

zelbeihilfen, die auf der Grundlage einer Beihilferegelung gewährt werden (Art. 2 Nr. 14 lit. ii) AGVO).³⁸

3. Mehrkosten bei Beschäftigung behinderter Arbeitnehmer

Als dritte Kategorie sieht Art. 34 AGVO Beihilfen für die Beschäftigung von Arbeitnehmern mit Behinderung vor. Die Freistellung ist allerdings auf Beihilfen beschränkt, welche dem Ausgleich von Mehrkosten in Zusammenhang mit der Beschäftigung eines Arbeitnehmers mit Behinderung dienen.

Die zu 100% förderfähigen Mehrkosten sind in Art. 34 Abs. 2 AGVO im Einzelnen aufgelistet. Dazu gehören die zusätzlichen Kosten für die behindertengerechte Umgestaltung der Räumlichkeiten.³⁹ Als Mehrkosten gelten auch die Kosten, die entstehen, wenn ausschließlich zur Unterstützung eines behinderten Arbeitnehmers Personal beschäftigt und ausgebildet wird.⁴⁰ Weiter sind die Mehrkosten für die Anschaffung von behindertengerechtem Arbeitsmaterial oder dessen Umrüstung oder Kosten für die Anschaffung und Validierung von Software für die Nutzung durch Arbeitnehmer mit Behinderungen einschließlich adaptierter oder unterstützender Technologien förderfähig; hierbei handelt es sich um Mehrkosten, die zu den Kosten hinzukommen, die mit dem Unternehmen bei Beschäftigung von Arbeitnehmern ohne Behinderungen entstehen würden.⁴¹

Beihilfefähige Kosten sind auch die Kosten, die direkt mit der Beförderung zum Arbeitsplatz und für arbeitsbezogene Tätigkeiten verbunden sind⁴² und Lohnkosten für die Stunden, die zur Rehabilitation verwendet werden⁴³. Bietet der Empfänger der Beihilfe geschützte Beschäftigungsverhältnisse⁴⁴ an, kann die Beihilfe zusätzlich auch die Kosten für den Bau, die Ausstattung oder die Modernisierung der Produktionseinheiten des betreffenden Unternehmens sowie die Verwaltungs- und Beförderungskosten, wenn diese direkt aus der Beschäftigung von Arbeitnehmern mit Behinderung erwachsen, ausgleichen.⁴⁵

Art. 12 AGVO enthält Regelungen zum Monitoring und zur Aufbewahrung von Unterlagen, so dass keine eigenständige Regelung notwendig ist.

4. Ausgleich der Kosten für die Unterstützung benachteiligter Arbeitnehmer

Auch Art. 35 AGVO sieht Beihilfen für Begleitmaßnahmen vor, nur fallen diese bei benachteiligten Arbeitnehmern nicht so ausgeprägt aus wie bei solchen mit Behinderung. Beihil-

fähig sind nur die Kosten für die Beschäftigung des Personals, aber nur im Hinblick auf die ausschließlich benachteiligte Arbeitnehmer unterstützende Zeit und höchstens 12 Monate ab Einstellung; bei stark benachteiligten Arbeitnehmern sind es längstens 24 Monate. Hier zeigt sich wieder der temporäre Charakter der Beihilfen zur Förderung der Beschäftigung benachteiligter Arbeitnehmer. Weiter können die Kosten für die Ausbildung dieses Personals gefördert werden (Art. 35 Abs. 2 AGVO). Inhaltlich geht es nach Art. 35 Abs. 3 AGVO um die Förderung der Autonomie und der Anpassung des benachteiligten Arbeitnehmers an das Arbeitsumfeld und die Eingliederung in sozialer Hinsicht und in das Arbeitsumfeld. Nur 50% dieser Kosten sind förderfähig (Art. 35 Abs. 4 AGVO). Die absolute Obergrenze einer Anmeldefreiheit liegt bei 5 Mio. Euro pro Unternehmen und Jahr (Art. 4 Abs. 1 lit. r) AGVO).

III. Fazit

Die AGVO ermöglicht den Mitgliedstaaten eine spezifische Förderung der Ausbildung und Einstellung bzw. Beschäftigung bestimmter Personen. Die Ausbildung zielt darauf, die EU zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt auszubauen, was vor allem für die Digitalisierung zentral ist. Zudem sollen auch in diesem Rahmen besondere Nachteile für KMU behoben werden. Die Schwierigkeiten bei der Einstellung werden bei Personen mit Benachteiligung erfasst, für Personen mit Behinderung, die der EuGH zweckbezogen einstuft, ist die gesamte Beschäftigungszeit förderfähig. Dadurch bestehen gute Ansatzpunkte, um die Arbeitsaufnahme besonders förderungswürdiger Personen zu unterstützen und so gerade KMU in die Lage zu versetzen, auch diesen Personenkreis zu integrieren – etwa auch durch besonders förderfähige Unterstützungsmaßnahmen im Betrieb.

³⁸ Nowak, in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht Bd. 3, 5. Aufl. 2016, 1. Teil, Art. 32 AGVO Rn. 4 und Art. 33 AGVO Rn. 5.

³⁹ Art. 34 Abs. 2 lit. a) AGVO.

⁴⁰ Art. 34 Abs. 2 lit. b) AGVO.

⁴¹ Art. 34 Abs. 2 lit. c) AGVO.

⁴² Art. 34 Abs. 2 lit. d) AGVO.

⁴³ Art. 34 Abs. 2 lit. e) AGVO.

⁴⁴ Das sind gem. Art. 2 Nr. 100 Beschäftigungsverhältnisse in einem Unternehmen, in dem mindestens 30% der Arbeitnehmer Menschen mit Behinderungen sind.

