesondere an das Erfordernis eines Sozialkonzepts und einer Zutrittskontrolle geknüpft werden.

Letztlich sollte eine vollständige Herauslösung der Spielhallen aus der bundesrechtlichen Gewerbeordnung und die vollständige Eingliederung der Spielhallen in das System des Glücksspielstaatsvertrages realisiert werden. Folge davon wäre, dass die Spielhallenbetreiber keinen Rechtsanspruch auf Erteilung einer Spielhallenerlaubnis hätten, sondern dass auch diese Angebotsform in die Bedürfnisprüfung durch die Innenministerien der Länder einbezogen wird.

Kapitel 11 – Public Relations

Geldgewinnspielgeräte werden rechtlich privilegiert behandelt, sie unterliegen der Gewerbe-freiheit. Bundesministerin a. D. *Rita Süßmuth* hat, als sie Familienministerin war, gesagt, dass dies der guten Lobbyarbeit dieser Branche zu verdanken sei.¹⁸¹ Kaum eine Zunft versteht sich besser auf die einfühlsame Pflege der politischen Landschaft als die Spielautomatenbran-che.¹⁸²

Es verwundert nicht, dass dieses Gewerbe mit Sorge beobachtet wird und seinerseits intensi-ves Lobbying betreibt. Ins Schlaglicht geriet die Automatenindustrie dabei 1996, als überra-schend der Bundestag im Hochsommer zusammengetrommelt wurde. Auf Einladung der *In-formation-Gemeinschaft Münzspiel* waren die Bundestagsabgeordneten Margitta Terborg, Jo-hannes Singer (beide SPD), Uwe Lühr (FDP) sowie die CDU-Parlamentarier Peter Letzgus, Rudolf Meinl und Michael Jung nach Las Vegas und Chicago gereist. Für die plötzlich anbe-raumte Bundestagsondersitzung flogen Letzgus und Meinl nach Bonn und anschließend wie-der zurück in die USA. Die Kosten von 10.000 DM für den Zusatztrip zahlte der Bundes-tag.¹⁸³ Es brach ein Sturm der Entrüstung los: „Wählt sie nie wieder!“ und „Raus mit ihnen!“ titelte die Bildzeitung.¹⁸⁴

Auch sonst werden private Anlässe genutzt, um einflussreiche Zeitgenossen zu bespaßen: Zu seinem 70. Geburtstag im Jahr 2004 versammelte *Paul Gauselmann* Gäste wie *Rainer Wend*, seinerzeit Vorsitzender des Wirtschaftsausschusses im Bundestag (SPD) und seit 2005 wirt-schaftspolitischer Sprecher der SPD-Bundestagsfraktion, und *Prof. Dr. Dieter Richter*, Leiter des Fachbereichs Metrologische Informationstechnik der Physikalisch-Technischen Bundes-anstalt, in dessen Abteilung die Bauartzulassung von Spielautomaten vorgenommen wird.¹⁸⁵

Durchaus üblich ist ferner die Einbindung ehemaliger Minister in Aufsichtsgremien der Auto-matenindustrie: Bundesfinanzminister a. D. *Theodor Waigel* wurde im Jahre 2005 zum neuen Aufsichtsratsvorsitzenden der NSM-Löwen Entertainment GmbH in Bingen am Rhein be-stellt. Die Gauselmann AG hat ihrerseits den früheren Justizminister in Nordrhein-Westfalen, *Rolf Krumsieck*, (Rücktritt wegen der „Balsam-Affäre“ 1994) in den Aufsichtsrat bestellt.¹⁸⁶ In

181 *Füchtenschnieder*, Geldspielautomaten und Sucht – ein Überblick, in: *Bündnis90/Die Grünen* (Hg.), Nur ein Spiel? Suchtpolitischer Handlungsbedarf bei Geldspielgeräten, März 2008, S. 6 - 10 (9)

182 *Welzk*, Zocken leicht gemacht? Blätter für deutsche und internationale Politik, 2005 Heft 7 S. 790 - 793

183 *Thewes*, Abgeordnete - Diäten, Pauschalen, Nebeneinkünfte – was Bundestagsmitglieder verdienen, in Focus Magazin 2002 Nr. 31, http://www.focus.de/panorama/boulevard/brennpunkt-abgeordnete_aid_208099.html

184 *Welzk*, Zocken leicht gemacht? Blätter für deutsche und internationale Politik, 2005 Heft 7 S. 790 - 793

185 *Bismarck-Osten*, Paul Gauselmann – einer gewinnt immer, in: Managermagazin 27.10.2004, <http://www.manager-magazin.de/koepfe/unternehmerarchiv/0,2828,321750-3,00.html>

186 *Eiba*, www.harlekin.de & der Vietkong, Kapitel 47: Die 78-er und ihre Blaskapelle, S. 887 - 921 (900), <http://www.harlekin.de> (vorgefunden am 11.04.2009)

Verbindung mit *Rolf Krumsieck* hat *Ilona Füchtenschnieder* vom Fachverband Glücksspielsucht e. V. bei dem Fachgespräch der Fraktion Bündnis90/Die Grünen im Bundestag am 09.12.2008 folgende Anekdote berichtet:

