

Juli 2025

20. Jahrg.

71732

Seite 213-308

ZfWG

Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht
European Journal of Gambling Law

3/4

Prof. Dr. Justus Haucap

213 Das Prohibitionsdilemma – nur ein Phantom?

Prof. Dr. Florian Becker und Fynn Gräber

214 Die Rechtsprechung zum Recht der Spielhallen im Jahr 2024

Prof. Dr. René Börner

219 Kritik an einer völligen Entkriminalisierung des unerlaubten Glücksspiels – zugleich ein Reformvorschlag

Prof. Dr. Martin Maties

225 Lootboxen – Nur ein cleveres Marktkonzept oder illegales Glücksspiel?

Prof. Dr. Gerhard Strejcek, Stephan Schimek und Maximilian Scheuch

234 Aktuelle Entwicklungen im österreichischen Glücksspielrecht

Dr. Carsten Bringmann, Elena Marks und Felix Welsch

242 **Gambling vs. Gaming – Teil 4: Ein rechtsvergleichender Blick in die Welt des Gamings**

Dr. Marcel Kleemann und Helena Rose

245 Das EU-Geldwäschepekaket und seine Auswirkungen auf die Glücksspielbranche

Dr. Marcel Suchanek

250 Die Rückforderung von Einsätzen bei illegalem Online-Glücksspiel

Konrad Landgraf

256 Novellierung der SpielV – Vorschläge aus Sicht des Spielerschutzes

261 Zur Qualifikation nationaler glücksspielrechtlicher Regelungen als „technische Vorschrift“ im Sinne der RL (EU) 2015/1535

EuGH, Urt. v. 13.3.2025 – C-120/24 – Unigames

267 Erfolglose Verfassungsbeschwerde gegen die Erhebung der Sportwettensteuer BVerfG, Nichtannahmebeschl. v. 27.2.2025 – 1 BvR 115/24

269 Aussetzungsbeschluss bezüglich Vorabentscheidungsersuchen eines anderen Gerichts an den EuGH ist anfechtbar

BGH, Beschl. v. 23.1.2025 – I ZB 39/24

272 Bereitstellung eines Geldspielgerätes ohne gültige PTB-Zulassung begründet Strafbarkeit nach § 284 Abs. 1 StGB

BayObLG, Beschl. v. 3.2.2025 – 206 StRR 308/24

282 Ausgleich der Wettbewerbsnachteile von Spielhallen wegen zu geringer Besteuerung von Spielbanken

OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 14.1.2025 – 14 B 1111/24

292 Angebot erlaubnispflichtigen Glücksspiels ohne Erlaubnis begründet Unzuverlässigkeit bezüglich Konzessionerteilung für Online-Casinospiele

OVG Schleswig-Holstein, Beschl. v. 28.3.2025 – 4 MB 4/25

295 Verwaltungsgebühren für die Erteilung einer Erlaubnis zum Betrieb einer Wettvermittlungsstelle

OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 10.4.2025 – 9 B 799/23

300 Einmal geschlossene Verbundspielhallen können in NRW nicht wiedereröffnet werden

OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 23.4.2025 – 4 B 673/24

Sonderbeilage 1/2025:
Spannungsfeld Kanalisierungsauftrag und Vergnügungssteuer

Herausgeber

Prof. Dr. Johannes Dietlein

Prof. Dr. Jörg Ennuschat

Prof. Dr. Ulrich Haltern, LL.M.

Prof. Dr. Christian Koenig, LL.M.

RA Prof. Dr. Markus Ruttig

Schriftleiter

VorsRiVG Dr. Felix B. Hüskens



dfv Mediengruppe • Frankfurt am Main

Konrad Landgraf, München*

Novellierung der SpielV – Vorschläge aus Sicht des Spielerschutzes

Die Novellierung der Spielverordnung (SpielV) erfolgte 2014 durch die sechste und siebte Verordnung zur Änderung der SpielV. Viele der dort getroffenen Regelungen traten mit mehreren Jahren Verzögerung in Kraft. So konnten bereits zugelassene Geldspielgeräte bis 2018 weiterbetrieben und in der Gastronomie bis 2019 drei Geldspielgeräte aufgestellt werden. Dieser Umstand erschwerte die Evaluation der SpielV enorm. Nachdem voraussichtlich im Jahr 2025 der Bericht zur Evaluation der SpielV vorgelegt werden wird, wird es in absehbarer Zeit zur achten Novellierung der SpielV kommen. Hierfür möchte der vorliegende Artikel Anregungen zur Verbesserung des Spielerschutzes geben.

I. Hintergrund

Von Seiten der Glücksspielindustrie wird immer wieder beklagt, dass das Spiel an Geldspielgeräten falsch¹ bzw. überreguliert² sei. Und unbedarfte Betrachter könnten sich die Frage stellen, wie etwas, das in der Gewerbeordnung „Spielgerät mit Gewinnmöglichkeit“ genannt wird und bei dem ein Spiel von fünf Sekunden Dauer „nur“ 20 Cent kostet, überhaupt so ein großes Problem sein kann. Dass dem eben doch so ist, soll im Folgenden an zwei Aspekten, nämlich den Verlusten der Spielenden und der Häufigkeit, mit denen sich aus diesem Spiel ein problematisches Glücksspielverhalten entwickelt, gezeigt werden.

1. Entwicklung der Geldspielgeräte und Bruttospielerträge in Deutschland

Vorab ist zu erwähnen, dass bei der Anzahl der Geldspielgeräte berücksichtigt werden muss, dass diese Zahlen nicht vollständig sind. Die tatsächliche Anzahl der (legal) in Deutschland aufgestellten Geldspielgeräte ist größer, da beispielsweise aus Bayern keine Zahlen zu den Geräten in der Gastronomie vorliegen.