⁴⁵ Art. 34 Abs. 2 lit. f) AGVO.

Prof. Dr. Gerhard Meyer, Bremen

Neu zugelassene Geldspielautomaten umgehen die Vorgaben der Spielverordnung

In der Begründung zur Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung wird darauf verwiesen, dass es den Anbietern von Geldspielgeräten gelungen ist, die Regelungen zu Maximaleinsätzen, Höchstgewinnen und Mindestspieldauer durch die Umwandlung von Geldeinsätzen in Punkte zu umgehen. Nach dem Willen des Gesetzgebers sollten die sog. Punktespiele mit der Novelle der Spielverordnung ausgeschlossen werden. Die inzwischen nach den geänderten Anforderungen in § 13 SpielV neu zugelassenen Geldspielgeräte weisen jedoch im Grunde genommen dieselben Eigenschaften auf wie das kritisierte Punktespiel. Eine genaue Beschreibung der Spiel- bzw. Umbuchungsvorgänge an den Geräten zeigt, wie der Spielanreiz erhöht wird und der Spielablauf dem angestrebten Spielerschutz zuwiderläuft. Anschließend erfolgt die Darstellung zielführender Maßnahmen zur Korrektur der offensichtlichen Umgehungen der Spielverordnung.

I. Fünfte Verordnung zur Änderung der SpielV

Mit der Fünften Verordnung zur Änderung der Spielverordnung (SpielV), die am 1. Januar 2006 in Kraft trat, sollten die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Betrieb und die Zulassung von Geldspielautomaten umgestellt – und in engen Schranken – liberalisiert werden, um die eindeutige Prüfbarkeit der Geräte durch die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) wiederherzustellen.¹ Die Automatenindustrie nutzte den größeren Gestaltungsspielraum allerdings dahingehend, die Vorgaben der SpielV bezogen auf Spieldauer, Einsätze und Gewinne zu umgehen. Der Trick: Nicht das eigentliche Spielereignis, wie das Walzenspiel, sondern ein vor- bzw. nachgeschalteter Umbuchungsprozess von Geldbeträgen in gleichgroße Punktwerte und zurück in Geld wurden als Spieleinheit deklariert. Dieser

¹ BR-Drs. 655/05, S. 1.

Transfer ermöglichte auf der Punkteebene Einsätze von mehreren Euro (statt 20 Cent), Gewinne von mehreren tausend Euro² (statt zwei Euro) und Spiele im Sekundentakt (statt 5 Sekunden), da die PTB die Prüfkriterien nur auf den Umbuchungsprozess anwandte und das Spiel im Punktemodus ungeprüft ließ.

Die PTB räumte zwar ein, dass die Gestaltungsfreiheit Probleme, wie höhere Gewinndarstellungen, hervorgerufen hatte.³ Um der praktisch unendlichen Vielfalt von darstellbaren Gewinnanreizen in Form von Symbolen, Sonder-, Action- und Freispielen etc. zu begegnen, hatte der Verordnungsgeber aber Abstand von spiel- und darstellungsregelnden Eingriffen genommen. „Ein Versagungsgrund für eine Bauart, der nur darin besteht, dass eine verwendete Symbolik sehr nahe an Geldmengendarstellungen ist (wie es bei Punkten der Fall ist), wäre gesetzlich nicht verankert.“⁴

Die trickreiche Erhöhung der Spielanreize und die Expansion des Angebotes führten zu einer deutlichen Steigerung des Bruttospielertrages der Geldspielgeräte. Mit einer jährlichen Steigerungsrate von rund zehn Prozentpunkten erhöhte sich der Ertrag von 2,35 Milliarden Euro in 2005 auf 7,1 Milliarden Euro in 2017.⁵ Geldspielautomaten sind damit der größte Ertragsträger auf dem deutschen Glücksspielmarkt. Nach Angaben des Verbandes der Deutschen Automatenindustrie (VDAl) spielen ca. 5 Mio. Personen ab 18 Jahren mehr oder weniger regelmäßig an 240.000 aufgestellten Geldspielautomaten in Spielhallen und Gaststätten und weitere 5 Mio. Personen gelegentlich.⁶ Der aktuellen Repräsentativhebung der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) sind allerdings deutlich geringere Zahlen der Nachfrage zu entnehmen. Danach haben in 2017 lediglich 2,6 Prozent der 16- bis 70-jährigen Bevölkerung (rund 1,5 Mio. Personen) an den Geräten gespielt.⁷ Nach Fiedler⁸ stammt der überwiegende Anteil der Bruttospielerträge in Spielhallen von problematischen und pathologischen Spielern. In den Suchtberatungsstellen bilden Spieler an Geldspielautomaten mit Abstand die größte Gruppe. Das Spiel an den Geräten in Spielhallen und Gaststätten nannten 78,4 Prozent bzw. 4,4 Prozent der Klienten mit Glücksspielproblemen als Hauptspielform.⁹ Nach der Implementierung des Sperrsystems für Spielhallen in Hessen im April 2014 lag der kumulierte Sperrbestand im Juli 2017 bei insgesamt 14.675 Einträgen (Hochrechnung auf das Bundesgebiet: 178.000 Selbst- und Fremdsperren).¹⁰