Eine zweite Merkwürdigkeit habe ich erlebt, als ich einen jungen Türken in einer Justizvollzugsanstalt besuchte, der dort einsaß, weil er Überfälle begangen hatte. Er war glücksspielsüchtig und hatte das Geld in einer Spielhalle gleich wieder verspielt. Als ich ihn fragte, was er denn in der Justizvollzugsanstalt so arbeite, sagte er, dass er Platinen für Geldspielautomaten löte. Dann habe ich erfahren, dass unser ehemaliger Justizminister in Nordrhein-Westfalen auch im Aufsichtsrat des marktführenden Automatenherstellers sitzt, und irgendwie fügte sich das Bild zusammen. Aus diesen ganzen Merkwürdigkeiten hat sich eine etwas kritische Haltung gegenüber dieser Branche entwickelt.¹⁸⁷

Aus Sicht von *Harald Terpe*, drogenpolitischer Sprecher der Bundestagsfraktion Bündnis90/Die Grünen, ist „der Einfluss der Automatenindustrie ... ähnlich groß wie der der Tabakindustrie“.¹⁸⁸

Das Lobbying der Automatenindustrie hat sowohl augenfällige als auch diskrete Züge. Zu den eher unauffälligen Maßnahmen gehört die Einflussnahme auf die Erstellung der Spielverordnung. So ist auf einem der ersten Entwürfe für die Novellierung der Spielverordnung 2005/2006, nämlich dem Entwurf vom 02.10.2000, ausdrücklich vermerkt, dass er vom *Verband der Deutschen Automatenindustrie e. V. (VDAI)* und der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB) mit erarbeitet wurde.¹⁸⁹ Es kann daher kaum zutreffen, wenn *Prof. Dieter Richter* von der PTB gegenüber dem ZDF im Interview erklärt:

Wir beraten gelegentlich in technischen Fragen, ja. Aber wir bereiten nicht die Inhalte der Gesetze vor.¹⁹⁰

Am 04.10.2008 hat das Plenum des Bundestages den Antrag der Fraktion Bündnis90/Die Grünen zum Thema „Wirksamen Schutz vor Glücksspielsucht gewährleisten“ (Drucksache 16/10878) beraten. Dem Protokoll der Plenarsitzung kann man entnehmen, dass – wie in der Tagesordnung ausgewiesen – die Reden der Abgeordneten Andreas G. Lämmel, Garrelt Duin, Detlef Parr, Martina Bunge und Harald Terpe zu Protokoll genommen wurden – das heißt, sie wurden nicht gehalten, sondern als Manuskript zu Protokoll gegeben.¹⁹¹ In der so dokumen-

187 *Füchtenschnieder*, Geldspielautomaten und Sucht – ein Überblick, in: *Bündnis90/Die Grünen* (Hg.), Nur ein Spiel? Suchtpolitischer Handlungsbedarf bei Geldspielgeräten, März 2008, S. 6 - 10 (6)

188 *Joeres*, Glücksspiel – Städte wollen zocken, in: Frankfurter Rundschau vom 08.01.2009, http://www.fr-online.de/in_und_ausland/wirtschaft/aktuell/?em_cnt=1655869&&sid=b452e95725c753d9b769612b9e91118a

189 Stellungnahme des Fachverbandes Glücksspielsucht e. V. vom 26.01.2005 zur Novellierung der Spielverordnung

190 *Goldmann/Halbach*, Geschäft mit der Sucht – Rekordumsätze bei Glücksspielautomaten, Beitrag des ZDF, Frontal21, vom 07.04.2009, <http://frontal21.zdf.de/ZDFde/inhalt/7/0,1872,7514823,00.html>

191 Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 16/193 vom 04.12.2008 S. 20875

tierten Rede des MdB Andreas G. Lämmel (CDU/CSU) heißt es unter anderem (Hervorhebung nicht im Original):

Die Umsetzung Ihrer Forderungen würde zu einer **neuerlichen Angebotsreduzierung** im legalen Bereich und **zu einem verstärkten Ausweichen in illegales Spiel mit all seinen negativen Konsequenzen führen**. Im Übrigen darf ich daran erinnern, dass mit der Novelle im Jahr 2006 auch festgelegt wurde, die **Auswirkungen der Novellierung** vier Jahre nach Inkrafttreten, also im Jahr 2010, in einem Bericht zu **evaluieren**. Ich sehe keine Notwendigkeit für erneuerte Novellierung der Spielverordnung zum jetzigen Zeitpunkt, bevor die Ergebnisse dieser Evaluierung vorliegen.¹⁹²

In der ebenfalls nicht gehaltenen Rede des MdB Garrelt Duin (SPD) findet sich folgendes (Hervorhebung nicht im Original):

Eine **neuerliche Angebotsreduzierung** im legalen Bereich würde mit hoher Wahrscheinlichkeit **zu einem Ausweichen in illegales Spielen mit all seinen negativen Konsequenzen führen**. ... Mit der Novellierung der Spielverordnung in 2006 war auch festgelegt worden, dass die **Auswirkungen der Novellierung evaluiert** werden und hierüber vier Jahre nach Inkrafttreten der Novelle ein Bericht vorgelegt werden soll. Dies wäre 2010 der Fall. Die Ergebnisse dieser Evaluation sollten abgewartet werden, bevor erneut über eine Novellierung der Spielverordnung nachgedacht wird.¹⁹³

Die Ähnlichkeit der Formulierungen ist unübersehbar und legt den Schluss nahe, dass den Redemanuskripten hilfreiche Zulieferungen von interessierter Seite zugrunde lagen.

