

August 2016

11. Jahrg.

71732

Seite 173-284

# ZfWVG

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

# 3/4

*Dr. Tobias Hayer*

173 Die Regulierung des gewerblichen Automatenspiels

*Prof. Roland Bornemann und Anja Schleyer*

174 Schleichwerbung für Glücksspiel im Fernsehen: eine Fortsetzungsgeschichte

*Dr. Bernd Berberich und Prof. Dr. Hans Kudlich*

179 Zahlungsdienstleistungen im Zusammenhang mit Glücksspiel-Angeboten im Internet als Geldwäsche?

*Prof. Dr. Markus Ruttig*

185 Zum Umsetzungsbedarf durch die 4. EU-Geldwäsche Richtlinie für terrestrisch vertriebene Glücksspiele

*Dr. Juliane Hilf und Klaus Umbach, LL.M.*

195 Neue Rechtsprechung zum Sportwettkonzessionsverfahren

*Dr. Jonas Krainbring*

200 Die Zulässigkeit eines Losverfahrens bei der Vergabe von glücksspielrechtlichen Erlaubnissen für Spielhallen

*Prof. Dr. Gerhard Strejcek, Lisa-Maria Satzinger und Julia Sautner*

204 Neue Entwicklungen im österreichischen Glücksspielrecht

*Dr. Urs Scherrer und Dr. Rafael Brägger*

209 Aktuelle gesetzgeberische Entwicklungen in der Schweiz und in Liechtenstein

*Prof. Dr. Gerhard Meyer*

214 Der „Düsseldorfer Kreis“

229 Kommunale Vergnügungssteuersatzung zur Besteuerung von Wettbüros ist unwirksam

VGH Baden-Württemberg, Ur. v. 28.1.2016 – 2 S 1019/15

236 Anmerkung von *Martin Reeckmann*

251 Erhebung einer Wettbürosteuer durch kommunale Vergnügungssteuersatzung verstößt nicht gegen höherrangiges Recht

OVG Nordrhein-Westfalen, Ur. v. 13.4.2016 – 14 A 1599/15

263 Anmerkung von *Prof. Dr. Jens M. Schmittmann*

Sonderbeilage 2/2016:

*Prof. Dr. Dr. Franz W. Peren und Prof. Dr. Reiner Clement*

Der deutsche Glücks- und Gewinnspielmarkt

## Herausgeber

Prof. Dr. Johannes Dietlein

Prof. Dr. Jörg Ennuschat

Prof. Dr. Ulrich Haltern, LL.M.

RA Dr. Manfred Hecker

Prof. Dr. Christian Koenig, LL.M.

## Schriftleiter

RiVG Dr. Felix B. Hüsken

barländer bzw. die Europäische Union die Entwicklungen in Liechtenstein deshalb mit grossem Interesse verfolgen.

Eher unverständlich erscheint auf der anderen Seite die vorgeschlagene Erhöhung des Mindestsatzes der Geldspielabgabe für Spielbanken. Dies deshalb, weil eine Erhöhung erfolgen soll, bevor in Liechtenstein auch nur eine einzige Spielbank eröffnet wurde und dementsprechend noch keine Erfahrungswerte in Bezug auf die Angemessenheit der Abgabesätze und die damit erzielbaren Erträge für das Gemeinwesen bestehen.

Nach dem mit dem erfolglosen Konzessionsvergabeverfahren entstandenen „Scherbenhaufen“ soll nach dem Willen der Regierung der Wettstreit zwischen den Casinoanbietern in Liechtenstein künftig nicht mehr vor den Gerichten, sondern auf dem Markt ausgetragen werden. Der „lesson learnt“-Ansatz der Vorlage ist damit unverkennbar. Es bleibt zu hoffen, dass Regierung und Landtag diesen Ansatz aber nicht nur deshalb wählen, um sich inskünftig nicht mehr an diesem Verfahren beteiligen zu müssen, sondern effektiv mit Überzeugung dahinterstehen.