II. Umgehungen der Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV

Eine vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) in Auftrag gegebene Evaluation¹¹ der 2006 novellierten SpielV bestätigte 2010 schließlich die Umgehung der Einsatz- und Gewinn Grenzen durch das Punktespiel. Vor diesem Hintergrund sah das BMWi einen erneuten Novellierungsbedarf: „Mit dem sog. Punktespiel wurden neue, nicht ausschließlich in der SpielV geregelte Spielanreize entwickelt, die negative Auswirkungen auf den Spielerschutz haben können (...)“¹² Während das BMWi eine Einschränkung des Punktespiels plante¹³, setzte der Bundesrat in der Beschlussfassung der Novellierung auf den Ausschluss von Umgehungsmöglichkeiten, wie das Spiel um Surrogate (Punkte), um dem Schutzzweck der Verordnung gerecht zu werden: „Eine effektive Reduzierung des Höchstgewinns und die Einhaltung von Maximaleinsätzen sowie der Mindestspieldauer sind nur gegeben, wenn Umgehungsmöglichkeiten ausgeschlossen werden.“¹⁴ Die Unterbindung des Punktespiels sollte durch die Aufnahme folgender Spieldefinition erreicht werden¹⁵: „Der Spieleinsatz darf nur in Euro und Cent erfolgen. Ein Spiel beginnt mit dem Einsatz des Geldes, setzt sich mit der Bekanntgabe des Spielergebnisses fort und

endet mit der Auszahlung des Gewinns bzw. der Einstreichung des Einsatzes.“¹⁶

Weitere Vorgaben der Verordnung, die am 11. November 2014 in Kraft trat, sind unter anderem¹⁷:

- Mindestlaufzeit pro Spiel: 5 Sekunden,
- maximaler Einsatz pro Spiel: 0,20 Euro,
- Höchstgewinn pro Spiel: 2 Euro,
- maximaler Verlust pro Stunde: 60 Euro,
- Höchstgewinn pro Stunde: 400 Euro,
- Durchschnittlicher maximaler Verlust: 20 Euro,
- Gewinnaussichten: nicht mehr als 300 Euro,
- Löschung aller Speicher nach drei Stunden,
- Verbot der Automatiktaste,
- Einführung eines gerätegebundenen, personenunabhängigen Identifikationsmittels (erst für die Zulassungen ab 2016).

Nach einer Übergangsfrist müssen seit dem 11. November 2018 alle aufgestellten Geldspielautomaten der Sechsten Novelle der SpielV entsprechen.¹⁸ An den Geräten der neuen Generation, die nach den Anforderungen des geänderten § 13 SpielV zugelassen wurden, konnten erste Erkenntnisse zur Umsetzung der Vorgaben durch die Automatenindustrie gewonnen werden. Das Spielgeschehen, das den Regelungen der SpielV entsprechen soll, besteht in einem ersten Schritt nach wie vor nur aus der Umbuchung von Geld in Surrogate, für die sich lediglich die Begrifflichkeit geändert hat. Der Begriff „Punktespeicher“ wurde durch „Bank“ ersetzt. Die Umbuchung erfolgt nicht mehr eins zu eins wie beim Punktespiel, sondern minimal davon abweichend mit sehr geringen Kursschwankungen. Vorgaben zur Höhe dieses „Wechselkurses“ und seinen äußerst kleinen Schwankungen gibt es in der SpielV nicht. Der Umbuchungsprozess läuft bspw. an den Geräten der Firma Gauselmann über eine sog. Miniwalze. An den Geräten der Produzenten Novomatic und Bally Wulff ist der Umbuchungsvorgang noch nicht einmal wahrnehmbar, er läuft intransparent im Verborgenen ab. Demgemäß werden alle Geldeinsätze per automatischer Ermitt-

² In der Theorie war die Gewinnhöhe auf der Punkteebene unbegrenzt.

³ Richter, Kurzbeitrag: Stellungnahme zum Positionspapier zur Entwicklung des Marktes für Geldspielgeräte, ZfWG 2012, 103–106.

⁴ Fn. 3, S. 103.

⁵ Meyer, Glücksspiel: Zahlen und Fakten, in Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen (Hg.): Jahrbuch Sucht 2019, 105–127.

⁶ VDAl, Wirtschaftskraft Unterhaltungsautomaten 2017/18, Stand 10.12.2018.

⁷ BZgA, Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland. Ergebnisse des Surveys 2017 und Trends.

⁸ Fiedler, Glücksspiele. Eine verhaltens- und gesundheitsökonomische Analyse mit rechtspolitischen Forderungen, 2016.

⁹ Fn. 5.

¹⁰ Hayer/Turowski/von Meduna/Brosowski/Meyer, Studie zur Wirkung und Optimierung von Spielersperren und Sozialkonzepten in Spielhallen in Hessen – Abschlussbericht, 2018. Obwohl Spielhallenbetreiber in Hessen gesetzlich verpflichtet sind, erkennbar süchtige Spieler vom Spiel auszuschließen, liegt der Anteil der Fremdsperren durch Anbieter bei weniger als 1 Prozent.

¹¹ BR-Drs. 881/10.

¹² BR-Drs. 437/13 (Verordnung), S. 12.

¹³ Fn. 12, S. 1.

¹⁴ BR-Drs. 437/13 (Beschluss), S. 6.

¹⁵ Fn. 14, S. 5.

¹⁶ In der Technischen Richtlinie 5.0 (TR 5.0) der PTB wird in der Fn. 2 darauf verwiesen, dass die Kontrolleinrichtung gemäß § 13 Nr. 9 SpielV eine Komponente des Spielgerätes ist, die die automatische Überwachung der Anforderungen aus § 13 Nr. 2 bis 6, Satz 1, und Nr. 6a SpielV im laufenden Betrieb der Geräte durchführt. Dieser Hinweis widerspricht dem § 13 Nr. 9 SpielV, in dem steht: Die Kontrolleinrichtung gewährleistet die in den Nummern 1 bis 5 Satz 1 und Nr. 6a aufgeführten Begrenzungen.

¹⁷ BGBl. 2014, Teil I Nr. 50, 1678–1682.