Voraussetzung solcher Zugänglichkeit von Parlamentariern ist die erfolgreiche Vernetzung der Automatenwirtschaft mit der Politik. Lassen wir mit *Peter Eiba* einen Zeitzeugen zu Wort kommen, der auf eine jahrzehntelange Tätigkeit als Automatenaufsteller zurückblicken kann:

Ein Blick in das Budget von 2003 zeigt, wie der Verband versucht, mit Veranstaltungen Einfluss auf die Politik zu nehmen. So wurden in diesem Jahr unter anderem 5.000 € für „Parlamentarische Abende“, 5.000 € für ein Treffen in einer Brauerei, 5.000 € für den „kommunalpolitischen Dialog“, 5000 € für kommunalpolitische Seminare, 15.000 € für das Skatturnier im Bundestag, 60.000 € für Parteitage und 35.000 € für das Fest des Bundespräsidenten ausgegeben. Insgesamt betragen die Kosten für solche Veranstaltungen stolze 225.000 €. Laut Budgetplanungen für das Jahr 2004 sollten die Ausgaben für die parlamentarischen Abende (das sind in der Regel die Abende, wo die Lobbyisten mit Politikern bei Wein und Bier zusammen sitzen) auf das Fünffache, nämlich 25.000 € gesteigert werden.¹⁹⁴

192 Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 16/193 vom 04.12.2008 S. 20876

193 Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 16/193 vom 04.12.2008 S. 20877

194 *Eiba*, www.Harlekin.de & der Vietkong, Kapitel 47: Die 78-er und ihre Blaskapelle, S. 887 - 921 (901), <http://www.harlekin.de> (vorgefunden am 11.04.2009)

Unter Punkt „D Aktionen“ listet das Budget sowohl für 2003 als auch (geplant) für 2004 jeweils eine Summe von 84.000 € für „ITF München“ auf. Hinter dem Kürzel „ITF“ verbirgt sich das „Institut für Therapieforschung“ in München. Und dessen Leiter *Prof. Dr. Gerd Bühringer* gab am 31.01.2005 eine Stellungnahme zur geplanten „Novellierung der Spielverordnung aus Sicht des Spielerschutzes“ ab, in der die neue Spielverordnung aus „Spielerschutzgründen positiv beurteilt“ wird. Bühringer scheint es bei seinen Arbeiten nicht zu stören, dass er sowohl Drittmittel vom Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung als auch von den Verbänden der Automatenindustrie bekommt.¹⁹⁵

Wie weit die versuchte Einflussnahme auf die Politik geht, dokumentiert auch ein Gesprächsprotokoll von einer Besprechung am 24. Mai 2004 in Berlin am Dienstsitz der Drogenbeauftragten der Bundesregierung im Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (BMGS). Teilnehmer an dieser brisanten Runde waren unter anderem Referatsleiter und Mitarbeiter des BMGS – und mit *Peter Gauselmann*, *Dr. Jürgen Bornecke* und *Dr. Rolf Krumsieck* drei Vertreter des *Verbandes der Deutschen Automatenindustrie (VDAI)*. ... Alleiniger Gesprächsgegenstand dieser illustren Runde war die geplante Änderung der Spielverordnung, die natürlich ganz im Sinne des VDAI und Gauselmann sein sollte. Und die drei Herren vom VDAI hatten für die Politiker und Beamten auch gleich ein neues Präsent im Verhandlungskoffer. Sollte die neue Spielverordnung kommen, dann würden, so Gauselmann, „in den kommenden Jahren 80.000 bis 90.000 Zulassungen durch die PTB (Physikalisch-Technische Bundesanstalt) ausgegeben werden“. 10 € pro Maschine, so der VDAI-Vorsitzende weiter, sei man bereit „für präventive Maßnahmen des Spielerschutzes zu entrichten“. Im Klartext heißt das: Gauselmann legte mal locker 800.000 bis 900.000 € auf den Verhandlungstisch, um Politik und Ministerium für seine Vorstellungen einer neuen Spielverordnung zu begeistern.¹⁹⁶

