

**Bericht des Bundesministeriums für
Wirtschaft und Energie**

**Evaluierung der Auswirkungen der Sechsten Ver-
ordnung zur Änderung der Spielverordnung vom
4. November 2014 auf das Entstehen von Glücks-
spielsucht und eine wirksame Suchtbekämpfung**

Zusammenfassung

1. Die Aufstellung von gewerblichen Geld- und Warenspielgeräten in Spielhallen und Gaststätten ist in der Gewerbeordnung (GewO) und der Spielverordnung (SpielV) geregelt. Zuletzt wurden die gesetzlichen Regelungen zum Spielrecht mit der Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV vom 4. November 2014 mit Zustimmung des Bundesrates (BR) novelliert. Ziel der Novelle war es, den Jugend- und Spielerschutz im gewerblichen Spiel weiter zu verbessern, ohne die Hersteller, Aufsteller und Spielenden durch zu weitgehende Einschränkungen aus dem Markt bzw. in die Illegalität zu drängen. Zu diesem Zweck wurden z. B. Spielanreize, Gewinn- und Verlustmöglichkeiten begrenzt und der Unterhaltungsschaarakter der Geräte durch Absenkung des durchschnittlichen Kassensinhalts gestärkt. Neu eingeführt wurden u. a. auch Regeln zu Mehrplatzspielgeräten, die Reduzierung von drei auf zwei Geldspielgeräte in Gaststätten, die Befristung der Bauartzulassung auf ein Jahr mit der Möglichkeit der Verlängerung um ein weiteres Jahr, eine Definition des Spiels, die Nullstellung des Geldspielgeräts nach drei Stunden Spielzeit, das Verbot der Automatiktaste und ein gerätegebundenes, personenungebundenes Identifikationsmittel. Darüber hinaus sollte der Manipulationsschutz, der von Geldspielgeräten erzeugten Daten, verbessert werden, um Steuerhinterziehung und Geldwäsche zu verhindern.
2. Der vorliegende Bericht evaluiert die Auswirkungen der Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV auf das Entstehen von Glücksspielsucht und eine wirksame Suchtbekämpfung gemäß § 20 Abs. 3 SpielV. Dies erfolgt entsprechend des gesetzlichen Auftrags unter Mitwirkung der Länder und des Fachbeirats nach § 10 Abs. 1 Satz 2 des Glücksspielstaatsvertrags (GlüStV). Ein zusammenfassender Bericht sollte bis zum 30. Juni 2017 vorgelegt werden. Dieser Stichtag konnte nicht eingehalten werden, da sich aufgrund der gesetzlichen Übergangsfristen zu diesem Zeitpunkt praktisch noch keine Geldspielgeräte mit einer Bauartzulassung nach den Vorgaben der Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV auf dem Markt befanden. So durften Geldspielgeräte mit alter Bauartzulassung noch bis zum 10. November 2018 betrieben werden. Das Datum für die Vorlage des Evaluierungsberichts wurde daher auf den 30. Juni 2021 verschoben. Dieses Datum

musste aufgrund der COVID-19 Pandemie erneut verschoben werden, da aufgrund der zeitweiligen Schließung von Spielhallen und Gaststätten keine Befragungen von Spielenden und Spielstättenbetreibenden möglich waren.

3. Grundlage für den Evaluierungsbericht ist die „Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV“ des Instituts für Klinische Psychologie und Psychotherapie (IKPP) der Technischen Universität Dresden (TU Dresden) unter Leitung von Prof. Dr. Bühringer, die vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK)¹ beauftragt wurde. Die Studie ist dem Evaluierungsbericht als Anlage beigefügt. Über den Inhalt der Studie hinaus, behandelt der Evaluierungsbericht auch Themen aus dem Bereich des Spielrechts, die sich in der Praxis als relevant erwiesen haben. Der Evaluierungsbericht befasst sich ausschließlich mit den gesetzlichen Regelungen in der Zuständigkeit des Bundes und geht auf den GlüStV, der den Rechtsrahmen für die Glücksspielregulierung in den Ländern darstellt, nur dort ein, wo es einem besseren Verständnis dient. Neben den rechtlichen Aspekten wird auch die wirtschaftliche Entwicklung des gewerblichen Spiels beleuchtet, soweit es die Datengrundlage zulässt. Erkennbar ist in jedem Fall, dass die Zahl der Geldspielgeräte und auch die Bruttospielerträge, die sich aus den Spieleinsätzen abzüglich der Gewinnauszahlungen ergeben, sinken, wenn auch nicht in gleichem Maße

4. Der Bericht gliedert sich in vier Abschnitte. Im Einleitungsteil (s. Kap. 1) werden der Auftrag, die rechtlichen Grundlagen und die wirtschaftliche Entwicklung dargestellt. Im zweiten Abschnitt wird die Sechste Verordnung zur Änderung der SpielV erläutert, um ein besseres Verständnis für die untersuchten rechtlichen Anpassungen zu erzeugen (s. Kap. 2). Der dritte Abschnitt befasst sich mit der Datengrundlage für diesen Evaluierungsbericht und fasst diverse Studien, Gutachten sowie Anfragen an die Länder zusammen (s. Kap. 3). Hier findet sich auch

¹ Hinweis: Die Bezeichnung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWE) lautete in der 20. Legislaturperiode Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), zuvor lautete die Bezeichnung Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi). Im Bericht wird die zum jeweiligen Zeitpunkt korrekte Bezeichnung verwendet.

die Übersicht über die Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Vorschläge der Studie der TU Dresden (s. Kap. 3.3). Der vierte und auch längste Abschnitt ist schließlich der Analyse der verschiedenen Themenkomplexe sowie der Erarbeitung von Lösungsmöglichkeiten gewidmet (s. Kap. 4). Dieser Abschnitt geht auch auf alle von der TU Dresden unterbreiteten Vorschläge ein und mündet in ein Fazit, in dem Handlungsalternativen vorgestellt werden.