¹⁸ Die aktuelle, 7. Novelle der SpielV, die seit dem 13. Dezember 2014 gilt, beinhaltet keine Veränderungen der aufgezeigten Sachverhalte (vgl. BGBl. 2014, 57, 2003).

lung eines nur wenig schwankenden Umrechnungskurses auf den als „Bank“ bezeichneten Speicher transferiert. Weil eine Umbuchung von 2,30 Euro erst nach 75 Sekunden zu erfolgen braucht (anstelle von je 20 Cent alle 5 Sekunden), ist für die Umwandlung von 10 Euro lediglich ein fünfmaliges Betätigen der Starttaste notwendig¹⁹. Bei drei Feldversuchen ergab der Einwurf von jeweils zehn Euro ein Bankguthaben von 1.010, 990 und 1.000 Wertpunkten. Die sehr geringen Abweichungen wurden in weiteren Tests bestätigt.²⁰ Nur bei jedem vierten bis zehnten Umbuchungsvorgang kam es überhaupt zu einer Abweichung vom Kurs 1 Cent = 1 Wertpunkt, die sich zudem in der Regel über mehrere Vorgänge wieder ausglich. Beispielsweise betrug bei einer Testreihe mit 84 Buchungsvorgängen (Umbuchung von 20 Euro) die Abweichung auf dem „Bankspeicher“ nur 1 Prozent. Grafische Darstellungen der eingesetzten Cent-Beträge mit den gutgeschriebenen Geldsurrogaten verdeutlichen im Zeitverlauf fast deckungsgleiche Kurven. Für die Spieler stellen die angezeigten Wertpunkte aufgrund der zum Geldspeicher schlüssigen Funktionsweise in Euro bemessene Geldwerte dar, denn die in Wertpunkten angezeigten Beträge entsprechen im Durchschnitt über mehrere Spiele gleich hohen Geldbeträgen in Cent.

Mit den Wertpunkten auf der Bank läuft dann in einem zweiten Schritt das eigentliche (vom Spieler ausgewählte) Spiel (bspw. das Walzenspiel) ab, das nach einhelliger Meinung von Spielteilnehmern die Attraktivität der Geldspielautomaten ausmacht.²¹ Zumindest im Hilfesystem der Landesstelle Glücksspielsucht in Bayern sind keine Spieler bekannt, die den Umwandlungsprozess von Geld in Punkte als Grund für die Spielteilnahme angeben. Die Umbuchung wird von ihnen lediglich als „notwendiges Übel“ angesehen.

Beim eigentlichen Spiel greifen die Vorgaben der SpielV nicht mehr, denn das Kontrollmodul überwacht nicht den nachgeschalteten Bankspeicher. Einsätze von bspw. 200 Wertpunkten auf der Bank (im Gegenwert von 2 Euro) sind alle ein bis zwei Sekunden ebenso möglich, wie bspw. Gewinne von 100.000 Punkten auf der Bank (fast genau 1.000 Euro).

Eine Starttaste ermöglicht den automatischen Ablauf. Die erzielten Gewinne auf der Bank lassen sich anschließend wieder mit sehr geringen Kursschwankungen in Geld transferieren. Bei dem ersten Spiel – bzw. Buchungsvorgang – „gewinnt“ der Spieler nach dem Einsatz des Geldes somit Bankwerte²², nach dem späteren Rückbuchungsablauf – werden Geldbeträge ausgezahlt, ohne dass jeweils nennenswerte Verluste bzgl. der angezeigten Werte eintreten. Nach Landgraf²³ entspricht ein Spielablauf, bei dem die Rückbuchung der Bankwerte auf den Geldspeicher erfolgt, nicht der Spieldefinition der SpielV, da die Gutschrift auf dem Speicher ihren Ursprung in Punktwerten auf der Bank hat. Es fehlt der Einsatz des Geldes, mit dem das eigentliche Spiel beginnen soll. Die hohen Gewinnaussichten in Bankwerten (bspw. 100000 an einem Gerät der Firma Bally Wulff), die wie Geldbeträge mit zwei kleiner gestellten Ziffern am Ende (100000) dargestellt werden, sind – trotz der Vorgabe des maximalen Stundengewinns von 400 Euro – realisierbar, da die Löschung aller Speicher erst nach einem Spielbetrieb von drei Stunden erfolgen muss. Die Gutschrift derart hoher Gewinne auf den Geldspeicher erfolgt wiederum über einen Umbuchungsvorgang. Letztendlich sind sogar Gewinne von 4.500 Euro in einem Spiel, das Frei- und Serienspiele („Action Games“) auslöst, möglich. Da für die Rückbuchung der angezeigten Werte und ihre Geldauszahlung ein Zeitraum von drei Stunden zur Verfügung steht, die Umbuchung des Maximalbetrages von 400 Euro (pro Stunde) aber nur ca. 16 Minuten in Anspruch nimmt und die anschließende Unterbrechungszeit nicht als

Spielzeit gewertet wird, sind Rückbuchungen einschließlich der Ausgabe von Banknoten und Münzen über mehr als elf Stunden (zu 400 Euro je Stunde) realisierbar.²⁴ Über stundenlange Buchungsvorgänge wird der Spieler praktisch gezwungen, in der Spielhalle zu verweilen. Die Buchungszeit kann zum Spielen an anderen Geräten genutzt werden, ein zusätzlicher Effekt, der dem angestrebten Spielerschutz zuwiderläuft.