Die Anzahl der Geldspielgeräte, die in Gaststätten und Spielhallen (legal) aufgestellt sind, stieg zwischen den Jahren 2006 und 2016 von rund 140.000 auf rund 212.000 Geräte.³ Sie hat in diesem Zeitraum also um rund 50 Prozent zugenommen. Ab dem Jahr 2018 ist die Anzahl der Geldspielgeräte wieder gesunken und lag im Jahr 2022 bei rund 141.000 Geräten.⁴ Der Stand des Jahres 2022 entspricht also annähernd dem Stand des Jahres 2006. Interessant ist dabei die Betrachtung des Bruttospielertrags (BSE), der mit diesen Geräten erwirtschaftet wurde. Dieser lag im Jahr 2006 bei rund 2,75 Mio. EUR.⁵ Im Jahr 2022 lag er bei annähernd gleicher Gerätzahl bei rund 4,8 Mio. EUR.⁶ Der BSE lag somit um zirka 75 Prozent höher als im Jahr 2006. Hier liegt die Vermutung nahe, dass sich dies zumindest teilweise mit der allgemeinen Preissteigerung in diesem Zeitraum erklären ließe. Diese lag im gleichen Zeitraum bei rund 29 Prozent.⁷ Allerdings hat sich der Preis eines Spiels am Geldspielgerät in diesem Zeitraum nicht verändert. Er lag jeweils bei 20 Cent pro Spiel. Auch der Anstieg der Nettogehälter in diesem Zeitraum kann diesen Anstieg nicht erklären. Er lag für den gleichen Zeitraum bei knapp 40 Prozent. Ganz zu schweigen davon, dass im glei-

chen Zeitraum der Nettoreallohnzuwachs bei nur rund 10 Prozent lag.⁸ Im Durchschnitt hatten die Menschen in Deutschland im Jahr 2022 somit nur rund 10 Prozent mehr im Geldbeutel als noch im Jahr 2006, haben aber rund 75 Prozent mehr an Geldspielgeräten verloren. Mindestens genauso verwunderlich ist es, dass der BSE im Jahr 2022 sogar etwas höher als im Jahr 2014 war.⁹ Es gab damals aber über 60.000 Geldspielgeräte mehr im Markt.¹⁰ Abschließend sei noch erwähnt, dass bei Betrachtung einzelner Spielformen auch im Jahr 2022 mit Geldspielgeräten der größte BSE erwirtschaftet wurde, oder aus Sicht des Spielerschutzes gesprochen, an Geldspielgeräten die höchsten Verluste entstanden sind (siehe Abb. 1, S. 257).

2. Problematisches Spielverhalten

Neben den sehr hohen Verlusten, die Menschen an Geldspielgeräten erleiden, ist es in diesem Zusammenhang noch wichtig zu wissen, welchen Anteil Geldspielgeräte an der Entwicklung eines problematischen Spielverhaltens haben. Dies zu beantworten, ist nicht so einfach. Die folgenden zwei Punkte geben jedoch Hinweise darauf, dass Geldspielgeräte in Zusammenhang mit Glücksspielproblemen eine große Rolle spielen.

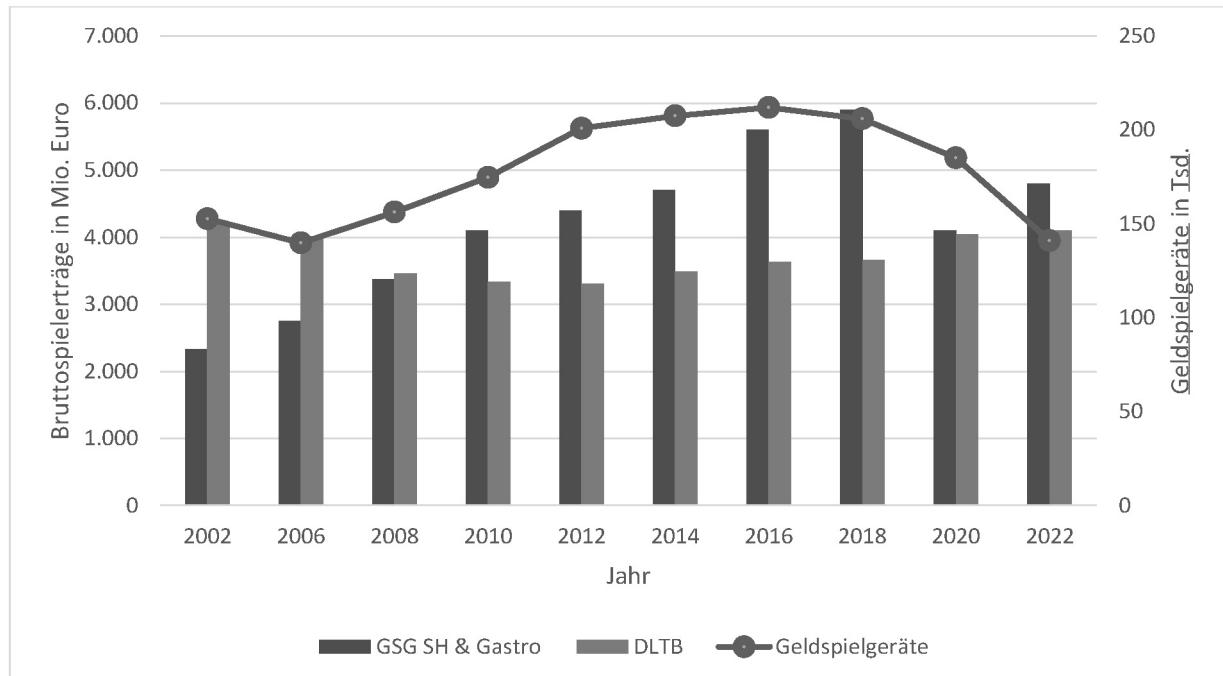
a) Daten aus den Glücksspielsurveys

Die Zahlen aus den Glücksspielsurveys können hier nur einen groben Anhaltspunkt geben. Dies hat zwei Gründe. Zum einen war der Anteil von Personen mit einem mindestens problematischen Spielverhalten an Geldspielgeräten in den Jahren 2011 bis 2023 starken Schwankungen unterworfen. Die Zahlen bewegten sich zwischen 7,9 Prozent und 33,4 Prozent.¹¹ Allerdings muss dazu gesagt werden,

* Auf Seite III erfahren Sie mehr über den Autor.