5. Die Bewertung der neuen Regelungsinstrumente der Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV durch die TU Dresden hat zu folgenden wesentlichen Ergebnissen und Schlussfolgerungen geführt:
 - Alle befragten Gruppen sind mehrheitlich der Ansicht, dass die Regelungsinstrumente der SpielV den Schutz der Spielenden bei voller Umsetzung eher oder stark verbessern.
 - Die Umsetzung der Maßnahmen in Spielhallen im Hinblick auf Anzahl und Zulassung der Geldspielgeräte, Geräteabstände, Warnhinweise und Alkoholverbot wird als eher gut beurteilt. Eher schlecht umgesetzt werden die Vorgaben zum Identifikationsmittel und zu Schulungen.
 - In Gaststätten werden fast alle Regelungen schlechter umgesetzt und es sind deutliche Verbesserungen bei der Umsetzung aller Maßnahmen erforderlich.
 - Illegale Spielangebote und -praktiken müssen reduziert werden.
 - Die Bekanntheit der Regelungsinstrumente muss verbessert werden. Zur fehlenden Bekanntheit trägt auch bei, dass es aufgrund der unterschiedlichen Gesetzgebung auf Bundes- (SpielV) und Landesebene (GlüStV) erhebliche regionale Unterschiede der Regelungsinstrumente gibt.
 - Im Hinblick auf die derzeit an Geldspielgeräten Spielenden werden bessere Maßnahmen zur Früherkennung und zum Schutz problematisch Spielender benötigt. Die Regelungsinstrumente der SpielV i. V. m. den Defiziten bei der Kontrolle der Umsetzung der SpielV scheinen keinen Beitrag zur Reduzierung des Anteils an Personen zu leisten, die an einer möglichen Störung durch Glücksspielen leiden.

- Änderungen an den Regelungen eines Segments des Glücksspielangebots müssen stets auf Auswirkungen für andere Segmente geprüft bzw. sollten abgestimmt werden, um Ausweichbewegungen, z. B. ins Internet, zu verhindern.
 - Alterskontrollen als Regelungsinstrument für den Jugendschutz im Rahmen der SpielV werden einheitlich als wirksam bewertet. Die Umsetzung in Spielhallen ist gut, in Gaststätten wurden Alterskontrollen in fast zwei Drittel aller Begehungen nicht durchgeführt.
 - Zu weiteren erforderlichen Instrumenten zur Suchtprävention ergibt die Studie kein einheitliches Bild. Vorgeschlagen werden u. a. folgende Maßnahmen: Verbot von Geldspielgeräten in Gaststätten, Erhöhung des Mindestalters, Zeitbegrenzungen, Reduzierung von Bestandsspielhallen, bessere Umsetzung der vorhandenen Regelungsinstrumente und des Vollzugs.
 - Die Befragten stützen den wissenschaftlichen Ansatz, dass sich eine Glücksspielstörung entwickelt, wenn eine vulnerable Person auf bestimmte Glücksspiel- und Umgebungsmerkmale trifft. Daher sollten Maßnahmen darauf abzielen, vulnerable Personen, frühzeitig zu erkennen und zu schützen.
6. Die Analyse der verschiedenen Themen aus dem Bereich des Spielrechts hat insbesondere folgende Problemfelder aufgezeigt:
- Im Zusammenhang mit dem Identifikationsmittel gemäß § 13 Nr. 10 SpielV ist die Einhaltung der organisatorischen Vorgaben teilweise nicht gewährleistet. Es werden mehrere Identifikationsmittel ausgegeben, das Identifikationsmittel steckt bereits im Geldspielgerät, die Rückgabe des Identifikationsmittels erfolgt nicht und es wird eine Mehrfachbespielung von Geldspielgeräten ermöglicht.
 - In Gaststätten gibt es deutliche Mängel bei der Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben. Diese Missstände wurden sowohl in der aktuellen Studie zur Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV als auch bereits in der Vorgängerstudie zur Fünften Verordnung zur Änderung der SpielV aufgezeigt.
 - Geeignetheitsbestätigungen gemäß § 33c Abs. 3 GewO, die dem Aufsteller erteilt werden und die Geeignetheit des Aufstellortes nachweisen, sind insbesondere in Gaststätten aufgrund der Personenverschiedenheit von Aufsteller

und den Betreibenden der Gaststätte problematisch. Verantwortlichkeiten werden zwischen den Beteiligten hin- und hergeschoben. Problematisch ist ebenfalls, dass für einen Aufstellort eine Vielzahl von Geeignetheitsbestätigungen beantragt werden können.

- Im Hinblick auf die von den Geldspielgeräten gespeicherten Daten hat sich gezeigt, dass weitere kryptografisch gesicherte Daten erforderlich wären, um insbesondere die Kassensturzfähigkeit der Geldspielgeräte zu ermöglichen. Dies ist für steuerliche Prüfungen der Finanzbehörden wichtig. Auch die fehlende Rechtsgrundlage für einen Datenaustausch zwischen Ordnungs- und Finanzbehörden in Bezug auf Geldspielgeräte ist problematisch und behindert den Vollzug.
 - In den vergangenen Jahren ist es augenscheinlich zu einem erheblichen und problematischen Anstieg des illegalen Glücksspiels gekommen. Auch illegale Fun Games breiten sich wieder stärker aus. Gesicherte Daten liegen hierzu jedoch nicht vor.
 - Die Wirtschaftlichkeit von Geldspielgeräten ist nach Auskunft der Branche deutlich gesunken, da gestiegene Betriebskosten (z. B. Miete, Personal, Energie, Vergnügungssteuer), nicht kompensiert werden können. Ein wirtschaftlicher Betrieb ist teilweise nicht mehr möglich. Dies wird als eine Ursache genannt, die zur Ausbreitung von Fun Games beigetragen hat.
 - Die aktuelle Definition des Spiels in § 13 Nr. 1 SpielV weist nicht die gewünschte Wirkung auf, da die Geldspielgeräte technisch derart fortgeschritten sind, dass zusätzliche Spielmerkmale und Gewinnanmutungen auch bei Einhaltung des Wortlauts der SpielV möglich sind.
 - Es bestehen Defizite beim Vollzug durch Personalmangel, unzureichend geschultes Personal und eine fehlende Zusammenarbeit zwischen den Behörden. Auch dies kann eine Ursache für die Ausbreitung von Fun Games sein.
 - Es bestehen Defizite bei den Schulungen des Spielstättenpersonals.
7. Als Ergebnis des Evaluierungsberichts und zur Lösung, der unter Ziff. 6 genannten Probleme, werden u. a. folgende Maßnahmen vorgeschlagen bzw. zur weiteren Diskussion gestellt:

- Die Pflichten für Aufsteller von Geldspielgeräten und Betreiber von Spielhallen und Gaststätten im Umgang mit dem Identifikationsmittel sollten erweitert werden. Es werden zudem ein bußgeldbewehrtes Verbot der Mehrfachbeispielung sowie ein automatischer Logout angeregt. Auch wird vorgeschlagen, die bestehenden Pflichten auch auf Gaststättenbetreiber zu erweitern.
- Darüber hinaus wird aber auch zur Diskussion gestellt, die Aufstellung von Geld- und Warenspielgeräten in Gaststätten ggf. vollständig zu untersagen oder die Aufstellung auf ein Geld- oder Warenspielgerät zu beschränken. Als eine alternative Maßnahme wird diskutiert, nach Wahl des Gaststättenbetreibenden entweder ein Geld- bzw. Warenspielgerät oder ein Unterhaltungsspielgerät zuzulassen. Im Gegenzug zu einer möglichen Beschränkung der Aufstellung von Geldspielgeräten in Spielhallen könnte über die Erhöhung der erlaubten Zahl an Geldspielgeräten in Spielhallen nachgedacht werden.
- Die Geeignetheitsbestätigung gemäß § 33c Abs. 3 GewO sollte künftig an die Betreiber des jeweiligen Aufstellortes erteilt werden. Pro Aufstellort soll nur eine Bestätigung erteilt werden, die zudem befristet sein soll. Der Aufsteller soll weiterhin Kontroll- und Überwachungspflichten haben. Bestandsbestätigungen sollen nach Ablauf einer Übergangsfrist erlöschen. Ergänzend wird ein Ausschluss von Imbissen, Bistros und der Mikrogastronomie als geeignete Aufstellorte zur Diskussion gestellt.
- Der Umfang der aufgezeichneten und kryptografisch gesicherten Fiskaldaten soll unter Einbeziehung der obersten Finanzbehörden der Länder erweitert werden, um insbesondere die Kassensturzfähigkeit der Geräte zu ermöglichen.
- In der GewO sollen die gesetzlichen Grundlagen für einen Datenaustausch zwischen Ordnungs- und Finanzbehörden geschaffen werden.
- Zur Eindämmung illegaler Fun Games soll § 6a SpielV klarer gefasst werden. Parallel sollten die Ordnungswidrigkeitentatbestände angepasst werden, so dass bereits die Aufstellung entsprechender Geräte bußgeldbewehrt ist. Die Bußgeldrahmen sollen erhöht werden.
- Unter den Aspekten Suchtprävention und Kanalisierung hin zu legalen Geldspielgeräten sollte deren Wirtschaftlichkeit gesteigert werden. Dazu wird

vorgeschlagen, den durchschnittlichen Kasseneinhalt von 20,00 Euro auf 30,00 Euro zu erhöhen. Der Höchsteinsatz je Mindestspieldauer von fünf Sekunden sollte moderat von 0,20 Euro auf 0,30 Euro steigen. Die Verlust- und Gewinn-
grenzen sollten wieder auf 80,00 Euro bzw. 500,00 Euro angepasst werden. Zudem wird angeregt, die Spielunterbrechung nach drei Stunden Spielzeit durch suchtpreventiv wirksamere sog. Pop-up Warnhinweise zu ersetzen.

- Für den Vollzug wird die Erstellung eines Leitfadens für neue Mitarbeitenden angeregt. Auch wird vorgeschlagen, den Zugang zu entsprechenden Schulungen zu erleichtern und den Fokus der Schulungen zu erweitern.
- Ordnungswidrigkeitentatbestände sollen erweitert und Bußgeldrahmen erhöht werden.

Die vorgestellten Lösungsmöglichkeiten sollen als Gesamtpaket verstanden werden, die nur so Wirkung entfalten können. Die Ziele des Jugend- und Spielerschutzes und die Kanalisierung hin zum legalen Spiel sind wohlüberlegt abzuwägen. Einschränkungen auf der einen Seite erfordern ggf. Erleichterungen auf der anderen Seite, um zielgerecht wirken zu können.

Inhalt

1	Einleitung.....	15
1.1	Auftrag.....	15
1.2	Historische Entwicklung	15
1.3	Rechtliche Einordnung	17
1.3.1	Gewerbeordnung	17
1.3.2	SpielV	20
1.3.3	GlüStV und Landesspielhallengesetze	21
1.4	Wirtschaftliche Entwicklung des gewerblichen Spiels	22
2	Inhalte und Ziele der Sechsten Novelle der SpielV aus 2014	28
2.1	Ausgangssituation	28
2.2	Zielsetzung der Novelle	28
2.3	Maßnahmen und Umsetzung im Einzelnen.....	29
2.3.1	Abschnitt I: Aufstellung von Geldspielgeräten (§§ 1 bis 3a SpielV)	29
2.3.2	Abschnitt II: Veranstaltung anderer Spiele (§§ 4 bis 5a SpielV).....	30
2.3.3	Abschnitt III: Verpflichtungen bei der Ausübung des Gewerbes (§§ 6 bis 10d SpielV).....	30
2.3.4	Abschnitt IV: Zulassung von Spielgeräten (§§ 11 bis 16 SpielV)	32
2.3.5	Ordnungswidrigkeiten	38