Als Spielanreiz locken die Geräte somit weiterhin mit potenziellen Gewinnen, die einen erheblichen Vermögenswert darstellen, was eigentlich durch die Novellierung der SpielV verhindert werden sollte.²⁵ Bereits die Darstellung einer Gewinnaussicht in Höhe von 1.000 Euro wurde als zu hoch angesehen, da es sich bei diesem Betrag – unter Verweis auf das mittlere monatliche Bruttoeinkommen im Jahr 2011 in Höhe von 2.522 Euro²⁶ – um einen Vermögenswert handelt. Entsprechend wurde in § 12 Abs. 1, Satz 1, Nr. 2 der SpielV die Darstellung der Gewinnaussichten auf 300 Euro begrenzt. Der Umgehung dieser Vorgaben dient wiederum der „Bankspeicher“, der Gewinne wie Geldbeträge präsentiert. Die zugelassenen Geräte ermöglichen ohne Zweifel Gewinne mit Vermögenswert, deren Höhe fast das Doppelte des durchschnittlichen Bruttolohns im Monat (2.875 Euro im Jahr 2017²⁷) erreicht. Gewinne in dieser Größenordnung sind mit einer unmittelbar stimulierenden Wirkung verbunden, fördern das Abtauchen aus der Alltagsrealität und die Jagd nach einem Verlustausgleich (Chasing-Verhalten).²⁸

Die Annahme des BMWi, dass die Verringerung des maximalen Durchschnittsverlustes von 33 auf 20 Euro je Stunde zu einer verringerten Anreizwirkung des Spielgerätes führt, insbesondere für gefährdete und glücksspielsüchtige Spieler, ist abwegig.^{29,30} Der Spielanreiz besteht in den hohen Gewinnaussichten und nicht in den Verlusterwartungen. Zur Reduzierung des Spielanreizes hielt der Bundesrat demzufolge die

¹⁹ Sind 10 Euro umgebucht, lassen sich im direkten Anschluss in 10-Euro-Schritten weitere 50 Euro pro Stunde umwandeln.

²⁰ Landgraf, Die neue Generation der Geldspielgeräte nach der sechsten (und siebten) Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, ZfWG (in Druck).

²¹ Fn. 20.

²² In einem Fernsehbeitrag von „Report Mainz“ (ARD am 27.11.2018) bezeichnete der Pressesprecher der Firma Gauselmann den Umbuchungsvorgang von Geld in Punkte als das eigentliche Spiel. Das Drehen der Walzen sei nur Unterhaltung und falle daher nicht unter die gesetzlichen Bestimmungen.

²³ Fn. 20.

²⁴ Auf Nachfrage bestätigte die PTB in einem Schreiben vom 17. Januar 2019 Gewinnoptionen von 4.400 Euro (nach einer Umbuchungszeit von 11 Stunden). An Geräten der Firma Novomatic sind bei der Spielvariante „Fixed Book of Ra“ in den ersten Wochen sogar mehrfach Gewinne von bis zu 30.000 Euro erzielt worden. In einer Servicemitteilung an die Aufsteller verweist das Unternehmen auf eine besonders stark ausgeprägte Volatilität, die in sehr seltenen Fällen zu hohen Gewinnballungen führen könne. Eine Manipulation oder Fehlfunktion liege nicht vor. Dem Aufsteller wird geraten, das Spiel zu deaktivieren, wenn er die Möglichkeit einer derartigen Auszahlungsspitze minimieren wolle. Ob eine illegale Barauszahlung solch hoher Gewinne über die Mitarbeiter der Spielhallen erfolgt oder den Spielern die Auszahlung verweigert wird, was einem Betrug gleich käme, ist unklar. Unter der Voraussetzung, dass sich entsprechend hohe Werte auf der Bank befinden (erzielt durch Gewinne) sind dann auch Tagesverluste, Verlust der Gewinne im Gegenwert von mehr als 10.000 Euro, nicht zuletzt unter Einbeziehung des Risikospieles möglich.

²⁵ Fn. 14, Nr. 4.

²⁶ Angabe des Statistischen Bundesamtes.

²⁷ <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/161355/umfrage/monatliche-bruttolohnne-und-bruttogehaelter-pro-kopf-in-deutschland/>.

²⁸ Meyer/Bachmann, Spielsucht – Ursachen, Therapie und Prävention von glücksspielbezogenem Suchtverhalten (4. Aufl.) 2017.

²⁹ Fn. 14, S. 4.

³⁰ Der eigentliche Grund für die Herabsetzung des maximalen stündlichen Kasinoinhalts auf 20 Euro war, dass die Spieler ihr mitgebrachtes Budget von z. B. 50 Euro nicht wie beim 15-Sekundenspiel in 2,5 Stunden verspielten, sondern beim 5-Sekundenspiel bereits in 1,5 Stunden. Die Hersteller hatten es versäumt, im schnelleren Spiel die Verlustquote hinreichend herabzusetzen, um die Spieler nicht zu verärgern. Vgl. Brönder, Spiel, Zufall und Kommerz. Theorie und Praxis des Spiels um Geld zwischen Mathematik, Recht und Realität, 2016, 263, 267 und Abb. 4.12.

Begrenzung der Gewinnhöhe auf einem niedrigeren Niveau als bisher für erforderlich.

III. Optionen der Korrektur

Eine zielführende Maßnahme zur notwendigen Korrektur der offensichtlichen Umgehungen der SpielV besteht in dem Verbot relevanter Speicher oder Speicherlöschungen in kürzeren Zeitabständen und damit in der Unterbindung bzw. Beschränkung von Merkmalsübertragungen.³¹ Es ist zu gewährleisten, dass keine Merkmale (Geldsurrogate) auf nachfolgende Spiele übertragbar sind, die während eines Spiels eintreffen bzw. angezeigt werden, jedoch nicht im selben Spiel realisiert werden, sondern erst in weiteren Spielen zur Wirkung kommen. Bei einem Verbot relevanter Speicher würde der Höchstgewinn pro Spiel tatsächlich – der SpielV entsprechend – 2 Euro betragen.³²

Entgegen der Behauptung des BMWi³³, dass ein Verbot des Punktespiels weitgehend wirkungslos wäre und bei der heutigen Komplexität der Spiele nicht durchsetzbar, weil nicht kontrollierbar sei, da es Umgehungen zur Folge hätte, erweist sich die Löschung aller Speicher als zielführendes, effektives Mittel, das Spiel um Surrogate zu begrenzen bzw. auszuschließen. Mit der Löschung aller Speicher nach einer Spielzeit von drei Stunden wurde eine Begrenzung umgesetzt, die es strenger zu fassen gilt. Bei einer Löschung relevanter Speicher bspw. nach zehn Minuten würde der Höchstgewinn 240 Euro betragen.