- 1 AutomatenMarkt (Hg.), Parlamentarischer Sommerabend an der Kieler Förde, 2024, online verfügbar unter <https://www.automatenmarkt.de/nachrichten/artikel/parlamentarischer-sommerabend-an-die-kieler-foerde>, zuletzt geprüft am 7.2.2025.
- 2 games & business (Hg.): Praxis für Politik: „Spielhallen müssen wirtschaftlich betreibbar bleiben“, 2024, online verfügbar unter <https://ga mesundbusiness.de/praxis-fuer-politik-spielhallen-muessen-wirtschaftlich-betreibbar-bleiben>, zuletzt geprüft am 7.2.2025.
- 3 Trümper/Heimann, Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland, 2016.
- 4 Trümper/Heimann, Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland, 2023.
- 5 Barth, Der deutsche Glücksspiel- und Sportwettenmarkt: Eine Darstellung des regulierten Marktes und eine Schätzung des nicht regulierten Marktvolumens, 2013.
- 6 Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder (Hg.), Jahresbericht 1.7.2021 – 31.12.2022.
- 7 https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Verbraucherpreisindex/_inhalt.html#238920 abgerufen am 7.2.2025
- 8 Statistisches Bundesamt (Hg.): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Fachserie 18, Reihe 1.4, 2024.
- 9 Hessisches Ministerium des Innern und für Sport (Hg.), Jahresbericht 2014 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder. Der deutsche Glücksspielmarkt 2014 – Eine ökonomische Darstellung, 2015.
- 10 Trümper/Heimann, Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland, 2016.
- 11 Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (Hg.), Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland. Ergebnisse aus drei repräsentativen Bevölkerungsbefragungen 2007, 2009 und 2011; Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (Hg.), Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland. Ergebnisse des Surveys

Abb.: Entwicklung der Bruttospielerträge an Geldspielgeräten und dem DLTB sowie Anzahl der Geldspielgeräte



dass die Spielteilnahme an Geldspielgeräten nach der Gruppe der Lotterien immer mit zu den Glücksspielangeboten mit der höchsten Teilnahmeprävalenz gehörte. Zum anderen nehmen Menschen mit einem problematischen Spielverhalten häufig an mehreren unterschiedlichen Glücksspielformen teil. Somit gibt der Glücksspielsurvey keine wirkliche Antwort auf die Frage, wie viele Personen, die an Geldspielgeräten spielen, tatsächlich eine Glücksspielproblematik entwickeln. Die Zahlen deuten aber darauf hin, dass die Personen, die Probleme mit Geldspielgeräten haben, eine große Gruppe darstellen.

b) Daten der Suchtberatungsstellen

Bei den Zahlen aus der Dokumentation der Suchtberatungsstellen in Deutschland muss darauf hingewiesen werden, dass es sich hierbei nicht um epidemiologische Daten handelt, sondern um Personen, die sich Hilfe in eben diesen Beratungsstellen gesucht haben. Wichtig ist in diesem Zusammenhang der Hinweis, dass Personen, die sich Hilfe in einer Suchtberatungsstelle suchen, in der Regel eine schwere Glücksspielstörung haben.¹² In den ausgewählten Dokumentationssystemen wird abgefragt, welches Glücksspiel aus Sicht der betroffenen Personen als Hauptglücksspielform (alternativ: präferierte Spielform oder Glücksspielform, die die größten Probleme verursacht) angesehen wird. Die erhobenen Daten ergeben bis zum Jahr 2018 ein sehr eindeutiges Bild. Im Jahr 2014 nannten fast 93 Prozent der Menschen, die in Niedersachsen in einer Suchtberatungsstelle Hilfe gesucht haben, als größtes Problem die Geldspielgeräte.¹³ Im Jahr 2016 nannten in Bayern rund 78 Prozent der Personen, die eine Fachstelle Glücksspielsucht aufgesucht haben, Geldspielgeräte als ihre präferierte Spielform.¹⁴ Der selbe Wert wurde im Jahr 2018 in der Deutschen Suchthilfestatistik als Hauptglücksspielform genannt.¹⁵ Bis zum Jahr 2023 ist dieser Wert in der Deutschen Suchthilfestatistik zwar auf rund 43 Prozent gesunken, er stellt aber immer noch die (Haupt-)Glücksspielform mit den meisten Nennungen dar.¹⁶ Werden alle gespielten Spielfor-

men betrachtet, also nicht nur die Hauptspielform, wird deutlich, dass auch im Jahr 2023 immer noch sehr viele Personen in den Beratungsstellen an Geldspielgeräten spielen. In den Fachstellen Glücksspielsucht in Bayern nannten im Jahr 2023 rund 77 Prozent, dass sie in den letzten zwölf Monaten an Geldspielgeräten in Spielhallen und 19 Prozent (Mehrfrachennennungen möglich), dass sie an Geldspielgeräten in der Gastronomie gespielt hatten.¹⁷

Die in der Vergangenheit immer wieder vorgetragene Behauptung, dass so viele Personen Geldspielgeräte als Hauptgrund für ihr Glücksspielproblem angeben, läge an der hohen Vermittlung aus den Spielhallen in die Suchtberatungsstellen, kann getrost als Schutzbehauptung interpretiert werden. Werden die Vermittlungen aus den Spielstätten in die Beratungsstellen erfasst, liegen sie meist im niedrigen einstelligen Bereich. Im Jahr 2023 gab in den

2013 und Trends, 2014; *Haß/Lang*, Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland. Ergebnisse des Surveys 2015 und Trends, 2016; *Banz*, Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland. Ergebnisse des Surveys 2017 und Trends, 2017; *Banz*, Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland. Ergebnisse des Surveys 2019 und Trends, 2019; *Buth/Meyer/Kalke*, Glücksspielteilnahme und Glücksspielbezogene Probleme in der Bevölkerung – Ergebnisse des Glücksspiel-Survey 2021, 2022; *Buth/Meyer/Rosenkranz/Kalke*, Glücksspielteilnahme und Glücksspielbezogene Probleme in der Bevölkerung – Ergebnisse des Glücksspiel-Survey 2023, 2024.