2.4	Übergangsfristen und -bauarten.....	38
3	Studien, Gutachten und Rückmeldungen	41
3.1	Zwischenbericht vom 30. Juli 2017	41
3.2	Zwischenbericht vom 30. Juni 2021	42
3.2.1	Erste Auswirkungen.....	44
3.3	Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV.....	44
3.3.1	Ergebnisse und Schlussfolgerungen der Studie	45
3.3.2	Vorschläge der Studie	49
3.4	Ökonomische Studien	52
3.5	Umfrage bei den Finanzbehörden der Länder zu Fiskaldaten.....	55
3.6	Rückmeldungen der DIHK.....	56
3.7	Rückmeldungen der BZgA	58
3.8	Zwischenbericht der Evaluierung des GlüStV	58
4	Analyse der Novelle und Schlussfolgerungen	63
4.1	Identifikationsmittel.....	63
4.1.1	Probleme im Zusammenhang mit dem Identifikationsmittel.....	65
4.1.2	Mögliche Maßnahmen	68
4.1.3	Fazit.....	72
4.2	Gaststättenaufstellung.....	72

4.2.1	Hintergrund der Regelung zur Gaststättenaufstellung in der Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV.....	72
4.2.2	Aktuelle Erkenntnisse zur Gaststättenaufstellung.....	74
4.2.3	Mögliche Maßnahmen für die Gaststättenaufstellung.....	76
4.2.4	Fazit.....	80
4.3	Geeignetheitsbestätigung.....	81
4.3.1	Probleme im Zusammenhang mit der Geeignetheitsbestätigung	82
4.3.2	Mögliche Verbesserungen der Rechtslage	84
4.3.3	Fazit.....	90
4.4	Fiskaldaten.....	91
4.4.1	Auslesen der Fiskaldaten entsprechend § 13 Nr. 9, 9a SpielV.....	91
4.4.2	Weiterverarbeitung der Fiskaldaten entsprechend § 13 Nr. 9, 9a SpielV.....	92
4.4.3	Fiskaldaten entsprechend § 13 Nr. 9, 9a SpielV und VDAI-Ausdruck	93
4.4.4	Manipulation der Fiskaldaten entsprechend § 13 Nr. 9, 9a SpielV	100
4.4.5	Manipulation des VDAI-Ausdrucks	101
4.4.6	Datenaustausch zwischen Ordnungs- und Finanzbehörden	101
4.5	Wirtschaftlichkeit von Geldspielgeräten.....	106
4.5.1	Durchschnittlicher Kasseninhalt.....	107
4.5.2	Höchsteinsatz	107
4.5.3	Maximale Einsatz- und Gewinn Grenzen	108

4.5.4	Pausenzeiten	109
4.6	Definition des Spiels	112
4.6.1	Historie	112
4.6.2	Studie der TU Dresden	114
4.6.3	Mögliche Maßnahmen	115
4.7	Erleichterungen für den Vollzug / Zugang zu den Geräten.....	118
4.7.1	Problemlage.....	119
4.7.2	Studie der TU Dresden	119
4.7.3	Mögliche Lösungen.....	120
4.8	Illegales Glücksspiel / Fun Games	123
4.8.1	Problematische Entwicklungen	124
4.8.2	Mögliche Lösungsansätze	128
4.8.3	Verbesserung der Kanalisierung.....	130
4.8.4	Fazit	130
4.9	Zulässige Aufstellorte	131
4.9.1	Probleme in der Praxis	131
4.9.2	Mögliche Lösungen.....	132
4.10	Erweiterte Schulungen	132
4.10.1	Begründung des Vorschlags.....	133
4.10.2	Bewertung des Vorschlags	133

4.11	Geldspeicher und Einzeleinsatztaste	134
4.11.1	Studie der TU Dresden	135
4.11.2	Mögliche Maßnahmen	136
4.12	IT-Sicherheit und Laufzeit	138
4.12.1	Bewertung.....	139
4.12.2	Mögliche Maßnahmen	140
4.13	Zentrale Datenbank / OASIS.....	141
4.13.1	Begründung des Vorschlags.....	141
4.13.2	Bewertung des Vorschlags	142
4.14	Maßnahmen bei Beobachtung riskanten Spielverhaltens	144
4.14.1	Begründung des Vorschlags.....	144
4.14.2	Bewertung des Vorschlags	146
4.15	Verpflichtende Kontrollen durch technische Prüfgesellschaften.....	147
4.15.1	Begründung des Vorschlags.....	147
4.15.2	Bewertung des Vorschlags	147
4.16	Regelmäßige Fachgespräche und Wiederholungsbefragungen	154
4.16.1	Begründung des Vorschlags.....	154
4.16.2	Bewertung des Vorschlags	156
4.17	Angleichung der Regelung in Bund und Ländern.....	156
4.17.1	Begründung des Vorschlags.....	156

4.17.2 Bewertung des Vorschlags	157
4.18 Experimentierklausel	157
4.18.1 Begründung des Vorschlags.....	158
4.18.2 Bewertung des Vorschlags	159
4.19 Fazit	159

1 Einleitung

1.1 Auftrag

Nach § 20 Abs. 3 der SpielV, der mit der Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV vom 4. November 2014² eingeführt wurde, sind die Auswirkungen der Novelle der SpielV auf das Entstehen von Glücksspielsucht und eine wirksame Suchtbekämpfung unter Mitwirkung der Länder und des Fachbeirats (§ 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV) zu evaluieren. Zur Vorbereitung der Evaluierung hat das BMWK eine wissenschaftliche Studie³ in Auftrag gegeben, die die Effektivität der verschärften Regelungsinstrumente der SpielV im Hinblick auf Suchtprävention und -bekämpfung bewerten sowie Schlussfolgerungen zu möglichen weiteren Instrumenten der Suchtprävention ermöglichen sollte. Diese Studie ist Grundlage für wesentliche Teile dieses Berichts. Es fanden aber auch weitere Studien zu Themen der SpielV Berücksichtigung. Des Weiteren hat BMWK Gespräche mit vielen Akteuren aus der Branche, der Suchtprävention, des Vollzugs, der Länder und aus dem Bereich der Sachverständigen geführt. Ziel war es, eine möglichst breite Datengrundlage und einen umfassenden Überblick für die Erstellung des Evaluierungsberichts zu erhalten. Alle relevanten Daten aus den verschiedenen Informationsquellen wurden gesichtet, verarbeitet und sind in vorliegenden Evaluierungsbericht eingeflossen.