Ein weiterer Korrekturansatz bezieht sich auf die Wertespeicher. Der Bankspeicher ist als zweiter Wertespeicher (wie ehemals der Punktespeicher) dem Geldspeicher logisch nachgeschaltet und zeigt sog. Spielkredite an, mit denen die Vorgaben der SpielV in Bezug auf Einsätze, Gewinne und Spieldauer umgangen werden. Die Funktionsweise des Bankspeichers mit seinen geldäquivalenten Werten entspricht derjenigen des Geldspeichers, nur die Bezeichnungen unterscheiden sich entgegen der Anforderung in § 13 Nr. 8 SpielV. Für die vielen Spielfunktionen der Walzen- und sonstigen Spielabläufe werden der Bankspeicher und das Umwandlungselement (wie die Miniwalze) nicht benötigt. Die Walzen – und sonstigen Spielabläufe – würden auch ohne den Bankspeicher funktionieren, dann allerdings nur unter Einhaltung der Anforderungen an die Bauartzulassungen in § 13 Nr. 1 bis 5 der SpielV. So dient die Umwandlung bspw. über die Miniwalze lediglich als Alibi für die Verwendung des ansonsten überflüssigen Bankspeichers. Die Verwendung des unkontrollierten Bankspeichers stellt einen (von der PTB akzeptiert) durchsichtigen Trick dar, die zum Schutz der Spieler erlassenen gesetzlichen Anforderungen an die Zulassung auszuhebeln und den bisherigen Punktespeicher in neuer Form (mit unwesentlichen Schwankungen in den Umbuchungswerten) beizubehalten. Die Spieldefinition in § 13 Nr. 1 SpielV bietet eigentlich die Möglichkeit, dass ein dem Geldspeicher nachgeschalteter Buchungsspeicher ohne das nach § 13 Nr. 9 zugehörige Kontrollmodul nicht zugelassen zu werden braucht³⁴. Sollte diese Anforderung nicht eindeutig so interpretiert werden³⁵, ist § 13 SpielV dahingehend zu ändern, dass ein dem Geldspeicher nachgeschalteter Buchungsspeicher verboten wird.

Außerdem gilt es, die Anforderungen in § 13 Nr. 3 der SpielV zu streichen, die die Funktion der Umbuchungen auf einen zweiten Wertespeicher erst besonders erleichtern. Diese als Anforderung getarnte Erlaubnis für erhöhte Geldwerte gewährleistet, bis zu 2,30 Euro als Einsatzbetrag auf den Bankspeicher umzubuchen und Bankwerte im Gegenwert von 23 Euro zurück zu buchen, sodass die Tastenbedienung zum Geldübertrag erst nach je 75 Sekunden erforderlich ist, während über den (nicht kontrollierten) Bankspeicher im Sekundentakt sogar automatisch gespielt werden kann.

Die Novellierung der SpielV verfolgte schließlich das Ziel, die Automatiktaste zu verbieten, mit der der Spieler vorab einstellen konnte, ob im Geldspeicher aufgebuchte Beträge unbeeinflusst zum Einsatz gelangten oder jeder einzelne Einsatz durch Betätigung des Spielers geleistet wurde.³⁶ Die Taste ermöglichte das gleichzeitige Bespielen von mehreren Geräten und ist nach Auffassung des Gesetzgebers nicht mit dem Zweck der Spielsuchtbekämpfung vereinbar. Nach der Begründung im Beschluss des Bundesrates bezieht sich das Verbot der Automatiktaste eindeutig auf den automatischen Start der Walzen – oder sonstigen Spielabläufe. Der automatische Start dieser Spielabläufe ist aber weiterhin gegeben. Die Mehrfachbespielung wird zudem durch die (optional) nur alle 75 Sekunden erforderliche Tastenbetätigung für die Umbuchungsvorgänge gefördert.

Der verpflichtende Einsatz eines personenungebundenen Identifikationsmittels³⁷ (Spielerkarte), das gleichfalls der Verhinderung der Mehrfachbespielung von Geräten dienen soll, ist bisher nur an zugelassenen Geräten der Version 2 gegeben. Geräte der Version 1 (überwiegend Geräte der Firma Gauselmann)³⁸ sind bis 10. Februar 2021 ohne entsprechende Identifikation bespielbar.

Eine Klärung des Sachverhalts der Umgehungstatbestände ist letztendlich auch durch gerichtliche Entscheidungen in Erwägung zu ziehen. In Österreich ist erst kürzlich ein Urteil des Obersten Gerichtshofes (OGH) ergangen, nach dem die Spielautomaten der Firma Novomatic durch Zusatzspiele wie „Wiener Würfel“ und „Action Games“ die geltenden Einsatz- und Gewinn Grenzen (50 Cent bzw. 20 Euro) umgangen haben, damit gegen geltendes Recht verstoßen und als illegal einzustufen sind. Das OGH traf seine rechtliche Beurteilung unter anderem aufgrund folgender Feststellungen:

- Aus Spielersicht steigt mit der Funktionsweise des sog. „Wiener Würfels“ der Einsatz für ein Walzenspiel korrespondierend zur individuell festgelegten Augenzahl des linken Würfels über 0,50 Euro.
- Das „Action Game“ bedeutet aus Spielersicht praktisch zu 100 % einen Gewinn und stellt damit ein Gewinnäquivalent dar. Ein in Aussicht gestellter Gewinn von 20 Euro

³¹ Meyer, Sechste Novelle der Spielverordnung: Eine kritische Analyse aus der Perspektive der Suchtprävention, ZfWG 2014, 1 – 6. Vgl. auch Dürr, Änderungsbedarf der Spielverordnung, GewArch 2011, 99–105 und 142–151, der u. a. eine Löschung aller Speicher nach einer Spielzeit von einer Stunde empfahl.