12 *Bickl/Schwarzkopf/Loy/Grüne/Braun-Michl/Sleczka* et al., Changes in gambling behaviour and related problems in clients seeking help in outpatient addiction care: Results from a 36-month follow-up study in Bavaria, in: *Journal of behavioral addictions* 10 (3), 2021, S. 690–700.

13 Niedersächsische Landesstelle für Suchtfragen (Hg.), *KlientInnendokumentation* 2014, 2016.

14 Landesstelle Glücksspielsucht in Bayern (Hg.), *Beratungszahlen* 2016 (Auszug), 2017.

15 *Braun/Dauber/Künzel/Specht*, Deutsche Suchthilfestatistik 2018. Jahresauswertung. Tabellenband für Ambulante Beratungs- und/oder Behandlungsstellen, 2019.

16 *Murawski/Riemerschmid/Schwarzkopf*, Deutsche Suchthilfestatistik 2023. Alle Bundesländer. Tabellenband für Typ 1: Ambulante Einrichtungen, 2024.

17 Landesstelle Glücksspielsucht in Bayern (Hg.), *Fachstellenbericht* 2023, 2024.

bayerischen Fachstellen Glücksspielsucht lediglich ein Prozent an, sie wären durch einen Spieleanbieter in eine Hilfeeinrichtung vermittelt worden.¹⁸

II. Evaluierung der SpielV

In der aktuellen Fassung der SpielV wird gefordert, dass die Auswirkungen der SpielV auf das Entstehen von Glücksspielsucht zu evaluieren sind. „Ein zusammenfassender Bericht ist bis zum 30.6.2017 vorzulegen.“¹⁹ Dieses Datum ist insofern bemerkenswert, da, wie eingangs erwähnt, einzelne Regelungen erst nach diesem Datum in Kraft getreten sind, bzw. zu einem Zeitpunkt in Kraft getreten sind, zu dem noch keinerlei Aussagen über deren Auswirkungen möglich waren. Dieser Umstand führte dazu, dass zum 30.6.2017 lediglich eine Art Zwischenbericht vorlag, der auf die bei der Evaluation der SpielV entstandenen Probleme hinwies. Folgende Schlussfolgerung wurde im Zwischenbericht gezogen: „Daher sind derzeit Aussagen über die Auswirkungen der Änderung der Spielverordnung auf das Entstehen von Glücksspielsucht und eine wirksame Suchtbekämpfung nicht möglich.“²⁰ Die Vorlage des entsprechenden Evaluationsberichts wurde damals zum 30.6.2021 angekündigt. Dieser Termin konnte unter anderem wegen der Corona-Pandemie ebenfalls nicht eingehalten werden. Aktuell ist die Situation so, dass auch Anfang des Jahres 2025 noch kein entsprechender Evaluationsbericht vorliegt, dieser aber sehr wahrscheinlich im Laufe des Jahres veröffentlicht werden soll. Im Gegensatz zum Evaluationsbericht ist die „Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung“²¹ bereits veröffentlicht. Die Freude darüber ist allerdings durch den Umstand getrübt, dass diese Studie gleich zwei grundsätzliche Probleme hat. Das erste Problem ist, dass es sich bei dieser Studie nicht um eine Vorher-Nachher-Untersuchung im Längsschnitt handelt. Der Fachbeirat (nach § 10 Abs. 1 S. 2 GlüStV 2021) hat in seinem Schreiben an das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie bereits auf diesen Umstand hingewiesen. „Aussagekräftige und damit valide Daten zu den Auswirkungen der einzelnen Maßnahmen der SpielV sind für diese Zeitspanne – die befragten Personen müssten sich an ihr Spielverhalten vor dem Jahr 2014 erinnern – nahezu unmöglich.“²² Das zweite Problem ist, dass der lange Zeitraum der stufenweisen Einführung der SpielV und der nachfolgende Zeitraum bis zur Erhebung der Daten für die Studie von zahlreichen anderen Einflussfaktoren überlagert wurde: zum einen die Entwicklung des (illegalen) Online-Glücksspielmarkts, aber auch „Veränderungen des Glücksspielmarkts durch den GlüStV 2021 sowie die Auswirkungen der Corona-Pandemie (mit der temporären Schließung u. a. der Spielhallen und Gaststätten).“²³

III. Ansatzpunkte zur Verbesserung des Spielerschutzes in der SpielV

Da der Abschlussbericht der Evaluation der SpielV noch nicht vorliegt und die vorbereitende Studie mit den oben beschriebenen Einschränkungen nur bedingt zur Ausarbeitung von Handlungsempfehlungen herangezogen werden kann, ergeben sich die im Folgenden dargestellten Vorschläge nur zum Teil aus diesen Ergebnissen, zu einem großen Teil aber aus Erkenntnissen der Beratungspraxis

von Menschen mit Glücksspielproblemen sowie dem Diskurs von Expertinnen und Experten im Bereich des Spielerschutzes. So wird beispielsweise von Menschen mit Glücksspielproblemen, die sich haben sperren lassen, immer wieder berichtet, dass sie trotz der Sperre spielen konnten. Häufig passiert dies in gastronomischen Betrieben. Dabei wird von diesen Personen auch die Frage geäußert, ob vom Betreiber bzw. dem Aufsteller das Geld, das dabei verloren wurde, zurückerstattet werden müsste. Aber es gibt durchaus Stimmen aus den Reihen der Spielerinnen und Spieler, die die aktuelle Generation der Geldspielgeräte weniger interessant als die vorherige finden. Vor dem Hintergrund der massiven Glücksspielprobleme, die durch die vorherige Gerätegeneration erzeugt wurden, war dies aber auch die Intention des Verordnungsgebers. Trotz alledem haben die Geldspielgeräte der aktuellen Generation immer noch eine herausragende Rolle im deutschen Glücksspielmarkt, haben sie doch, wie oben dargestellt, bis heute den größten Marktanteil. Daher ist es durchaus berechtigt, weiterhin an der Verbesserung des Spielerschutzes der Geldspielgeräte zu arbeiten.