#### 4. Ausblick

Die 2. Lesung der Gesetzesvorlage im Landtag hat am 6./7.4.2016 stattgefunden. Auf diese und die weitere Entwicklung wird in einem folgenden Beitrag einzugehen sein. Nicht ausgeschlossen ist, dass es aufgrund eines Referendums zu einer Volksabstimmung über die Gesetzesrevision kommt. Über das genaue Datum des Inkrafttretens der Vorlage sind damit derzeit keine verlässlichen Aussagen möglich. Aufgrund des traditionell zügigen Gesetzgebungsverfahrens in Liechtenstein ist mit einem Inkrafttreten aber jedenfalls deutlich vor dem Inkrafttreten der in der Schweiz hängigen Revision zu rechnen.<sup>57</sup>

Prof. Dr. Gerhard Meyer, Bremen\*

## Der „Düsseldorfer Kreis“ Lobbyismus der Glücksspielanbieter

*Der „Düsseldorfer Kreis“ hat ein Verbraucherschutzkonzept für das Angebot von Glücksspielen erstellt. Ausgehend von der vermeintlich geringen Wirksamkeit quantitativbezogener Regulierung werden qualitätsbezogene Maßnahmen propagiert. Die These zur Regulierung des Marktes und die Ausparung wesentlicher Präventionsaspekte wie der Eingriff in die Spielstruktur werden aus der Perspektive der Suchtforschung kritisch beleuchtet. Im Ergebnis soll die erkennbare Lobbyarbeit des Arbeitskreises ein am Spielerschutz orientiertes, effektives Regulierungsmodell verhindern.*

### I. Das Verbraucherschutzkonzept des „Düsseldorfer Kreis“: Zielsetzung

Auf Initiative von Beratern verschiedener Glücksspielanbieter wurde in 2012 der „Düsseldorfer Kreis“ gegründet.

### Summary

*Both Switzerland and Liechtenstein are currently undergoing significant changes in their gambling legislation. Their background, however, is entirely different: Whereas Switzerland is revising and modernising outdated legal provisions, Liechtenstein is seeking to amend specific provisions that turned out to be inappropriate in the very recent past.*

*In Switzerland, the Swiss Federal Council, on 21 October 2015, announced its draft of a new Act on Gambling („Geldspielgesetz“). This law is supposed to implement the new article 106 of the Swiss Federal Constitution on Gambling adopted in 2012. The intended Act on Gambling shall, first and foremost, unite all gambling-relevant provisions in one single act. In substance, the relevant Act is expected to mainly preserve the status quo of the current gambling legislation in Switzerland, notwithstanding certain significant changes such as legalisation of online gambling and more intense prevention of pathological gambling. However, the new Act is not expected to enter into force before 2018 or even 2019.*

*In Liechtenstein, the government recently unsuccessfully conducted proceedings to award a concession for a casino under the Act on Gambling („Geldspielgesetz“) adopted in 2010. As a consequence, the government now seeks to change the awarding system from a concession to a simple licensing system in order to prevent future legal disputes between contenders. Moreover, any governmental or political influence on the decision shall be eliminated. In order to achieve this goal, several provisions of the Act on Gambling need amendment; this paradigm shift, however, shall – at least in a first step – be limited to casinos only and not apply to lotteries, bets and online gambling.*

<sup>57</sup> Die Regierung schlägt ein Inkrafttreten per 1.10.2016 vor; Stellungnahme der Regierung (Fn. 51), 28.

Ursprünglich ist es die Bezeichnung für ein Gremium der Datenschutzbeauftragten von Bund und Ländern.<sup>1</sup> Der Arbeitskreis wurde später um Vertreter der Anbieter (Automatenwirtschaft, Spielbanken, Lottounternehmen) sowie der Wissenschaft und Suchthilfe erweitert. Im Frühjahr 2016 veröffentlichten die Beteiligten ein Verbraucherschutzkonzept für das Angebot von Glücksspielen. Der Handlungsbedarf für ein derartiges Konzept und dessen Zielsetzung werden wie folgt dargestellt:<sup>2</sup>

„Aus der großen Zahl von Teilnehmern an Glücksspielen in Deutschland, der beschriebenen wissenschaftlichen und regulatorischen

\* Auf Seite III erfahren Sie mehr über den Autor.