Pure Begeisterung schien dieser Vorschlag bei Politik und Ministerium nicht auszulösen. Denn den Ministerialen lag noch eine ähnliche Vereinbarung mit dem Verband der Zigarettenindustrie schwer im Magen, die der Bundesrepublik Deutschland für die Rauchprävention mal locker 11,8 Mio. € vertraglich gewährt hatte. Drogen-Referatsleiter *Dr. Ingo Michels*, so weist es das Gesprächsprotokoll aus, berichtet von „erheblicher Prügel“, die diese Vereinbarung eingebracht habe. Ausschließen will eine ähnliche Vereinbarung mit der Automatenindustrie aber kaum einer in der Gesprächsrunde. „Pecunia non olet“ – Geld stinkt nicht. So wird vorsorglich schon mal nach der „verfahrenstechnischen Ausgestaltung einer etwaigen Vereinbarung mit der Automatenwirtschaft über Zahlungen zur Prävention problematischen Spielverhaltens“ gefragt. Und Referatsleiter *Dr. Michels* betont, „dass eine solche (oder ähnliche) Vereinbarung kein Gegengeschäft sein könne“. Natürlich nicht. Die Automatenwirtschaft will die Bundesrepublik Deutschland einfach nur aus guter Laune heraus beschenken ...¹⁹⁷

195 *Eiba*, www.Harlekin.de & der Vietkong, Kapitel 47: Die 78-er und ihre Blaskapelle, S. 887 - 921 (902), <http://www.harlekin.de> (vorgefunden am 11.04.2009)

196 *Eiba*, www.Harlekin.de & der Vietkong, Kapitel 47: Die 78-er und ihre Blaskapelle, S. 887 - 921 (903), <http://www.harlekin.de> (vorgefunden am 11.04.2009)

197 *Eiba*, www.Harlekin.de & der Vietkong, Kapitel 47: Die 78-er und ihre Blaskapelle, S. 887 - 921 (904), <http://www.harlekin.de> (vorgefunden am 11.04.2009)

Neben dieser kaum sichtbaren (versuchten) Einflussnahme wird auch offen agitiert, zum Beispiel mit Anzeigen in Tageszeitungen und Mitgliederzeitschriften der Parteien.

So erschien in Heft 1-2009 der *elde* eine ganzseitige Anzeige der Automatenwirtschaft „**Der Kopf soll klar sein**“. *elde* ist die *liberale depesche*, das Mitgliedermagazin der FDP. Die ganzseitige farbige Anzeige dort kostet derzeit 16.100 €. Erschienen ist die Anzeige auch im *Vorwärts*, dem Mitgliedermagazin der SPD; die farbige ganzseitige Anzeige kostet dort 18.000 €.

Inhaltlich greift die Anzeige „Der Kopf soll klar sein“ den Umstand auf, dass in Spielhallen kein Alkohol verfügbar ist, in den Automaten Sälen der Spielbanken dagegen schon. Ferner behauptet die Anzeige, dass das **Alkoholverbot in Spielhallen** 1985 auf Initiative der Automatenwirtschaft eingeführt wurde. Diese eigenwillige Darstellung findet allerdings in den amtlichen Drucksachen der fraglichen Änderung des gewerblichen Spielrechts keine Stütze. Man kann in der Bundesrats-Drucksache 496/85 vom 22.10.1985 nachlesen, wie es zu der Einfügung des § 3 Abs. 3 in die Spielverordnung (seinerzeit § 3 Abs. 4) kam. Die Bestimmung („In Spielhallen oder ähnlichen Unternehmen, in denen alkoholische Getränke zum Verzehr an Ort und Stelle verabreicht werden, dürfen höchstens drei Geld- oder Warenspielgeräte aufgestellt werden.“) sollte nämlich sicherstellen, dass die 1985 eingeführte Flächenregelung für Spielhallen nicht unterlaufen wird. Wörtlich heißt es in der amtlichen Begründung des Regelungsvorschlags hierzu:

§ 3 Abs. 4 Satz 1 soll verhindern, dass die restriktive Regelung des § 3 Abs. 2 unterlaufen und ein Ausgleich für verlorene Aufstellplätze in geeigneten Gaststätten mit der Konsequenz geschaffen wird, dass diese das Gepräge einer Spielhalle erhalten.¹⁹⁸

Es kann also keine Rede davon sein, dass das Alkoholverbot in Spielhallen auf Betreiben der Automatenwirtschaft eingeführt wurde; das Gegenteil ist der Fall.

Die Automatenwirtschaft hat ihre Anzeigenkampagne fortgesetzt mit dem Thema „In Deutschland spielen mehr als 99 % aller Menschen ohne Probleme!“. Die Anzeige war zu finden in Heft 2-2009 der liberalen *elde*, dort Seite 7, sowie im *Schrägstrich* 2009-03 auf Seite 35. Der *Schrägstrich* ist das Mitgliedermagazin von Bündnis90/Die Grünen; die farbige ganzseitige Anzeige kostet dort 4.500 €. Ferner erschien die Anzeige am 17.01.2009 in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung*.

Die Kernaussagen der Anzeige sind:

1. Von den krankhaft Spielenden entfallen etwa 30 % auf gewerbliche Geldgewinnspielgeräte (GGSG),
2. die Automatenwirtschaft fördert als einzige Branche seit mehr als 20 Jahren Präventionsmaßnahmen,

¹⁹⁸ Bundesrats-Drucksache Nr. 496/85 vom 22.10.1985, S. 8

3. die Präventionsmaßnahmen sind ursächlich für jährlich 6.000 Spieler in Therapieeinrichtungen.