1. Evaluierung der SpielV

Eine umfassende und belastbare Evaluierung der SpielV stellt eine wichtige Grundlage für die zukünftige Novellierung derselben dar. Es ist daher sehr zu begrüßen, dass sowohl bei der fünften als auch bei der sechsten (und siebten) Novellierung der SpielV jeweils eine Studie zur Erforschung der Effekte vergeben wurde. Allerdings gab es bei beiden Vorhaben gewichtige Defizite. Hauptproblem ist, dass mit der Evaluierung jeweils erst nach Inkrafttreten der novellierten SpielV begonnen wurde. Dies erschwert das Messen von Veränderungen stark, beziehungsweise macht es dieses teilweise unmöglich. Vor allem bei einer so komplexen und sich über viele Jahre hinziehenden Einführung, wie es bei der sechsten und siebten Novellierung der SpielV der Fall war, sind retrospektiv erhobene Daten nur bedingt aussagekräftig. Auf diese Probleme haben die Mitglieder des Fachbeirats (nach § 10 Abs. 1 S. 2 GlüStV 2021) im Rahmen ihrer Empfehlungen für die Evaluation des GlüStV bereits hingewiesen.²⁴ Personen müssten sich bei einer Befragung teilweise daran erinnern, wie ihre Situation vor bis zu acht Jahren war, um auf eine Veränderung der heutigen Situation schließen zu können. Hinzu kommen noch Überschneidungen mit anderen Regelungsregimen, in diesem Fall dem GlüStV. Um für zukünftige Novellierungen der SpielV möglichst zuverlässige und aussagekräftige Daten zu haben, sind folgende Vorgehensweisen bei der Evaluation wünschenswert. Grundsätzlich sollte die Evaluation als Vorher-Nachher-Untersuchung durchgeführt werden. Somit müsste die Beforschung einer zukünf-

18 Landesstelle Glücksspielsucht in Bayern (Hg.), Fachstellenbericht 2023, 2024.

19 Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (Spielverordnung – SpielV), 2016.

20 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bericht – Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 2017.

21 Bühringer/Czernecky/Kupka/Panzlaff/Kräplin/, Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, Dresden, 2023.

22 Fachbeirat Glücksspiel – Jahresbericht 01/2021 – 12/2021, 2022.

23 Fachbeirat Glücksspiel – Jahresbericht 01/2021 – 12/2021, 2022.

24 Hayer/Füchtenschneider/Hardeling/Landgraf/Rehbein/Rumpf/Wulf, Handlungsempfehlungen zur Evaluation des Glücksspielstaatsvertrags. in: SUCHT 68 (4), 2022, S. 237–245.

tigen Novellierung der SpielV bereits vor ihrem Inkrafttreten bzw. bereits vor der Umsetzung der ersten Maßnahmen mit der Erfassung des Ist-Standes begonnen werden. Eine alternative Möglichkeit wäre die fortlaufende Erhebung wichtiger Daten, um Veränderungen im Glücksspielverhalten und damit zusammenhängender Probleme erkennen zu können. Des Weiteren sollten bei der Evaluierung Einflüsse von anderen Regelungsregimen und deren Effekte berücksichtigt werden. Im Falle der SpielV sind das der GlüStV und dessen Ausführungsgesetze in den Ländern. Dies wird auch in der aktuellen Studie zur Evaluation der SpielV gefordert: „Es wird vorgeschlagen, wissenschaftliche Studien zur Evaluation der Regelungen, systematische Erfassung von Erfahrungen und rechtliche Überarbeitungen in einem abgestimmten Prozess von SpielV und GlüStV (und anderer einschlägiger Regelungen) zu gestalten [...].“²⁵

2. Aufstellung von Geldspielgeräten in gastronomischen Betrieben

Die Aufstellung von Geldspielgeräten in gastronomischen Betrieben ist seit langem in der Diskussion. Im Rahmen der sechsten Novellierung der SpielV wurde die Anzahl der dort erlaubten Geräte von drei auf zwei Geräte reduziert. Obwohl bereits bei der Evaluation der fünften Novelle der SpielV festgestellt wurde, dass es in Gaststätten erhebliche Defizite beim Jugendschutz gibt²⁶, hat sich an der Umsetzung im Bereich des Spieler- und Jugendschutzes innerhalb der mehr als zehn Jahre, die zwischen den beiden Forschungsvorhaben lagen, offenbar nichts geändert. So kommt der aktuelle Forschungsbericht zum Ergebnis, dass in fast zwei Dritteln aller Fälle in Gaststätten keine Alterskontrollen durchgeführt werden.²⁷ Die Tatsache, dass sich in über zehn Jahren nichts verbessert hat, zeugt von einer tiefenwurzelnden Ignoranz der bestehenden Gesetzeslage. Eine Besserung dieser Situation ist nicht zu erwarten. Daher ist die einzige denkbare Konsequenz aus den Ergebnissen, die Möglichkeit der Aufstellung von Geldspielgeräten in der Gastronomie ersatzlos zu streichen. In der wissenschaftlichen Studie zur Vorbereitung der Evaluierung wird dies ebenfalls als eine Option dargestellt, allerdings erst nach einer nicht erfolgreichen Übergangsfrist.²⁸ Dagegen zeigen die zehn Jahre, die zwischen den beiden Evaluationsstudien liegen, dass auch eine nochmalige Übergangsfrist keine Änderung erwarten lässt. Auch das häufig vorgebrachte Argument von Seiten der gastronomischen Betriebe, Geldspielgeräte seien wichtig für das wirtschaftliche Überleben, ändert nichts an der Forderung, keine Geldspielgeräte in gastronomischen Betrieben aufzustellen. Denn gerade im Fall der herausragenden Bedeutung für das wirtschaftliche Überleben verwundert das bewusste Ignorieren gesetzlicher Bestimmungen umso mehr.