<sup>1</sup> Vgl. Der Spiegel, 2016, 17, 17.

<sup>2</sup> Düsseldorfer Kreis, Gemeinsames Verbraucherschutzkonzept für Glücksspiel in Deutschland, 11.3.2016, 3–4, verfügbar unter [www.duesseldorfer-kreis.de](http://www.duesseldorfer-kreis.de) (Zugriff am 31.5.2016).

rischen Problemlage wird deutlich, dass qualitativ hochwertige Verbraucherschutzregelungen notwendig sind. Sie sollen:

1. die Nachfrage der Bevölkerung nach attraktiven und gleichzeitig sicheren Glücksspielen hin zu einem legalen und kontrollierten Angebot lenken;
2. das Umfeld, in dem diese Glücksspiele veranstaltet werden, so gestalten, dass Glücksspielnutzer jederzeit in der Lage sind, ihre Verbraucherrechte und -pflichten rechtssicher wahrzunehmen;
3. die Entwicklung einer Glücksspielproblematik durch die Unterstützung einer risikoarmen und risikobewussten Teilnahme von Erwachsenen an Glücksspielen möglichst verhindern;
4. Personen, die auf dem Weg in die Entwicklung einer Problematik sind, frühzeitig erkennen und ihnen Unterstützung anbieten;
5. den Personen Schutz und Hilfe bieten, die bereits eine Störung entwickelt haben;
6. Minderjährige vom Glücksspielen abhalten;
7. betrügerische Manipulationen des Glücksspiels und des Glücksspielumfeldes verhindern, und
8. eine effektive Glücksspielaufsicht ermöglichen.

Insgesamt wird damit angestrebt, dass Glücksspielen eine Freizeitbeschäftigung und Quelle der Unterhaltung bleibt, soweit Erwachsene daran teilnehmen wollen.

Alle Ziele erfordern Eingriffe unterschiedlichster Art in den Zugang und die Gestaltung des Glücksspielmarktes. Damit wird auch deutlich, dass jedes Konzept für eine Regulierung mit der Herausforderung verbunden ist, einerseits das Glücksspiel für die nicht-betroffene Mehrheit der Bevölkerung in einer angemessenen Form bereitzuhalten, andererseits vulnerable Personen zu schützen. Hierfür gibt es keine allgemeingültige Lösung, die für alle Benutzergruppen gleichermaßen angemessen und dauerhaft zu fixieren ist. Vielmehr ist es notwendig, und dies ist auch das Ziel dieses Beitrags, einen Diskurs der beteiligten Expertengruppen anzuregen und die implementierten Verbraucherschutz-Maßnahmen laufend auf ihre Auswirkungen anhand vorher definierter Parameter zu beobachten, um sie zeitnah in einem lernenden System zu verändern.

Bei allen Optionen ist zu beachten, dass jede Form eines Glücksspielangebots nach bisherigen Erkenntnissen mit Risiken und negativen Auswirkungen verbunden ist. Weiterhin sind in der Vergangenheit alle Versuche kompletter Verbote gescheitert und bei der großen Zahl von Nutzern ohne Entwicklung einer Problematik auch kaum zu begründen.

Weiterhin waren alle Versuche erfolglos, Maßnahmen des Konsumentenschutzes alleine auf Angebotsverknappung oder Gestaltung unattraktiver Angebote zu beschränken. Es muss deshalb das aktive Ziel aller Beteiligten sein, durch die Unterstützung eines risikoarmen Glücksspielens, durch Bildungs-, Präventions- und Früherkennungsmaßnahmen sowie eine effektive Regulierung des Glücksspielmarktes den Umfang der Problematik möglichst gering zu halten, und gleichzeitig ein Abwandern in unkontrollierte oder betrügerische Angebote zu verhindern“.