1.2 Historische Entwicklung

Der gewerbliche Betrieb von Glücksspielen und Spielautomaten hat in Deutschland eine lange Tradition. Das Veranstellen von Spielen und die Aufstellung von Spielautomaten war zunächst nur durch strafrechtliche Vorschriften beschränkt. 1933 wurde

² Sechste Verordnung zur Änderung der Spielverordnung vom 4. November 2014 (, BGBl. I S. 1678).

³ Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023.

eine gesetzliche Genehmigungspflicht für den gewerblichen Betrieb von Spielen eingeführt und die Kompetenz für Durchführungsverordnungen dem damaligen Reichswirtschaftsminister zugeordnet.⁴ Parallel wurden Regelungen zur Zulassung und zum Betrieb öffentlicher Spielbanken erlassen.⁵ 1934 trat die erste Durchführungsverordnung im Bereich des gewerblichen Spiels in Kraft. Bereits mit dieser Verordnung wurde die Physikalisch-Technische Reichsanstalt, die Vorgängerin der heutigen Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB), mit der Zulassung von Spielgeräten betraut. Seit 1962 sind die Durchführungsbestimmungen für den Bereich der Spielgeräte in der SpielV zusammengefasst.

Seit Einführung der Geräte wurden diese fortlaufend technisch weiterentwickelt. Eine der wesentlichsten Änderungen der letzten Jahrzehnte war die Umstellung vom mechanischen Betrieb auf voll elektrifizierte Geldspielgeräte, welche vor dem Jahr 2 000 praktisch nicht am Markt waren.⁶ Die heutigen Geldspielgeräte sind hoch komplexe IT-Systeme, die mit Komponenten der Geldverarbeitung ausgestattet sind. Sie lassen sich über ein einfach zu bedienendes User-Interface steuern, das auf Tasten oder Touchscreens basiert. Die Geräte sind teilweise lokal vernetzt, um dem Aufsteller eine komfortable Verwaltung der Geräte zu erlauben. Die Geldspielgeräte bieten mehrere hundert unterschiedliche Spielsysteme und -varianten an.

Die heutige Unterhaltungsautomatenbranche steht im vielfältigen Wettbewerb mit anderen Unterhaltungsangeboten. In Spielbanken wird ebenfalls das Automatenspiel angeboten, rechtlich geregelt durch den GlüStV 2021.⁷ Die Geräte in Spielbanken

⁴ Gesetz vom 18. Dezember 1933. Der Betrieb der Spielgeräte war zunächst auf Jahrmärkte, Schützenfeste und ähnliche Veranstaltungen beschränkt. Die Beschränkung wurde 1954 aufgehoben. Seit Mitte der 70er Jahre gibt es Spielhallen heutiger Prägung. Dazu Reichertz (Hrsg. u. a.), Jackpot – Erkundungen zur Kultur der Spielhallen, S. 33 f.

⁵ Gesetz über die Zulassung öffentlicher Spielbanken vom 14. Juli 1933 (RGBl. I S. 480). 1945 wurde die Kompetenz für das Spielbankenwesen in Länderkompetenz überführt.

⁶ Es gab drei Bauartzulassungen für Geräte mit Bildschirmtechnik, die am Markt jedoch nicht erfolgreich waren.

⁷ Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 - GlüStV 2021) vom 29. Oktober 2020. Der GlüStV ist am 1. Juli 2021 in Kraft getreten.

unterscheiden sich äußerlich kaum von Geldspielgeräten, die über die GewO i. V. m. der SpielV reguliert sind, bieten aber weniger Spielerschutzmaßnahmen und weniger Einsatz- und Gewinn Grenzen. Hinzu kommt, dass seit dem Inkrafttreten des GlüStV Angebote an Glücksspielen legal online angeboten werden dürfen. Jedoch gab es bereits vor dem Inkrafttreten des GlüStV mehrere Angebote im Internet, die aber bis auf Angebote in Schleswig-Holstein, dem illegalen Glücksspiel zugeordnet wurden.

Neben den legalen Glücksspielangeboten existieren auch zahlreiche illegale Angebote im stationären und Onlinebereich. Im illegalen stationären Bereich nimmt die Aufstellung von sog. Fun Games zu. Diese Geräte haben äußerlich eine starke Ähnlichkeit zu Geldspielgeräten, die nach der SpielV von der PTB zugelassen werden, sind aber nicht zulassungsfähig, da sie die technischen Anforderungen der SpielV an Geldspielgeräte nicht erfüllen.

1.3 Rechtliche Einordnung

1.3.1 Gewerbeordnung

Der Gesetzgeber hat auf die Entwicklungen im Bereich der Geldspielgeräte mehrfach durch Änderungen der GewO als auch der SpielV reagiert. Hierbei stellte sich immer die Aufgabe, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem in der GewO verankerten gesetzlichen Ziel eines möglichst effektiven Jugend- und Spielerschutzes, der Kanalisierungsfunktion des legalen Glücksspiels und der in § 1 GewO verankerten und grundrechtlich garantierten Gewerbefreiheit zu finden.

Der aktuelle Rechtsrahmen der GewO⁸ regelt die Aufstellung von Geldspielgeräten wie folgt:

Gemäß § 33c Abs. 1 GewO bedarf es für die Aufstellung von Geräten mit Gewinnmöglichkeit der Erteilung einer allgemeinen Aufstellerlaubnis. Die personenbezogene Erlaubnis setzt u. a. die erforderliche Zuverlässigkeit des Antragstellers voraus.

⁸ Gewerbeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 10. August 2021 (BGBl. I S. 3504) geändert worden ist.

Ferner muss der Antragsteller durch eine Bescheinigung der Industrie- und Handelskammer (IHK) nachweisen, dass er über die für die Ausübung des Gewerbes notwendigen Kenntnisse zum Jugend- und Spielerschutz unterrichtet ist. Zusätzlich muss von ihm ein Sozialkonzept einer öffentlich anerkannten Institution vorgelegt werden, mit welchen Maßnahmen den sozialschädlichen Auswirkungen des Glücksspiels vorgebeugt wird. Im Rahmen der Aufstellerlaubnis nach § 33c Abs. 1 GewO dürfen nur solche Geldspielgeräte aufgestellt werden, deren Bauart von der PTB zugelassen ist.