3. Ausgabe einer Spielquittung

Die SpielV schreibt vor, dass Geldspielgeräte über eine Kontrolleinrichtung verfügen müssen, die sämtliche Einsätze und Gewinne sowie den Kasseninhalt zeitgerecht, unmittelbar und auslesbar erfasst. Diese Werte müssen dauerhaft gespeichert und verfügbar sein. Für die am Gerät spielende Person bleiben diese Werte allerdings verborgen. Dies verwundert umso mehr, als dass es in Deutschland eine Belegpflicht gibt und Kundinnen und Kunden für jede gekaufte Semmel (weiter nördlich Brötchen genannt) laut Ab-

gabenordnung (AO) § 146 a einen Beleg erhalten müssen. Für Geldspielgeräte scheint dies nicht zuzutreffen. Kundinnen und Kunden an Geldspielgeräten bleibt verborgen, wie viel Geld sie für eine bestimmte Leistung (Spielzeit) gezahlt, beziehungsweise verloren haben oder, was zuweilen auch vorkommen kann, gewonnen haben. Dabei könnte eine Belegausgabepflicht mehrere positive Effekte haben: Zum einen könnten Spielende am Ende des Spielvorgangs genau nachvollziehen, wie viel Geld sie tatsächlich verloren oder gewonnen haben. Dies wäre sehr wertvoll, da vor allem bei längeren Spielsessions schnell der Überblick über die tatsächlichen Ausgaben verloren gehen kann. Auch die am Gerät verbrachte Zeit kann eine wichtige Information für die Spielenden darstellen. Darüber hinaus könnten die Belege eventuell auch als Nachweis für Verluste herangezogen werden, sollte Spielenden zum Beispiel trotz einer eingetragenen Spielersperre das Spiel am Geldspielgerät ermöglicht worden sein. Und zusätzlich könnten die Belege Manipulationen am Gerät leichter erkennbar machen. Auf dem Beleg sollten alle Informationen wie Einsätze, Gewinne, Verluste, Auszahlung und Spieldauer vorhanden sein. Da diese Daten standardmäßig im Gerät gespeichert sein müssen, müsste die technische Umsetzung mit relativ wenig Aufwand möglich sein. Der Fachverband Glücksspielsucht e. V. fordert die Einführung einer Belegpflicht übrigens schon seit vielen Jahren.

4. Anzeige von Pop-up-Fenstern

Nach der aktuell gültigen Fassung der SpielV muss ein Geldspielgerät nach einer Stunde Spielbetrieb eine Pause von fünf Minuten einlegen. Die Spielpausen sollen dem Spielenden ermöglichen, zur Ruhe und zum Nachdenken zu kommen.²⁹ In diesen Pausen dürfen durch das Gerät keine Animationen oder ähnliches angeboten werden. Eine Möglichkeit wäre, diese Pausen zu nutzen, um mittels Pop-Up-Fenstern die tatsächlichen Verluste und Gewinne der letzten Stunde einzuspielen. Alternativ könnten dynamische Warnhinweise in regelmäßigen Abständen Botschaften zum Spielverhalten übermitteln. Diese Pop-up-Fenster könnten für ein personalisiertes normatives Feedback genutzt werden. Bisher bekannte Forschungsbefunde weisen allerdings überwiegend nur niedrige Effekte solcher Interventionen nach.³⁰

5. Definition des Gewinnbegriffs

Gewinne werden bei den Spielgeräten begleitet von intensiven akustischen und visuellen Effekten angezeigt. Das soll das Gewinnerleben intensivieren und die Aufmerksamkeit der spielenden Person besonders stark auf das Gewinnerlebnis richten. Allerdings werden diese Effekte auch ein-

25 Bühringer/Czerniecka/Kupka/Panzlaff/Kräplin, Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, Dresden, 2023.

26 Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Hg.), Evaluierung der Novelle der Spielverordnung, 2010.

27 Bühringer/Czerniecka/Kupka/Panzlaff/Kräplin, Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, Dresden, 2023.

28 Bühringer/Czerniecka/Kupka/Panzlaff/Kräplin, Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, Dresden, 2023.

29 BR-Drs. 437/13 (Beschluss).

30 Hayer/Kalke, Effekte von Maßnahmen des Spielerschutzes beim Online-Glücksspiel, in: SUCHT 68 (3), 2022, S. 169–188.

gesetzt, wenn der Gewinn geringer ausfällt als der Einsatz. In diesen Fällen kann streng genommen nicht von einem Gewinn gesprochen werden, da tatsächlich Geld mit dem Spielvorgang verloren wurde. Das Problem dabei ist, dass durch diese übertrieben euphorische Darstellung sich für die Spielenden ein Verlust wie ein Gewinn anfühlt. Es handelt sich also um Verluste, die als Gewinne getarnt werden (losses disguised as wins). Durch die als Gewinne dargestellten Verluste überschätzen die Spielenden die Häufigkeit tatsächlicher Gewinne³¹ (Gewinn ist größer als der Einsatz). Es handelt sich hierbei um eine verzerrte Wahrnehmung. Das Spiel wird demnach als deutlich positiver empfunden, als es in Wirklichkeit ist. In der SpielV sollte ein Gewinn deshalb als ein Ereignis definiert werden, bei dem das Spielergebnis (gewonnener Geldbetrag) eines einzelnen Spielvorgangs tatsächlich höher ausfällt als der Einsatz (eingesetzter Geldbetrag). In Fällen, in denen das Spielergebnis kleiner oder gleich dem Einsatz ausfällt, sollte dies nicht weiter als Gewinn angezeigt werden dürfen. Die Anzeige sollte dabei das reale Ergebnis des Spielvorgangs wiedergeben. Bei einem faktischen Verlust muss das Spielergebnis als solches bezeichnet werden. Ist das Spielergebnis gleich dem Einsatz, so ist auch dies entsprechend korrekt anzuzeigen. Erst eine solche Regelung ermöglicht es den Spielenden die Anzahl tatsächlicher Gewinnereignisse richtig einzuschätzen.