Der Arbeitskreis hat sich weiterhin zum Ziel gesetzt, auf der Grundlage des Glücksspielstaatsvertrags ein spielformübergreifendes Konzept zu entwickeln.<sup>3</sup> Die weitgehend zersplitterte Regulierung des deutschen Glücksspielmarktes soll durch eine an hohen Qualitätsstandards und aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen zum Spielerschutz orientierte Gestaltung des Marktes verbessert werden. Eingefordert wird unter anderem, dass die zukünftige Regulierung stärker als bisher auf aktuell abgesicherter wissenschaftlicher Evidenz zu Verbraucherverhalten sowie Entwicklung, Prävention und Therapie von Glücksspielproblemen basiert.

## II. Qualitätsbezogene anstelle quantitativ orientierter Regulierung

Ein zentrales Ergebnis der Beratungen des Arbeitskreises lautet: qualitative Regulierung vor quantitativer Regulierung. Da der an Angebotsreduzierung ausgerichtete Verbraucher- bzw. Spielerschutz bisher wenig effektiv sei und

ein Ausweichverhalten in illegale Angebote begünstige, solle der Schutz durch eine hohe Angebotsqualität im Vordergrund stehen.<sup>4</sup> Die These kommt für die Vertreter der Automatenwirtschaft wie gerufen und ist für sie von hoher Relevanz, steht doch die Umsetzung der Spielhallengesetze in den Bundesländern an. Die Regelungen sehen Abstandsgebote für Spielhallen und das Verbot von Mehrfachkonzessionen vor. Nach Schätzungen müssen in Städten bis zu 80 % der Betriebe mit einer Schließung rechnen. Die Verfügbarkeit und Griffnähe des demeritorischen Gutes „Geldspielautomaten“ würde bei konsequenter Umsetzung somit deutlich reduziert.

Die Automaten generierten mit 5,8 Mrd. € in 2015<sup>5</sup> auf der einen Seite mit Abstand den höchsten Bruttospielertrag aller Spielformen (Spielbanken zum Vergleich: 557 Mio. €),<sup>6</sup> auf der anderen Seite bilden Spieler/-innen an diesen Geräten mit 74 % die größte Gruppe unter den Spielsüchtigen, die eine Suchtberatungsstelle aufsuchen. Diagnostische Interviews mit Spieler/-innen aus Spielhallen weisen bei 36 % der Kurzzeitspieler/-innen (Spielerfahrung weniger als vier Jahre) und 42 % der Langzeitspieler/-innen ein pathologisches Spielverhalten nach.<sup>7</sup> Fiedler<sup>8</sup> schätzt, dass 67 % bis 90 % der Umsätze in Spielhallen von problematischen und pathologischen Spieler/-innen stammen (Automatenspiel in Spielbanken: 69 % bis 73 %). Nach den Erkenntnissen der Suchtforschung hängt das Ausmaß suchtmittelbezogener Probleme auch von der Verfügbarkeit und Griffnähe des Suchtmittels in der Gesellschaft ab.<sup>9</sup> Ein Vergleich des Angebots der Geldspielautomaten in Spielhallen und Gaststätten und der Glücksspielautomaten in Spielbanken in Bezug auf die Behandlungsnachfrage von Spielsüchtigen in Beratungsstellen verdeutlicht diesen Zusammenhang. Auf der Angebotsseite standen in 2014 den 269.000 Geldspielgeräten in rund 15.000 Spielhallen (9.200 Standorte) und Gaststätten 8.000 Glücksspielautomaten in 67 Spielbanken gegenüber.<sup>10</sup> Von den 24.000<sup>11</sup> Spielsüchtigen in den Beratungsstellen hatten in dem Jahr 17.700 Personen (73,9 %) Probleme mit Geldspielautomaten und lediglich 600 Klienten (2,4 %) mit Glücksspielautomaten, obwohl die Geräte in Spielbanken aufgrund ihrer strukturellen Eigenschaften ein etwas höheres Gefährdungspotenzial aufweisen.<sup>12</sup>