Alle drei Thesen sind der plumpe Versuch einer Legendenbildung:

- Wie oben in Kapitel 3 (Seite 26) dargelegt wird, konstatieren sämtliche verfügbaren Forschungsergebnisse zur Glücksspielsucht, dass etwa 80 % der krankhaft Glücksspielsüchtigen vornehmlich oder ausschließlich ein Problem mit den gewerblichen Geldgewinnspielgeräten haben. Dieser Befund ändert sich auch durch mehrfaches Leugnen per Anzeigenkampagne nicht.
- Ebenso unsachlich ist die These, dass die Automatenwirtschaft als einzige Branche seit mehr als 20 Jahren Präventionsmaßnahmen fördert. Die staatlich konzessionierten Spielbanken kennen seit jeher – also bereits seit jenen Tagen, als von Automaten noch keine Rede war – das Instrument der sog. Selbstsperre, um Gäste mit problematischem Spielverhalten auf eigenen Wunsch vom Glücksspiel auszuschließen. Vergleichbares existiert beim gewerblichen Automatenspiel bis heute nicht.
- Geradezu grotesk ist die Behauptung, dass die – ohnehin lückenhaften – Präventionsmaßnahmen der gewerblichen Automatenbranche ursächlich dafür seien, dass sich 6.000 Glücksspieler in therapeutischer Behandlung befinden. Zur Richtigstellung dieser albernen These, die an orwell'schen Zwiespach erinnert, genügt der Hinweis, dass sich der Therapiebedarf der Betroffenen aus ihrer – eben zu 80 % mit den gewerblichen Geldgewinnspielgeräten verknüpften – Glücksspielsucht ergibt und nicht aus Hinweisen über Therapiemöglichkeiten.

In einer Anzeige der Automatenwirtschaft vom 14.03.2009 in der *Frankfurter Allgemeinen Zeitung* mit dem Slogan „Der Fluch der guten Tat“ wird die nicht belegbare Behauptung wiederholt, dass ca. 30 % der pathologischen Spieler auf gewerbliche Geldgewinnspielgeräte entfallen – was wie gezeigt eine verantwortungslose Verharmlosung des wahren Ausmaßes darstellt. Der tatsächliche Anteil von etwa 80 % wird nun wie folgt „verkauft“ (Unterstreichung im Original):

Die Präventionsmaßnahmen der Unterhaltungsautomatenwirtschaft sind wirksam. 70 bis 80 % der ca. 6.000 bei Beratungsstellen hilfeschuchenden Spieler melden sich aufgrund der Hinweise an den Geld-Gewinn-Spiel-Geräten.¹⁹⁹

Die absurde und frei erfundene Behauptung, dass die in Therapie befindlichen Glücksspielsüchtigen sich bei den Beratungsstellen überwiegend wegen der Hinweise an den Geldgewinnspielgeräten melden, wird allen Ernstes als üble Folge („Fluch“) der angeblich guten eigenen Tat dargestellt. Hier versucht sich Münchhausen am eigenen Schopf aus dem Sumpf zu ziehen – und will dabei noch Mitleid erheischen.

199 Anzeige „Der Fluch der guten Tat“ der Automatenwirtschaft in der FAZ vom 14.03.2009

Richtig ist vielmehr, dass Spieler an Geldspielautomaten bei den Therapieeinrichtungen unverändert die mit Abstand größte Gruppe bilden. Die Diagnose pathologisches Glücksspiel entfällt auf

- 77,5 % der Klienten in Bezug auf Geldspielautomaten,
- 22,5 % der Klienten in Bezug auf Spielbanken, Wetten und andere Spielformen.

Die 12-Monats-Prävalenz problematischer und pathologischer Spieler nach Glücksspielart ist nach den Ergebnissen der drei vorliegenden Studien (Bühringer 2007, Buth & Stöver 2008, BZgA 2008) bei Glücksspielautomaten (Spielbanken) und gewerblichen Automaten spielen (Gaststätten und Spielhallen) – je nach Studie – vergleichbar und am höchsten.²⁰⁰

Anpassungsbedarf:

Die Propagandafeldzüge der Automatenwirtschaft sind unsachlich und dienen eindeutig der Verharmlosung der durch gewerbliche Geldgewinnspielgeräte verursachten Glücksspielsucht.

Die Politischen Parteien, die Ministerien in Bund und Ländern sowie die nachgeordneten Behörden sollen offenlegen, mit welchen Maßnahmen und in welchem Umfang sie von der Automatenwirtschaft direkt oder indirekt unterstützt werden.

200 Meyer; Glücksspiel – Zahlen und Fakten, in: *Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e. V.* (DHS; Hg.), Jahrbuch Sucht 2009, S. 136 - 152 (149)

Kapitel 12 – Geldwäsche

Für die 49 staatlich konzessionierten Spielbankunternehmen in Deutschland bestehen nach dem **Geldwäschegesetz** (GwG) eine Reihe von **Pflichten**, die der Gefahrenabwehr im Zusammenhang mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung dienen. Hierzu gehören eine Überwachungspflicht, wonach Gäste zu identifizieren und ihre Transaktionen zu überwachen sind (§ 3 Abs. 1 GwG). Ferner besteht eine Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflicht (§ 8 Abs. 1 und 3 GwG). Festzustellen und aufzuzeichnen sind also zum einen die Identifizierungsdaten und zum anderen die Transaktionsdaten.