Die Aufstellung von Geldspielgeräten darf nur an solchen Orten erfolgen, deren Eignung von der zuständigen Behörde gemäß den Anforderungen des § 33c Abs. 3 GewO schriftlich bestätigt worden ist (Geeignetheitsbestätigung).

Für den Betrieb einer Spielhalle oder eines ähnlichen Unternehmens bedarf es gemäß § 33i GewO einer Betriebserlaubnis, die ebenfalls an die Zuverlässigkeit des Antragstellers geknüpft ist. Die Erlaubnis kann zudem versagt werden, wenn die zum Betrieb des Gewerbes bestimmten Räume wegen ihrer Beschaffenheit oder Lage den polizeilichen Anforderungen nicht genügen oder der Betrieb des Gewerbes eine Gefährdung der Jugend, eine übermäßige Ausnutzung des Spieltriebs, schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes oder sonst eine nicht zumutbare Belästigung der Allgemeinheit, der Nachbarn oder einer im öffentlichen Interesse bestehenden Einrichtung befürchten lässt.

Das Recht der Spielhallen ist mit der Föderalismusreform I,⁹ die am 1. September 2006 in Kraft getreten ist, in die Gesetzgebungskompetenz der Länder übergegangen. Die Vorgaben des § 33i GewO bleiben als Bundesrecht gültig, bis sie durch Landesrecht ersetzt werden.¹⁰ Alle Länder haben auf Basis dieser Ermächtigung Spielhallengesetze bzw. -vorschriften erlassen. In einigen Ländern erfolgt die Erlaubniserteilung nach § 33i GewO i. V. m. den Anforderungen der §§ 24 bis 26 GlüStV.

⁹ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034).

¹⁰ Ennuschat/Wank/Winkler GewO § 33i, Rn. 1–6.

Jedoch hat ein Großteil der Länder die Erlaubniserteilung komplett in Landesrecht überführt.¹¹

§ 33d GewO regelt die Veranstaltung anderer Spiele mit Gewinnmöglichkeit, für die ebenfalls eine Erlaubnis, für deren Erteilung das Vorliegen einer vom Bundeskriminalamt erteilten Unbedenklichkeitsbescheinigung Voraussetzung ist.

Wer ohne die erforderliche Erlaubnis nach § 33c Abs. 1 Satz 1 GewO ein Spielgerät aufstellt, nach § 33d Abs. 1 Satz 1 GewO ein anderes Spiel veranstaltet oder nach § 33i Abs. 1 Satz 1 GewO eine Spielhalle oder ein ähnliches Unternehmen betreibt, handelt gemäß § 144 Abs. 1 lit. d) GewO ordnungswidrig. Ordnungswidrig handelt gemäß § 144 Abs. 2 Nr. 3, 4 oder 4a GewO auch, wer einer vollziehbaren Auflage zuwider handelt, ein Spielgerät ohne die nach § 33c Abs. 3 Satz 1 GewO erforderliche Bestätigung der zuständigen Behörde aufstellt oder entgegen § 33c Abs. 3 Satz 4 GewO eine Person beschäftigt. Die Geldbußen können gemäß § 144 Abs. 4 GewO zwischen 3 000 Euro und 5 000 Euro liegen. Bei beharrlicher Wiederholung ist gemäß § 148 Nr. 1 in den Fällen des § 144 Abs. 1 GewO von einer Straftat auszugehen. Zusätzlich können seit dem 9. November 2022 entsprechend § 148c GewO¹² die Spielgeräte, auf die sich die jeweiligen Ordnungswidrigkeiten beziehen, bzw. die zu ihrer Begehung oder Vorbereitung gebraucht worden oder bestimmt gewesen sind, eingezogen werden.

Werden nicht zulassungsfähige Geräte aufgestellt, ist von illegalem Glücksspiel gemäß § 284 StGB auszugehen.

Die Regelungen der GewO werden durch die auf Grundlage des § 33f GewO erlassene SpielV näher ausgeführt. In der SpielV werden u. a. Vorgaben zum Veranstaltungsort und zur Zahl der jeweils zulässigen Spielgeräte, hinsichtlich des Umfangs

¹¹ Landmann/Rohmer GewO/Marcks, 90. EL Dezember 2022, GewO § 33i Rn. 2c.

¹² Gesetz zur Änderung der Gewerbeordnung und anderer Gesetze vom 9. November 2022 (BGBl. I S. 2009).

der Befugnisse und Verpflichtung bei Ausübung des Gewerbes und für die Erteilung der Bauartzulassung geregelt.

1.3.2 SpielV

Die aktuelle SpielV regelt in § 20 Abs. 3, dass die Auswirkungen der Änderung der SpielV auf das Entstehen von Glücksspielsucht und eine wirksame Suchtbekämpfung unter Mitwirkung der Länder und des Fachbeirats (§ 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV) zu evaluieren sind. Ein zusammenfassender Bericht sollte bis zum 30. Juni 2017 vorgelegt werden.

Das Datum des zusammenfassenden Berichts gemäß § 20 SpielV war Bestandteil des Maßgabebeschlusses des BR vom 5. Juli 2013 zum Entwurf der Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV,¹³ der vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) in vollem Umfang übernommen wurde. Die Entscheidung über die Übernahme dieses Maßgabebeschlusses konnte allerdings wegen der Bundestagswahl im Herbst 2013 und der nachfolgenden Regierungsbildung erst im Laufe des Jahres 2014 getroffen werden. Dies hatte ein späteres Inkrafttreten der Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV zur Folge, was bei der Beschlussfassung des BR im Juli 2013 nicht absehbar war.