Der Sachverhalt bleibt in den Analysen des „Düsseldorfer Kreis“ unberücksichtigt. Die Begründung für einen alternativen Ansatz zur mengenorientierten Regulierung verweist

3 Vgl. Düsseldorfer Kreis (Fn. 2).

4 Vgl. Bühringer/Kotter/Kräplin, Qualitätsbezogene anstelle mengenorientierter Regulierung des Glücksspielangebots, Behörden Spiegel (Beiträge zum Glücksspielwesen), 2016, 2, 22–26; Bühringer, Vortrag auf dem 1. Bundeskongress zum Glücksspielwesen, 15./16.3.2016.

5 Vgl. Ifo Institut, Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2015 und Ausblick 2016, März 2016.

6 Nach Angaben der Spielbanken.

7 Vgl. Bühringer/Kraus/Höhne/Küfner/Künzel, Untersuchung zur Evaluierung der Fünften Novelle der Spielverordnung vom 17.12.2005, Bundesministerium für Wirtschaft, 2010.

8 Vgl. Fiedler, Glücksspiele – Eine verhaltens- und gesundheitsökonomische Analyse mit rechtspolitischen Empfehlungen, 2016.

9 Mit Bezug zum Glücksspiel vgl. Orford, Complicity on the river bank: the search for the truth about gambling: reply to commentaries, *Addiction*, 2005, 100, 1235–1239.

10 Vgl. Meyer, *Jahrbuch Sucht* 2016, 126–144.

11 Hochrechnung auf der Basis von Angaben der Suchtberatungsstellen, die Daten für die Suchthilfestatistik geliefert haben, vgl. Meyer (Fn. 10).

12 Vgl. Meyer/Häfeli/Mörsen/Fiebig, Die Einschätzung des Gefährdungspotenzials von Glücksspielen, *Sucht*, 2010, 405–414.

vielmehr darauf, dass es in Deutschland keinen erkennbaren Zusammenhang zwischen Angebotssteigerung und Problemumfang gäbe und die Forschungsergebnisse aus anderen Ländern nicht konsistent seien. Nach dem bisher umfangreichsten Review<sup>13</sup> sprechen die weltweiten Befunde in der Gesamtbetrachtung sowohl für den initialen Anstieg der Prävalenzraten des Krankheitsbildes als wahrscheinliche Reaktion auf die Expansion nationaler Glücksspielmärkte als auch für die Adaptionshypothese. Gemäß dieser Hypothese greifen soziale Bedingungen moderierend in den Expositionsprozess ein. Zunächst steigt die Prävalenzrate durch die „Ansteckung“ gefährdeter Personen deutlich an. Die Reduzierung des Anteils „nicht-infizierter“ vulnerabler Personen, die Abschwächung des Neuigkeitseffektes, soziale Lernprozesse und/oder Präventionsmaßnahmen sind in der Folge indessen mit einer graduellen Anpassung verbunden, erhöhen die Widerstandsfähigkeit und machen in der Konsequenz einen, wenn auch geringfügigen Rückgang des Problemausmaßes auf Bevölkerungsebene wahrscheinlich.

Aus der Inkonsistenz der vorhandenen Forschungsbefunde anbieterfreundliche Schlussfolgerungen zu ziehen, entspricht mitnichten einer evidenzbasierten Handlungsweise. Zumal verhältnispräventive Maßnahmen in anderen Suchtbereichen (Nikotin, Alkohol) durchaus erfolgreich zum Einsatz kommen<sup>14</sup> und auch weiterhin (aktuelle) Befunde publiziert werden, die den Einfluss der Verfügbarkeit von Glücksspielen dokumentieren.<sup>15</sup> Die Gesamtwürdigung der Forschungsergebnisse aus einem Land wie Norwegen, in dem zwischenzeitlich ein landesweites Totalverbot für die private Aufstellung von Spielautomaten erlassen und anschließend entschärfte Geräte eines staatlichen Monopolisten wieder zugelassen wurden, bestätigt beispielsweise die präventive Wirkung der restriktiven Maßnahmen.<sup>16</sup>