³² Der geringe Höchstgewinn pro Spiel dient der Abgrenzung des gewerblichen Automatenspiels vom Glücksspiel. Mit Hilfe von Merkmalsübertragungen, wie Sonderspielen, entwickelten sich die Spielautomaten allerdings – teilweise kaum bemerkt – zu echten Glücksspielgeräten. Im Nachhinein legalisierte der Gesetzgeber mitunter derartige Umgehungen der SpielV. So wurde die durch ein Spiel gewonnene Anzahl der Sonderspiele mit der Novelle der SpielV vom 22. Dezember 1982 (BGBl. 56, 2013) auf 100 begrenzt (Gegenwert: 120 DM statt 2 DM in einem Spiel), nachdem sich entsprechende Geräte bereits mehr als fünf Jahre in der Aufstellung befanden und erste Erkenntnisse zu den Suchtgefahren gewonnen wurden.

³³ BR-Drs. 17/13014, Nr. 25.

³⁴ In einem Schreiben der PTB vom 17. Januar 2019 werden konkrete Fragen zur Überwachung eines Bankspeichers nach TR 5.0, S. 10 Fn. 3 und zum Verständnis der Begriffe des Einsatzes, Gewinns etc. in der SpielV und in der TR 5.0, S. 16 Nr. 2.10 ausweichend beantwortet. Obwohl ein Spiel in § 13 Nr. 1 SpielV durch Geldbewegungen definiert ist, wertet die PTB das eigentliche vom Spieler ausgewählte Spiel als ein „nicht reguliertes Anreizsystem“ ab und unterstellt ganz allgemein, dass solche Fragen einfach auf „unzutreffenden Voraussetzungen“ beruhen.

³⁵ Auf Anfrage des Autors bezeichnet die PTB in einem Schreiben vom 22. August 2018 diese Interpretation als „Bewertung von Annahmen, Wahrnehmungen bzw. Erwartungen und Hoffnungen von spielenden Personen“, die „außerhalb der Beauftragung der PTB“ liegen.

³⁶ Fn. 14, Nr. 11.

³⁷ Suchtexperten hatten den Einsatz einer personenungebundenen Spielerkarte gefordert, was jedoch von der Bundesregierung mit dem Hinweis abgelehnt wurde, dass diese Karte ein mittelfristiges Projekt darstellt und zunächst die Klärung datenschutzrechtlicher und technischer Fragen erfordert (vgl. BT-Drs. 17/13014).

³⁸ Diese Geräte verfügen zudem nicht, wie die der Version 2, über einen Fiskaldatenspeicher mit erweiterten Funktionen (bzw. erhöhter Qualität steuerrelevanter Daten).

plus 498 „Action Games“ entspricht angesichts des durchschnittlichen Gewinns von 13,31 Euro pro „Action Game“ einem durchschnittlichen Gewinn von 6.647,38 Euro.

Wie in Deutschland dienten Merkmalsübertragungen (wie „Action Games“) dazu, die gesetzlichen Vorgaben auszuhebeln und den Spielanreiz illegalerweise zu erhöhen.

IV. Fazit

Es bleibt festzuhalten, dass es sich bei dem Umbuchungsprozess von Geld in geldgleiche Werte (auf die Bank) und zurück auf den Geldspeicher nicht um einen Spielvorgang handelt. Ein vom Spieler ausgewähltes Spiel findet erst im Merkmalsraum nach dem ersten Buchungsvorgang statt, der einzig und allein der Umgehung (der Grenzwerte) des Kontrollmoduls der SpielV dient. Denn nur dieses Spiel (und nicht der Umbuchungsprozess) variiert mit den vielen am selben Gerät auswählbaren Spielvarianten. Auch die geringen Kursschwankungen in dem Umbuchungsprozess sind als Hinweis für das auf die Gesetzesumgehung ausgerichtete Spielsystem zu werten. Solche dem Geldspeicher nachgeschalteten Wertespeicher, die vom Kontrollmodul nicht überwacht werden, entsprechen nicht dem Zweck der gesetzlichen Vorgaben für gewerbliche Spielautomaten im Sinne des Spielerschutzes.

Es besteht daher dringender Handlungsbedarf für den Gesetzgeber, die Umgehungen der SpielV zu korrigieren. Die Umgehungen sind derart offensichtlich, dass keine Zeit zu verlieren ist und bereits vor dem vom BMWi zum 30. Juni 2021 angekündigten Bericht³⁹ (zu den Auswirkungen der Änderung der SpielV auf das Entstehen der Glücksspielsucht und auf eine

wirksame Suchtbekämpfung) Korrekturen notwendig sind. Es stellt sich allerdings die Frage, ob das BMWi die gebotene Institution darstellt, effektive Korrekturen auf den Weg zu bringen. Unter der Zuständigkeit des Ministeriums und der wirtschaftsfreundlichen Ausrichtung spielte der Spielerschutz in der Vergangenheit nur eine untergeordnete Rolle. Die ehemals harmlosen „Groschengräber“, die als Unterhaltungsautomaten mit Gewinnmöglichkeit die Zuständigkeit des BMWi rechtfertigten, konnten sich zu einem Glücksspiel mit einem ausgeprägten Sucht- und Gefährdungspotenzial entwickeln.⁴⁰