6. Personengebundene Spielerkarte

In der Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der sechsten SpielV wird auch die Einführung einer personengebundenen Spielerkarte diskutiert.³² Dies röhrt daher, dass die gerätegebundene, personenungebundene Spielerkarte nicht vollständig wirksam sei. So wird zum Beispiel die Mehrfachbespielung durch die gerätegebundene Spielerkarte nicht konsequent verhindert. Und auch das sogenannte Vorheizen (also das vor Spielbeginn vom Personal erfolgte Umwandeln von Geld in Punkte (Bankwerte)) kann durch die gerätegebundene Karte nicht vollständig verhindert werden. Eine mögliche Lösung wäre die Einführung einer personengebundenen Spielerkarte. Die Einführung einer solchen Karte würde unterschiedliche Vorteile bieten. Zum einen hilft sie, die eingangs beschriebenen Probleme der Mehrfachbespielung und das Vorheizen von Automaten effektiver einzudämmen. Die personengebundene Spielerkarte kann aber noch weitere Vorteile bringen. Einen wichtigen Aspekt dabei könnte der Jugendschutz darstellen. Da die Karte nur an erwachsene Personen herausgegeben wird, findet schon bei der Vergabe der Karte eine Vorabprüfung des Jugendschutzes statt. Natürlich wäre das Personal einer Spielstätte weiterhin für die Einhaltung des Jugendschutzes verantwortlich, schließlich könnte sich eine minderjährige Person auch mit der Karte einer anderen, volljährigen Person Zugang zu einem Spielgerät verschaffen. Zumindest eine Verbesserung des Jugendschutzes wäre dadurch aber denkbar. Ähnlich verhält es sich mit der Einhaltung der Sperrdatei. Da mit der Einführung einer personengebundenen Spielerkarte alle Geldspielgeräte an ein zentrales System angeschlossen sein müssten, könnte darüber eine Überprüfung der Sperrdatei vor der Freischaltung erreicht werden. Des Weiteren würde die personengebundene Spielerkarte die Möglichkeit eröffnen, im terrestrischen Glücksspielmarkt ein Einzahlungslimit einzurichten. Dabei sollte es zum einen eine vom Verordnungsgeber vorgegebene

Obergrenze geben, die nicht überschritten werden darf. Zum anderen sollte es die Möglichkeit geben, dass sich Spielende selbst ein eigenes, niedrigeres Einzahlungslimit verordnen können. Zusätzlich zum Einzahlungslimit könnte Spielenden auch die Möglichkeit gegeben werden, sich selbst ein Zeitlimit einzurichten. Eine personengebundene Spielerkarte wird bereits in der Begründung zur sechsten Novelle der SpielV als mittelfristige Maßnahme in Betracht gezogen.³³ Überlegenswert wäre darüber hinaus die Verknüpfung einer personengebundenen Spielerkarte mit dem LUGAS-System. Dies würde es ermöglichen, das dort vorhandene Einzahlungslimit auf den terrestrischen Bereich auszudehnen. Ein Ausweichen auf den terrestrischen Glücksspielmarkt, nachdem das Einzahlungslimit im Onlinebereich erreicht ist, wäre somit nicht mehr möglich. Des Weiteren bestünde die Möglichkeit, das Einzahlungslimit für jüngere Erwachsene (beispielsweise bis zum 25. Lebensjahr) geringer anzusetzen als für ältere Personen. Dadurch könnte dem Umstand Rechnung getragen werden, dass jüngere Erwachsene ein höheres Risiko haben, an einer Glücksspielstörung zu erkranken als ältere Personen.

7. Definition des Spiels

Der Maßgabenbeschluss des Bundesrats wird, was das Punktespiel angeht, sehr deutlich. „Um den [sic.] Schutzzweck der Spielverordnung gerecht zu werden, gilt es zu verhindern, dass Umgehungsmöglichkeiten, wie es durch das Spiel um Surrogate ermöglicht wird, ausgeschlossen werden.“³⁴ Die Anbieter werden dabei direkt kritisiert, durch die Umwandlung von Geld in Punkte „die Regelungen zu Einsatz und Mindestspieldauer zu umgehen.“³⁵ Tatsächlich findet sich an den Geldspielgeräten der aktuellen Generation keine Anzeige mehr mit dem Namen „Punkte“. Stattdessen ist dort, wo früher Punkte stand, jetzt eine Anzeige mit dem Namen „Bank“. Nach dem Einzahlvorgang und dem Betätigen der Taste Einsatz werden jetzt also Geldwerte in Bankwerte umgewandelt. Damit es den Anschein hat, es würde bereits ein Spiel stattfinden, läuft bei der Umwandlung von Geld in Bankwerte eine Art Minigame. Untersuchungen haben jedoch gezeigt, dass dieser Umwandlungsvorgang nahezu linear verläuft und bei vielen Geldspielgeräten nach dem Umwandlungsvorgang fast genau der gleiche Betrag, der als Geld eingesetzt wurde, nun als Bankwerte zur Verfügung steht.³⁶ Durch die Darstellung der Werte (ab der Hunderterstelle sind die Zahlen größer dargestellt) wird der Eindruck, es handle sich um Euro- und Centbeträge, noch verstärkt. Das eigentliche Spiel mit den Walzen findet wie bei der vorangegangenen Gerätegeneration wieder mit Punkten statt, nur, dass diese jetzt Bankwerte heißen. Weiterhin sind Einsätze bis zu 200 Punkten (ergo 2,00 EUR) in weniger als fünf Sekunden möglich. Die Regelungen der SpielV werden somit nach wie vor umgangen. Es sollte zukünftig also klar definiert werden, was das

31 Graydon/Dixon/Harrigan/Fugelsang, Losses disguised as wins in multiline slots: using an educational animation to reduce erroneous win overestimates, in: International Gambling Studies 17 (3), 2017, S. 442–458.