Der Verweis auf langfristige Prozesse der Umsetzung von Angebotsreduzierungen und deren Wirksamkeitskontrolle sowie die Gefahr des Ausweichverhaltens der Spielteilnehmer sind weitere Argumente des Arbeitskreises gegen eine Mengenregulierung. Ausgangspunkt der Fehlentwicklungen ist allerdings ein omnipräsentes Angebot. Ist erst einmal in der Bevölkerung die Begehrlichkeit für eine Spielteilnahme geweckt worden, sucht dieses Bedürfnis nach Befriedigung, und es ist – für einen überschaubaren Zeitraum – mit einem Ausweichverhalten bei einem Teil der Spielsüchtigen zu rechnen. Eine einseitige Fokussierung auf eine qualitätsbezogene Regulierung ist vor diesem Hintergrund nicht zielführend. Sowohl die Reduzierung der Verfügbarkeit des Angebots an Glücksspielen als auch die gleichzeitige Verbesserung des Spielerschutzes müssen Gegenstand regulierender Maßnahmen sein, um einen möglichst hohen Effizienzgrad der Prävention zu erzielen.

### III. Keine Empfehlungen zu Eingriffen in die Spielstruktur

Das Verbraucherschutzkonzept des „Düsseldorfer Kreis“ thematisiert zwar darüber hinaus mit einem Satz auch gesetzliche Eingriffe in die Spielstruktur, wie die Steuerung der Merkmale Gewinn, Verlust, Dauer und Limits von Glücksspielangeboten. Der Erfolg derartiger Strukturmaßnahmen wird aber gleich wieder infrage gestellt, da diese Form des Konsumentenschutzes einfach zu beschließen sei, die umfassende Durchsetzung aber sehr viel Aufwand und

eine hohe gesellschaftliche Akzeptanz erfordere und die positive Wirksamkeit einzelner Maßnahmen nicht ausreichend belegt sei.<sup>17</sup>

Vorhandene wissenschaftliche Evidenz für wirksame Eingriffe in die Spielstruktur, wie Reduzierung der Gewinnanreize und Verlangsamung der Spielablaufs,<sup>18</sup> wird nicht zur Kenntnis genommen. Die Effekte sind auch den Anbietern bekannt, wenngleich das Wissen für gegenteilige Ziele genutzt wird. Um die Attraktivität der Geldspielautomaten und damit die Erträge zu steigern, hat beispielsweise die Automatenindustrie immer wieder die Spielverordnung ausgehebelt. Mit Einführung des Spiels um Punkte gelang es, den in der Spielverordnung vorgesehenen Höchstgewinn pro Spiel von 2 € auf bis zu 10.000 € zu erhöhen. Gleichzeitig findet im Punktemodus ein schnelleres Spiel statt. Vor der Umgehung der gesetzlichen Vorgaben lag der Bruttospielertrag in 2005 bei 2,35 Mrd. €. Im Vergleich mit 2015 liegt die Steigerungsrate bei stattlichen 147 %. Die Erkenntnisse der Forschung bleiben somit abermals unberücksichtigt, da die Umsetzung abgeleiteter Präventionsmaßnahmen nicht mit den wirtschaftlichen Interessen der Anbieter vereinbar ist.

### IV. Fragwürdige Mitwirkung von Vertretern der Wissenschaft und Suchthilfe

Wie kommt ein solches Konzept des Verbraucher- bzw. Spielerschutzes, das wesentliche Erkenntnisse der Suchtforschung außer Acht lässt, unter Mitwirkung von Vertretern der Wissenschaft und Suchthilfe zustande?