Für Spielbanken besteht zudem eine Identifizierungspflicht bei Transaktionen in Form des Kaufs und Verkaufs von Spielmarken im Wert von 2.000,- € oder mehr (§ 3 Abs. 3 GwG). Dieser Identifizierungspflicht kann entsprechend der gesetzlich eingeräumten Gestaltungsmöglichkeiten dadurch nachgekommen werden, dass die Kunden bereits beim Betreten der Spielbank identifiziert werden. So wird in der Praxis ausnahmslos verfahren, da die Spielbanken aufgrund des § 20 des Glücksspielstaatsvertrages verpflichtet sind, das Verbot der Spielteilnahme für gesperrte Spieler ausnahmslos durch Kontrolle des Ausweises oder eine vergleichbare Identitätskontrolle zu gewährleisten. Danach ist es keinem Gast möglich, eine Spielbank ohne vorherige Identifizierung zu betreten und sich dort aufzuhalten.

Hinzu kommen Pflichten im Bereich der internen Sicherungsmaßnahmen wie die Erstellung und Fortschreibung „Interner Grundsätze“ und geschäfts- und kundenbezogener Sicherungssysteme, Kontrollen einschließlich Zuverlässigkeitsprüfungen der Mitarbeiter sowie Schulungen im Geldwäscherecht.

Diesen Pflichten nach dem Geldwäscherecht unterliegen Spielbanken, obwohl Möglichkeiten zur Geldwäsche für Gäste dort kaum bestehen²⁰¹ und die Spielbankunternehmen auf Grund ihrer vollständigen Durchleuchtung vor Konzessionserteilung und nachfolgender permanenter Beaufsichtigung durch Innenministerium und Finanzaufsicht als sog. Frontgesellschaften (durch die Geld theoretisch gewaschen werden könnte) ausscheiden.

Die genannten Pflichten nach dem Geldwäschegesetz bestehen indessen nicht bei dem gewerblichen Automatenspiel. In Deutschland sind ca. 220.000 Geldgewinnspielgeräte (GGSG) in rund 12.300 Spielhallen und ca. 60.000 Gaststätten aufgestellt, deren Errichtung und Betrieb nach den Grundsätzen der Gewerbefreiheit bei Erfüllung bestimmter Erlaubnisvoraussetzungen ohne weiteres möglich ist. Sodann erfolgt eine Kontrolle durch die örtlichen Aufsichtsbehörden nur noch im Rahmen der dortigen Ressourcen als Stichprobenkontrolle.

201 *Krech*, Geldwäsche und Spielbanken – Missbrauchsmöglichkeiten und Präventionsmaßnahmen, Kriminalistik 2005, 92

Trotz der **erheblichen Verbreitung des gewerblichen Automatenspiels** und des in dieser Branche **ohne weiteres möglichen Marktzutritts** infolge der Gewerbefreiheit sind Spielhallen von den Verpflichtungen des Geldwäscherechts nicht betroffen, während Spielbanken im Geldwäschegesetz seit langem als Verpflichtete den im Geldwäscherecht konstituierten Sorgfaltspflichten unterliegen (§ 2 Abs. 2 Nr. 11 GwG). Diese Schieflage wird den Bedürfnissen der Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung nicht gerecht. Sie kann auch nicht dadurch gerechtfertigt werden, dass das gewerbliche Spielwesen angeblich kein Glücksspiel sei – was ohnehin unzutreffend ist. Aus der Perspektive der Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung kann es nicht auf eine (ohnehin fragwürdige) fiktive Harmlosigkeit des gewerblichen Automatenspiels und seiner damit begründeten Sonderstellung im Glücksspielrecht ankommen. Allein dies scheint aber der Grund dafür zu sein, dass im deutschen Geldwäschegesetz abweichend von den Empfehlungen der *Financial Action Task Force on Money Laundering* (FATF) zur Kontrolle von Kasinos nur Spielbanken im engeren glücksspielrechtlichen Sinne erfasst und das flächendeckend verbreitete gewerbliche Glücksspielwesen namentlich in Spielhallen ausgeblendet wird.

Aus der Perspektive der Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung muss es vielmehr darauf ankommen, die in der (kriminologischen) Fachliteratur beschriebenen Effekte des Betriebs von sog. **Frontgesellschaften** auch im Regelungsbereich des gewerblichen Spielrechts zu verhindern.

Die Herkunft des Begriffs Geldwäsche (= money-laundering) ist historisch verknüpft mit dem Betrieb von Waschsalons, in denen erstmals in großem Stile Münzautomaten betrieben wurden.²⁰² Seitdem **gilt der Betrieb von Münzautomaten im Massengeschäft als risikobehaftet**. Das trifft auch auf Spielhallen zu, wie ein Blick in die Fachliteratur ausdrücklich bestätigt.