Die SpielV wurde durch die Siebte Verordnung zur Änderung der SpielV vom 8. Dezember 2014¹⁴ ein weiteres Mal geändert. Der neu gefasste § 20 Abs. 2 SpielV sieht nunmehr vor, dass Geldspielgeräte, deren Bauart von der PTB vor dem 10. November 2014 zugelassen worden ist, entsprechend dem Inhalt des Zulassungsbelegs bis zum 10. November 2018 weiter betrieben werden dürfen. Aufgrund der bis 2018 laufenden Übergangsfristen für Altgeräte war es nicht möglich, bereits 2017 einen zusammenfassenden Bericht zur SpielV vorzulegen.

¹³ BR-Drs. 437/13 (Beschluss).

¹⁴ Siebte Verordnung zur Änderung der Spielverordnung vom 8. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2003).

Die SpielV regelt detailliert, wo Geld- und Warenspielgeräte (§§ 1 und 2) aufgestellt werden dürfen und gibt auch den Umfang der Aufstellung vor (§ 3). Die SpielV macht des Weiteren Ausführungen zu den anderen Spielen i. S. d. § 33d Abs. 1 Satz 1 GewO (§§ 4 bis 6). Im dritten Abschnitt sind die Pflichten der Aufsteller niedergelegt (§§ 6 bis 10d). Diese reichen von der Pflicht nur Geräte mit einem Zulassungszeichen aufzustellen bis hin zur Unterrichtungspflicht bei den IHKn. Abschnitt 4 regelt die Zulassungsvoraussetzungen für Spielgeräte (§§ 11 bis 16). In § 19 sind die Ordnungswidrigkeiten und in § 20 die Schlussvorschriften gelistet.

1.3.3 GlüStV und Landesspielhallengesetze

1.3.3.1 Glücksspielstaatsvertrag 2021

Die aktuell geltende Fassung des GlüStV ist am 1. Juli 2021 in Kraft getreten.¹⁵ Der Staatsvertrag stellt einen gemeinsamen Rechtsrahmen für die Glücksspielregulierung in den Ländern dar. Die Regulierung des Bundes ist hiervon unabhängig.

Der GlüStV 2021 verfolgt fünf gleichrangige Kernziele (s. § 1 GlüStV 2021): (1) Das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht soll verhindert und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung geschaffen werden; (2) Kanalisierung des legalen Glücksspielangebots, um der Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen entgegenzuwirken; (3) Gewährleistung von Jugend- und Spielerschutz; (4) Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Spielbetriebs und Kriminalitätsbekämpfung und (5) Gefahren für die Integrität des Sports beim Veranstellen und Vermitteln von Sportwetten soll vorgebeugt werden.

Mit dem geänderten Staatsvertrag wurden insbesondere Regelungen zu den bisher unter einem Totalverbot stehenden Glücksspielen im Internet, wie virtuellen Automaten spielen, Online-Poker und Online-Casinospielen getroffen. Diese sind nunmehr unter restriktiven Voraussetzungen erlaubnisfähig. Zudem wurden in §§ 6a bis 6j GlüStV 2021 neue Regelungen zur allgemeinen Ausgestaltung des

¹⁵ Vgl. hierzu auch Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder, Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag 2021; Verband der Deutschen Automatenindustrie, Glücksspielstaatsvertrag, <https://vdai.de/themen/gesetze-und-rechtsprechung/gluecksspielstaatsvertrag/>.

Glücksspielangebots im Internet aufgenommen. So müssen sich z. B. Spielende beim Anbieter registrieren und ein Spielkonto anlegen. Pro Anbieter dürfen Spielende nur über ein Spielkonto verfügen (s. § 6a GlüStV 2021). Glücksspielrechtlich soll diese Regelung der Spielsuchtfrüherkennung sowie dem Ausschluss minderjähriger und gesperrter Spielender dienen. § 6c GlüStV regelt die Selbstlimitierung für Glücksspiele im Internet. Es ist vorgesehen, dass Spielende ein monatliches anbieterübergreifendes Einzahlungslimit festlegen. Der Höchstbetrag liegt hier bei 1 000 Euro im Monat.

Um den Spielerschutz weiterhin zu gewährleisten, wurden gleichzeitig die behördlichen Vollzugsmöglichkeiten verbessert und eine zentrale spielformübergreifende bundesweite Spielersperrdatei erweitert (OASIS). Die zentrale Zuständigkeit für die Spielersperrdatei, einschließlich der Zuständigkeit für den Anschluss aller nach dem GlüStV 2021 hierzu verpflichteten Veranstalter und Vermittler öffentlicher Glücksspiele wurde durch den im März 2022 unterzeichneten Staatsvertrag zur Änderung des GlüStV 2021 auf das Land Hessen übertragen.

Des Weiteren wurde mit der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder (GGL) mit Sitz in Halle/Sachsen-Anhalt eine zentrale Aufsichtsbehörde gegründet. Die Länder haben entweder Ausführungsgesetze zum GlüStV mit spielhallenbezogenen Länderegelungen bzw. Spielhallengesetze erlassen.

1.4 Wirtschaftliche Entwicklung des gewerblichen Spiels

Es gibt keine vollständige Erfassung für die im Bundesgebiet aufgestellten Geldspielgeräte. Jedoch werden über verschiedene Studien in regelmäßigen Abständen Gerätezahlen ermittelt bzw. hochgerechnet.

Die umfangreichste Erhebung liegt mit den Studien des Arbeitskreises gegen Spielsucht e. V. (AK Spielsucht) zur Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte

in Deutschland¹⁶ vor. Diese Erhebung erfolgt alle zwei Jahre. In einer schriftlichen Befragung aller Ordnungsämter in Kommunen mit mehr als 10 000 Einwohnern in Deutschland (in Nordrhein-Westfalen und dem Saarland alle Kommunen) wurden über alle Standorte von Spielhallen und Gaststätten Daten über Geldspielgeräte erhoben. Die Studien lassen entsprechende Hochrechnungen zu.