Die Initiatoren haben Personen ausgewählt und einbezogen, die wirtschaftsfreundlichere Grundpositionen vertreten und umsetzen. Der Vertreter der Suchthilfe offeriert beispielsweise im Rahmen der Fachgesellschaft „Qualität zur Sicherung der Verantwortung im Spielerschutz GbR“ Zertifizierungen von Spielhallen. Einer der Träger steht seit Jahren in geschäftlichen Beziehungen mit zahlreichen Glücksspielanbietern. In Kooperation mit dem Unternehmen ClarCert prüft und auditiert die Fachgesellschaft die Bereiche Spieler- und Jugendschutz. Die Überprüfung der Praxis in den Spielhallen findet allerdings höchst unprofessionell nach einer Voranmeldung statt. Eine anbieterunabhängige Begehung der Spielstätten im Stile des Mystery-Shopping ist nicht vorgesehen, was wiederum von der Branche ausdrücklich (und aus ihrer Sicht verständlicherweise) begrüßt wird.<sup>19</sup>

Der Vertreter der Suchtforschung hat das Gefährdungspotenzial von Geldspielautomaten in der Vergangenheit mit

13 Vgl. Williams/Volberg/Stevens, The population prevalence of problem gambling: Methodological influences, standardized rates, jurisdictional differences, and worldwide trends, verfügbar unter <http://ul.eth.ca/dspace/handle/10133/3068> (Zugriff am 25.5.2016).

14 Vgl. Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, Expertise zur Suchtprävention, Forschung und Praxis der Gesundheitsförderung, Bd. 46, 2013.

15 Vgl. Welte/Tidwell/Barnes/Hoffman/Wieczorek, The relationship between the number of types of legal gambling and the rates of gambling behaviors and problems across U.S. States, *Journal of Gambling Studies*, 2016, 32, 379–390.

16 Vgl. Rossow/Hansen, Gambling and gambling policy in Norway – an exceptional case, *Addiction*, 2016, 111, 593–598.

17 Vgl. *Düsseldorfer Kreis* (Fn. 2).

18 Vgl. Meyer/Bachmann, *Spielsucht* (3. Aufl.), 2011; Meyer, Sechste Novelle der Spielverordnung: Eine kritische Analyse aus der Perspektive der Suchtprävention, *ZfWG* 2014, 1–6.

19 Vgl. *AutomatenMarkt*, März 2015, 28 f.

dem von Bingo und Lotto gleichgesetzt,<sup>20</sup> obwohl bereits bekannt war, dass die überwiegende Mehrheit der Spielsüchtigen Probleme mit diesen Automaten hat und so gut wie keine Lottospieler/-innen unter den Hilfesuchenden sind. Als präventive Maßnahme empfahl er später u. a. die personenungebundene Spielerkarte.<sup>21</sup> Die Empfehlung sieht vor, pro Tag und Spielstätte eine Karte mit einem Höchstbetrag von 200 € an den Spielgast auszuhändigen. Die Umsetzung dieser Maßnahme durch Spieler/-innen und Anbieter ist – ausgehend vom Erscheinungsbild der Spielsucht, bisherigen Erfahrungen in der Umsetzung von Spielerschutzmaßnahmen und der aktuellen Realität in Spielhallen<sup>22</sup> – vorprogrammiert. In der aktuellen Auflistung der Vorschläge für den Verbraucherschutz<sup>23</sup> sind Eingriffe in die Spielstruktur nicht zu finden, obwohl die Höhe von Gewinn und Verlust, die Wahrscheinlichkeit der Gewinnerwartung und die Spieldauer als glücksspielbezogene Risikofaktoren der Suchtentwicklung benannt werden. Zudem deutet sich ein Interessenkonflikt an, da der Wissenschaftler aus dem Arbeitskreis heraus mit einem Forschungsauftrag zur Spielsperre bedacht wurde.<sup>24</sup>

Der Arbeitskreis bedient sich bei der strategischen Umsetzung des Lobbyismus zudem der Zeitung „Behörden Spiegel“, die an Bundesministerien und Bundesbehörden ausgeliefert wird und zudem Kongresse zu ausgewählten Themen veranstaltet.<sup>25</sup> Ob die massenhafte kostenlose Lieferung der Zeitung als Sponsoring zu werten ist, prüft gerade der Bundesrechnungshof.<sup>26</sup>