Die Errichtung und Benutzung von sog. **Frontgesellschaften** ist eine gleichermaßen „intelligente“ wie verbreitete Methode der Geldwäsche.²⁰³ Die inkriminierten Gelder werden buchungstechnisch durch die Frontgesellschaften durchgeleitet, fließen aber de facto von der Vortat im Sinne des § 261 StGB (Primärstraftat) direkt in den legalen Finanzmarkt. Unerlässliche Voraussetzung dieses „Geschäftsmodells“ ist ein **bargeldintensiver Geschäftsgegenstand mit typischerweise hohem Bargelldurchsatz**, da hierdurch die sukzessiven Bargeldeinnahmen bereits auf den ersten Blick als in der Natur der Sache liegend scheinen – und den zweiten Blick vermeiden helfen.

Weitere Voraussetzung dieses Modells ist die **unproblematische Marktzugangsmöglichkeit** für den Betrieb des Geschäftsgegenstands. Während der Betrieb von Spielbanken grundsätzlich unter Strafandrohung verboten ist (§ 284 StGB) und nur ausnahmsweise nach Erteilung einer Konzession möglich ist, deren Erteilung im Ermessen der Behörde steht (sog. repressi-

202 *Diergarten*, Der Geldwäscheverdacht, Deutscher Sparkassenverlag, 1. Auflage 2006, S. 18

203 *Bongard*, Geldwäsche - Analyse und Bekämpfung, 2001, S. 115

ves Verbot mit Befreiungsvorbehalt, Bedürfnisprüfung), unterliegt der Betrieb einer Spielhalle dem Grundsatz der Gewerbefreiheit mit der Folge, dass bei Vorliegen der Genehmigungsvoraussetzungen ein Rechtsanspruch auf Erteilung einer Spielhallenerlaubnis besteht. Dementsprechend finden sich in Deutschland einerseits 80 Spielbankstandorte mit ca. 7.000 Glücksspielautomaten, die den Vorschriften des Geldwäscherechts unterliegen, aber ca. 225.000 Geldgewinnspielgeräte in rund 12.300 Spielhallen und ca. 60.000²⁰⁴ Gaststätten, deren Betrieb keiner kontinuierlichen Kontrolle nach dem Geldwäscherecht unterliegt.

Die Anwendung des Geldwäscherechts auf das gewerbliche Automatenenspiel ist jedoch nicht nur aus den genannten grundsätzlichen Gründen, sondern auch nach den Erfahrungen der Praxis geboten. Das Problem zeigt sich besonders deutlich am Beispiel Berlins (Hervorhebung nicht im Original):

Dabei ist Berlin die Hauptstadt der Russenmafia in Deutschland. Hier waschen die in der GUS ansässigen Banden das Geld aus internationalen Wirtschaftsverbrechen: 80 % der Berliner **Spielhallen** wurden inzwischen von Russen aufgekauft.²⁰⁵

Uwe Schmidt vom Landeskriminalamt Berlin erläutert hierzu (Hervorhebung nicht im Original):

Im Ergebnis ist die **Spielhalle** ein gutes Medium für Geldwäsche, indem sie einfach die Tageseinnahmen, die sie in den Tresor der Bank geben, entsprechend um ein paar Tausend Mark erhöhen, fällt auch nicht weiter auf. Steuerlich ist es positiv.²⁰⁶

In neueren Quellen des Bundeskriminalamts ist nachzulesen (Hervorhebung nicht im Original):

In den neunziger Jahren wurde bei einer Wechselstube und einer **Spielhalle** in Berlin beobachtet, dass deren Umsatz mit jedem Jahr sukzessive zunahm. Eine gesteigerte Frequentierung insbesondere der **Spielhalle** durch Kunden konnte nicht beobachtet werden. Es wird vermutet, dass durch die schrittweise Umsatzsteigerung Geldwäscheaktivitäten verschleiert werden sollten.

...

Bevorzugt werden solche Unternehmen und Branchen, die **nur einer geringen Regulierungsdichte und Kontrolle** unterliegen und deren wahrer Umsatz nur schwer zu ermitteln und nachzuweisen ist. Besonders geeignet hierfür sind bargeldintensive Betriebe wie Taxiunternehmen, Boutiquen, Gaststätten (z. B. italienische und asiatische Restaurants). Darüber hinaus besteht ein erheblicher Verdacht, dass **Spielhallen** zur Geldwäsche missbraucht werden. Angesichts der Personalintensität etwaiger Ermittlungen auf diesem Gebiet ist der Nachweis einer Geld-

204 *Bunke*, Bundesverband Automatenunternehmer e. V., Vortragsfolie zum Fachtag „Fairspiel! Denn Sucht ist ein Spielverderber“ am 08.07.2008 in Erfurt

205 Kontraste, Sendung vom 13.11.1997, Berlin – Hauptstadt der Russenmafia?
http://www.rbb-online.de/_/kontraste/beitrag_jsp/key=rbb_beitrag_1354828.html