Die gegenwärtige Gerätegeneration gehört – wie alle anderen Glücksspiele – in die Zuständigkeit der Bundesländer, von denen – nach den Erfahrungen mit den Novellierungen der SpielV – grundlegendere Eingriffe in die Spielstruktur der Geräte zu erwarten sind. Zur Übertragung der Gesetzgebungskompetenz auf die Bundesländer will das Bundesland Hessen eine Bundesratsinitiative auf den Weg bringen.⁴¹

Bei der Zulassung der Geräte ist zukünftig darüber hinaus neben der rein technischen Prüfung durch die PTB auch eine kritische Beurteilung der Auswirkungen der Spielsysteme auf das Erleben und Verhalten der Spieler einzubeziehen. Schließlich gilt es, dem Schutz der Spieler und der Spielsuchtbekämpfung gerecht zu werden.

³⁹ BMWi, Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, Berlin, 30. Juni 2017.

⁴⁰ Meyer/Häfeli/Mörsen/Fiebig, Die Einschätzung des Gefährdungspotenzials von Glücksspielen: Ergebnisse einer Delphi-Studie und empirischen Validierung der Beurteilungsmerkmale, Sucht 2010, 405–414.

⁴¹ Koalitionsvertrag zwischen CDU Hessen und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Hessen für die 20. Legislaturperiode, S. 66.

Rechtsprechung, Erlasse und Leitsätze

Gewerbeordnung und sonstiges Gewerberecht

Taxiverkehr, Nutzung von Halteplätzen am Frankfurter Fernbahnhof, Gestattungsvertrag, Beeinträchtigung von Mitbewerbern, Unlauterbarkeit, Gemeingebrauch, Ordnung auf Taxiständen

PBefG § 47 Abs. 1 und 3 Satz 1; UWG §§ 3, 4 Nr. 4

1. Die bloße Beeinträchtigung eines Mitbewerbers reicht grundsätzlich nicht aus, um die Unlauterkeit nach § 4 Nr. 4 UWG zu begründen, da der Wettbewerb darauf angelegt ist, auf Kosten des Mitbewerbers einen Wettbewerbsvorsprung zu erzielen. Vielmehr müssen zum Umstand der Beeinträchtigung des Mitbewerbers weitere die Unlauterkeit begründende Umstände hinzutreten. Dabei ist entscheidend, ob die Auswirkungen der Handlung auf das Wettbewerbsgeschehen bei objektiver Betrachtung so erheblich sind, dass sie unter Berücksichtigung des Schutzzwecks des Gesetzes von den Marktteilnehmern nicht hingenommen werden müssen.

2. Eine gezielte Behinderung des Mitbewerbers ist deshalb erst dann gegeben, wenn auf Kunden, die bereits dem Wettbewerber zuzurechnen sind, in unangemessener Weise eingewirkt wird, um sie als eigene Kunden zu gewinnen oder zu erhalten. Eine solche unangemessene Einwirkung auf Kunden liegt insbesondere dann vor, wenn eine von oder

für Mitbewerber geschaffene Einrichtung für eigene Zwecke ausgenutzt wird, ohne dafür ein Entgelt zu entrichten.

3. Das Schild Taxihalteplatz hat nicht die konstitutive Wirkung, dem Taxifahrer kraft der von der Verkehrsbehörde genehmigten Aufstellung eines Verkehrszeichens ein Recht auf Benutzung des Platzes zu gewähren. Selbst auf rechtlich-öffentlichen Straßen schaffen Verkehrszeichen nicht einen erweiterten Gemeingebrauch. Sie können den Gemeingebrauch nur näher regeln, nämlich zur Erhaltung der Ordnung und Sicherheit auf öffentlichen Straßen und Wegen können ihn also notfalls auch einschränken.

4. Dies bedeutet auch, dass wenn es um Taxihalteplätze geht, die nicht dem öffentlichen Verkehr gewidmet sind, § 47 I PBefG durch das Zivilrecht überlagert wird.

LG Frankfurt am Main, Urteil vom 06.02.2019 – 3-08 0 103/18 –

Der Kl ist ein Zusammenschluss Frankfurter Taxiunternehmen, der satzungsgemäß die gewerblichen Interessen seiner Mitglieder vertritt, und Nutzer der durch das zuständige Straßenverkehrsamt der Stadt Frankfurt mit dem Straßenverkehrszeichen Nr. 229 (Taxenstand) gekennzeichneten Taxihalteplätze vor den Terminal 1 und 2 des Frankfurter Flughafens und des Taxihalteplatz Fernbahnhof/The Square ist. Das Grundstück, auf dem sich der Taxihalteplatz vor dem Fernbahnhof befindet, steht im Privateigentum.

Der Kl gestattet auf der Grundlage von mit Taxiunternehmen geschlossenen Gestattungsverträgen diesen – darunter auch eigenen Mitgliedern – die entgeltliche Nutzung dieser Halteplätze. In diesen Verträgen verpflichten sich die Taxiunternehmen, nur Fahrer einzusetzen, die die vom Kl herausgegebene TTC-Chipkarte besitzen. Die auf die Person des einzelnen Taxifahrers ausgestellte TTC-Chipkarte dient zum Nachweis der Nutzungsberechtigung und wird gegen Entgelt vergeben.

Die Taxen – regelmäßig rund 600 pro Tag – nehmen außerhalb des Taxihalteplatzes Aufstellung und rücken dann nach bestimmten Vorgaben bis zu den Ausgängen der Terminal und des Fernbahnhofs vor.