## V. Fazit

Die Zielsetzung des „Düsseldorfer Kreis“ ist aus Perspektive der Suchtprävention durchaus zu begrüßen. Wenn aber die

Interessen der Glücksspielanbieter offensichtlich vorrangig bedient werden, erscheint ein derartiges Verbraucherschutzkonzept für glaubwürdige Vertreter der Suchtforschung und Suchthilfe nicht tragbar. Die Lobbyarbeit des Arbeitskreises soll letztendlich ein am Spielerschutz orientiertes, effektives Regulierungsmodell verhindern.

## Summary

*The “Düsseldorfer Kreis” developed a concept of consumer protection for the supply of games of chance. Based on the assumption of low effectiveness of quantitative regulation they propagate qualitative measures. The thesis on market regulation and absence of significant aspects of prevention such as intervention in game structures are critically examined from the perspective of addiction research. As a result, the obvious lobbying of the work group is going to obstruct an effective while player protection orientated regulatory model.*

20 Vgl. Bühringer, Gaming and amusement activities: The tension between benefits and harmful consequences of leisure activities, Euro-mat (The Future of gaming and Amusement in Europe), 2006, 18–23.

21 Vgl. Bühringer et al. (Fn. 7).

22 Vgl. Meyer/v. Meduna/Brosowski, Spieler- und Jugendschutz in Spielhallen: Ein Praxistest, Sucht, 2015, 68, 9–18.

23 Vgl. Bühringer et al. (Fn. 4).

24 Vgl. Technische Universität Dresden, verfügbar unter [http://tu-dresden.de/die\\_tu\\_dresden/fakultaeten/fakultaet\\_mathematik\\_und\\_naturwissenschaften/fachrichtung\\_psychologie/i2/suchtfor/news/sperrspieler](http://tu-dresden.de/die_tu_dresden/fakultaeten/fakultaet_mathematik_und_naturwissenschaften/fachrichtung_psychologie/i2/suchtfor/news/sperrspieler) (Zugriff am 25.5.2016).

25 1. Bundeskongress zum Glücksspielwesen, Berlin, 15./16. März 2016; Regionalkonferenz Bayern zum Glücksspielwesen, München, 13.6.2016.

26 Vgl. Tagesspiegel, Eine aufgedrängte Bereicherung, 23.2.2016.

# Rechtssprechung

## Rechtsnatur der Spielhallenerlaubnis nach § 33i GewO

### Zulassung der Revision bezüglich spielhallenbezogener Abstandsvorschrift im LGlüG RP

BVerwG, Beschl. v. 25.1.2016 – 8 B 12.15, 8 B 12.15 (8 C 4.16)

(OVG Rheinland-Pfalz, Urt. v. 10.3.2015 – 6 A 10788/14.OVG; VG Neustadt (Weinstraße), Urt. v. 20.05.2014 – 5 K 782/13.NW)

GewO § 33 i; LGlüG RP § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Alt. 2

Bei der Erlaubnis nach § 33i GewO handelt es sich um eine an die Person und an die Räume, in denen das Gewerbe ausgeübt werden soll, gebundene Erlaubnis, die den Inhaber berechtigt, in den Räumen, auf die sie sich bezieht, eine Spielhalle oder ein ähnliches Unternehmen

zu betreiben. Sie ist damit an eine bestimmte Person gebunden und erlischt mit dessen Betriebsaufgabe oder Wegfall.

Das Revisionsverfahren wird voraussichtlich Gelegenheit zur Klärung der Frage geben, ob die Abstandsvorschrift des § 11 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Alt. 2 LGlüG RP im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenz des Landes und das Grundrecht der Berufsfreiheit mit Verfassungsrecht vereinbar ist.

(Ls. d. Red.)

## Aus den Gründen:

### I

1 Die Klägerin begehrt die Feststellung, dass sie für den Betrieb ihrer Spielhalle bis zum 30. Juni 2017 keiner wei-