32 Bühringer/Czernecka/Kupka/Panzlaff/Kräplin, Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung. Dresden, 2023.

33 BR-Drs. 437/13.

34 BR-Drs. 437/13 (Beschluss).

35 BR-Drs. 437/13 (Beschluss).

36 Landgraf, ZfWG 2019, 240–244.

Spiel ist und was nicht. Von verschiedenen Seiten wurde angeführt, dass dies im Rahmen der SpielV nicht möglich sei, da es zu viele technische Möglichkeiten gibt, die der Verordnungsgeber nicht im Voraus alle ausschließen könne.³⁷ Dass es grundsätzlich aber doch möglich ist, zeigen die virtuellen Automatenspiele, geregelt im GlüStV. Hier sind bisher keine Umgehungstatbestände bekannt. Sollte es im Rahmen des Gewerberechts tatsächlich nicht möglich sein, dies analog zu regeln, würde das dafür sprechen, Geldspielgeräte zukünftig als das zu regulieren, was sie tatsächlich sind, nämlich Glücksspiele. Da bestimmte Rahmenbedingungen des Spiels an Geldspielgeräten auch jetzt schon im GlüStV geregelt werden (etwa der Anschluss ans Spieler-sperrsystem oder die Erlaubnis von Spielhallen) wäre der Schritt nur konsequent und könnte im besten Fall dazu führen, dass das Spiel an Geldspielgeräten tatsächlich so durchgeführt wird, wie das aktuell schon vom Verordnungsgeber gewollt ist, von Seiten der Industrie aber nicht umgesetzt wird. Ein Spiel von fünf Sekunden Dauer würde dann eben 20 Cent kosten, so wie in der SpielV vorgeschrieben.

IV. Zusammenfassung

Um es mit einem abgewandelten Zitat von Sepp Herberger zu sagen: Nach der Novellierung ist vor der Novellierung. Nachdem der Endbericht der Evaluierung der SpielV in diesem Jahr veröffentlicht werden soll, ist es nur noch eine Frage der Zeit bis zur nächsten Novellierung der SpielV. Diese Chance sollte genutzt werden, um den Schutz der Menschen, die an diesen Geräten spielen, zu verbessern. Denn: Schaut man sich den deutschen Glücksspielmarkt an, so verlieren die Bürgerinnen und Bürger immer noch

am meisten Geld an den Geldspielgeräten in den Spielhallen und der Gastronomie. Und nicht wenige entwickeln dabei ein problematisches Glücksspielverhalten. Dabei wird vor allem in der Gastronomie der Spieler- und Jugendschutz nur unzureichend beachtet. Hier sind Verbesserungen dringend notwendig. Aber auch über die Gastroaufstellung hinaus gibt es Verbesserungspotenzial. Langfristig sollte in diesem Zusammenhang darüber nachgedacht werden, ob das Spiel an Geldspielgeräten nicht komplett im GlüStV geregelt werden sollte.

Summary

To paraphrase a Sepp Herberger quote: after the amendment is before the amendment. Now that the final report on the evaluation of the SpielV is to be published this year, it is only a matter of time until the next amendment to the SpielV. This opportunity should be used to improve the protection of people who play on these devices. After all, if you look at the German gambling market, people still lose the most money on AWP machines in arcades and gastronomy. And more than just a few of them develop problematic gambling behavior. At the same time, the protection of players and minors is not adequately observed, especially in the gastronomy sector. Improvements are urgently needed here. But there is also potential for improvement beyond the gastronomy sector. In the long term, consideration should also be given in this context to whether gambling on AWP machines should not be completely regulated in the GlüStV.

³⁷ Richter, GewArch 11/2019, 422–426.

Rechtsprechung

Zur Qualifikation nationaler glücksspielrechtlicher Regelungen als „technische Vorschrift“ im Sinne der RL (EU) 2015/1535

EuGH, Urt. v. 13.3.2025 – C-120/24 – Unigames

Art. 1 Abs. 1 Buchst. f, Art. 5 Abs. 1 RL (EU) 2015/1535

1. Art. 1 Abs. 1 Buchst. f der Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft ist dahin auszulegen, dass eine nationale Regelung, die es verbietet, die Teilnahme an Glücksspielen im Fernabsatz dadurch zu fördern, dass Informationen über diese Glücksspiele auf der Website des Anbieters dieser Spiele veröffentlicht werden, eine „technische Vorschrift“ im Sinne dieser Bestimmung darstellt.

2. Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 2015/1535 ist dahin auszulegen, dass, wenn es sich um eine nationale Regelung

handelt, die eine „technische Vorschrift“ im Sinne von Art. 1 Abs. 1 Buchst. f dieser Richtlinie darstellt und der Europäischen Kommission gemäß Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie mitgeteilt wurde, Wirtschaftsteilnehmern eine nicht mitgeteilte Änderung dieser Regelung, die den Anwendungsbereich der Regelung erweitert und folglich eine der Mitteilungspflicht im Sinne dieser Bestimmung unterliegende „technische Vorschrift“ darstellt, nicht entgegengehalten werden kann.

(Aus dem Tenor)

Aus den Gründen:

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 1 Abs. 1 Buchst. f und Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (ABl. 2015, L 241, S. 1).