206 Kontraste, Sendung vom 13.11.1997, Berlin – Hauptstadt der Russenmafia?
http://www.rbb-online.de/_/kontraste/beitrag_jsp/key=rbb_beitrag_1354828.html

wäsche in diesen Fällen allerdings nur schwer möglich. Dies scheinen die organisierten Straftäter bewusst auszunutzen. Beispielsweise werden im Berliner Raum derzeit sehr viele **Spielhallen** von Exilrussen betrieben, die kaum Kundenverkehr aufweisen, jedoch in ihrer Steuererklärung hohe Umsätze ausweisen. Bei ihnen besteht ein erheblicher Verdacht, dass ihr Sinn und Zweck allein in der Geldwäsche besteht.²⁰⁷

Hinzuweisen ist ferner auf eine Veröffentlichung in *BankLounge*, einem Internet-Fachmagazin rund ums Banking. Dort beschreibt *Dr. Christian Kronseder* in der Ausgabe vom 23.10.2008 im Hinblick auf die nach dem neuen Geldwäschegesetz vom 13.08.2008 erforderliche Gefährdungsanalyse aus der Perspektive von Banken das Risikopotenzial, dass sich aus bestimmten Kunden der Banken ergeben kann. Es heißt dort wörtlich:

Terrorismusbekämpfung – Gefährdungsanalyse zeigt Risiken
Viel Geld fließt in nutzlose Maßnahmen zur Bekämpfung von Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung, weil sie nicht auf das Geschäftsmodell der Institute abgestimmt und daher nicht geeignet sind, das Gefährdungspotenzial zu senken. Eine Gefährdungsanalyse hilft, die neuralgischen Punkte im eigenen Institut zu identifizieren.

...

Risiken durch Kunden

Die Kundenstruktur spielt eine der wichtigsten Rollen bei der Identifizierung von Risiken. Risikobehaftet sind Branchen mit hohem Bargeldaufkommen. Darunter fallen Kinos, Restaurants, Reisebüros, **Spielhallen** und der Einzelhandel. Für im internationalen Umfeld aktive Banken ist natürlich das Herkunftsland und das operative Land von großer Bedeutung bei der Einschätzung des Risikopotenzials.

...²⁰⁸

Ebenso listet bereits *Achim Diergarten* Spielhallen als Risiko-Kunden einer Bank auf.²⁰⁹

Aufsichtsbehörde gemäß § 16 GwG ist bei Spielbanken die ordnungsbehördlich für das Spielbankwesen zuständige Behörde des betreffenden Bundeslandes; das ist zumeist das jeweilige Innenministerium. Deren zentraler Aufsicht unterliegen die wenigen Spielbanken. Diese Aufsicht wird verstärkt durch einen beim Spielbetrieb ständig anwesenden Stab von Außendienstmitarbeitern der für die Spielbankabgabe zuständigen Finanzämter (permanente Außenprüfung!) sowie durch eine elektronische Erfassung der Spielvorgänge in Verbindung mit einem Onlinezugriff der Finanzaufsicht im Bereich des Automatenspiels. Demgegenüber besteht bei Spielhallen keine vergleichbare Kontrollintensität. Weder sind dort die Finanzämter unmittelbar in den Spielbetrieb eingebunden noch besteht eine zentrale ordnungsbehördliche Zuständigkeit; vielmehr obliegt die ordnungsbehördliche Aufsicht über die Spielhallen den örtlichen

207 *Suendorf*, Geldwäsche – Eine kriminologische Untersuchung, Bundeskriminalamt, Kriminalistisches Institut (Hg.), Polizei + Forschung, Wiesbaden, in Zusammenarbeit mit dem Luchterhand Verlag Neuwied, Band 10, 2001, S. 145 ff. (176)

http://www.bka.de/kriminalwissenschaften/veroeff/band/band10/145_204.pdf

208 *Kronseder*, Bank Lounge, Ausgabe vom 23.10.2008, [http://www.banklounge.de/index.php?id=120&no_cache=1&tx_ttnews\[tt_news\]=22594&tx_ttnews\[backPid\]=96&cHash=b15fa2a6c2](http://www.banklounge.de/index.php?id=120&no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=22594&tx_ttnews[backPid]=96&cHash=b15fa2a6c2)

209 *Diergarten*, Der Geldwäscheverdacht, Deutscher Sparkassenverlag, 1. Auflage 2006, S. 20

kommunalen Gewerbeämtern, die jedoch auch für zahlreiche andere Aufgaben (z. B. Ladenschlusszeiten, Lebensmittelaufsicht, Gaststättenaufsicht und vieles mehr) zuständig sind.

Vor diesem Hintergrund dürfte die Bundesrepublik Deutschland ihren Beitrag zur Bekämpfung der Geldwäsche und der Terrorismusbekämpfung deutlich steigern, wenn auch das gewerbliche Automatenpiel in den Adressatenkreis der nach dem Geldwäschegesetz Verpflichteten einbezogen wird.

Anpassungsbedarf:

Spielhallen sind von Hause aus sog. Frontgesellschaften im Sinne der Bekämpfung der Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung. Es ist geboten, diese in der kriminalistischen Literatur mehrfach behandelten Gewerbebetriebe den Anforderungen des Geldwäscherechts zu unterwerfen.

Daher sind alle Aufsteller von Geldgewinnspielgeräten, insbesondere die Spielhallen, in den Kreis der Verpflichteten nach § 2 des Geldwäschegesetzes (GwG) einzubeziehen.