Zusätzlich wird jährlich der „Jahresreport der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder“ veröffentlicht. Bis zum 31. Dezember 2022 wurde dieser Report durch die Gemeinsame Geschäftsstelle der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (GGS) herausgegeben, welche beim Hessischen Ministerium des Innern und für Sport¹⁷ angebunden war. Seit dem 1. Januar 2023 ist die Geschäftsstelle in der GGL angesiedelt.¹⁸ Dieser Report enthält eine ökonomische Darstellung des deutschen Glücksspielmarktes, u. a. wird die Anzahl der aufgestellten Geldspielgeräte differenziert nach Spielhalle und Gastronomie dargestellt.

Darüber hinaus gibt auch die Automatenindustrie jährlich eine Studie in Auftrag,¹⁹ die den Markt der aufgestellten Geldspielgeräte beleuchtet. Diese Branchenstudie differenziert jedoch teilweise nicht nach Geldspielgeräten in Gaststätten und Spielhallen. Die in der jährlichen Studie der Automatenindustrie genannten Zahlen für aufgestellte Geräte basieren auf Hochrechnung auf der Grundlage der Ergebnisse des AK Spielsucht.

In Abbildung 1 ist die Entwicklung der Anzahl der aufgestellten Geldspielgeräte aller drei genannten Studien (AK Spielsucht, GGL, Branche) seit 2014 dargestellt. Falls in den Studien eine Unterteilung zwischen der Aufstellung in Spielhallen und Gaststätten vorgenommen wurde, wurde dies ebenfalls dargestellt. Die Grafik zeigt, dass seit

¹⁶ J. Trümper et al., Angebotsstruktur der Spielhallen in Deutschland.

¹⁷ <https://innen.hessen.de/buerger-staat/gluecksspiel/gluecksspiel-in-deutschland/evaluierung>.

¹⁸ <https://gluecksspiel-behoerde.de/de/gemeinsame-geschaeftsstelle/jahresreports>.

¹⁹ Jährliche Studie zur Deutschen Automatenwirtschaft vom ifo Instituts bzw. IFH Köln bis 2021 anschließend von der IW Consult GmbH.

dem Inkrafttreten der Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV im Jahr 2014 alle genannten Studien einen kontinuierlichen Rückgang der Anzahl der aufgestellten Geldspielgeräte verzeichnen.

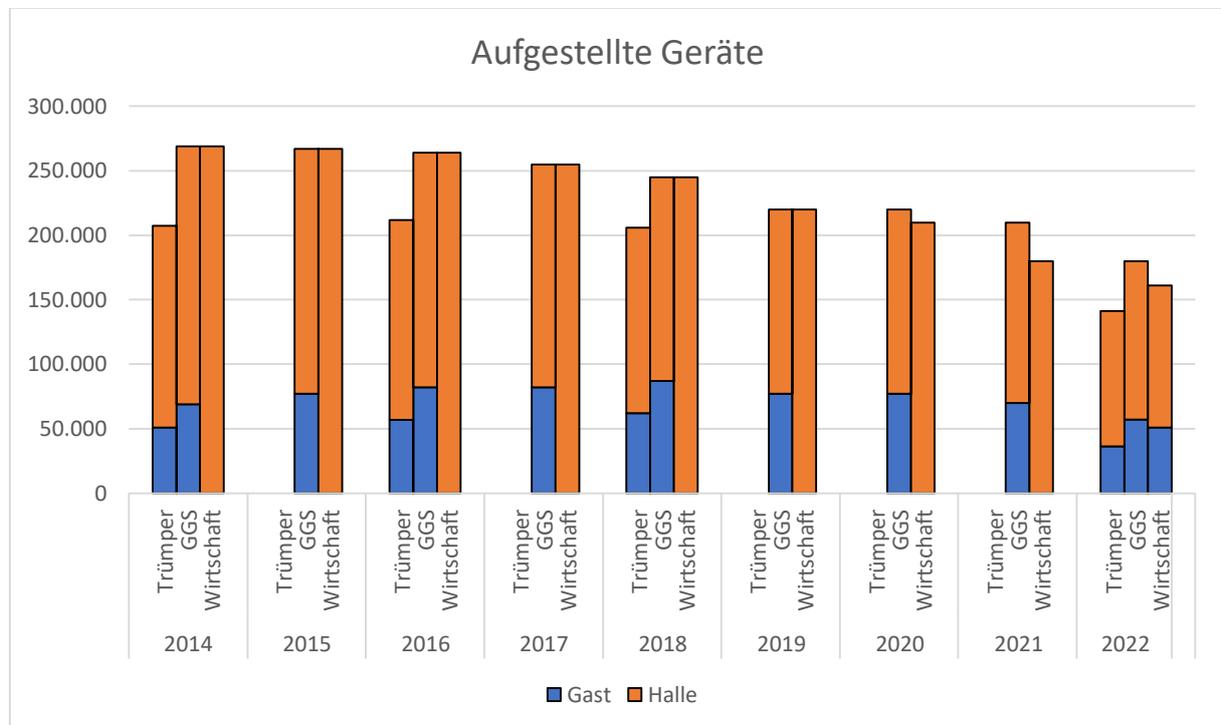


Abbildung 1: Überblick der aufgestellten GSG basierend auf verschiedenen Studien

Der Jahresreport der Glücksspielaufsichtsbehörden bzw. der Bericht der Nachfolgeorganisation GGL benennt neben der Anzahl der aufgestellten Geldspielgeräte in Spielhallen und Gaststätten auch die Bruttospielerträge, welche sich aus den Spieleinsätzen abzüglich der Gewinnauszahlungen ergeben. Abbildung 2 zeigt die Bruttospielerträge pro Jahr aus dem jeweiligen Jahresreport der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder bzw. der GGL für Geldspielgeräte in Spielhallen und Gaststätten. Die Bruttospielerträge sind bis 2018 gewachsen, dann jedoch kontinuierlich gesunken. Klar erkennbar ist der Einbruch durch die COVID-19 Pandemie in den Jahren 2020 und 2021. Im Jahr 2022 scheinen die Auswirkungen durch die Pandemie überwunden zu sein, jedoch sinkt der Wert für die Bruttospielerträge weiterhin im Vergleich zum Vorpandemiejahr 2019.

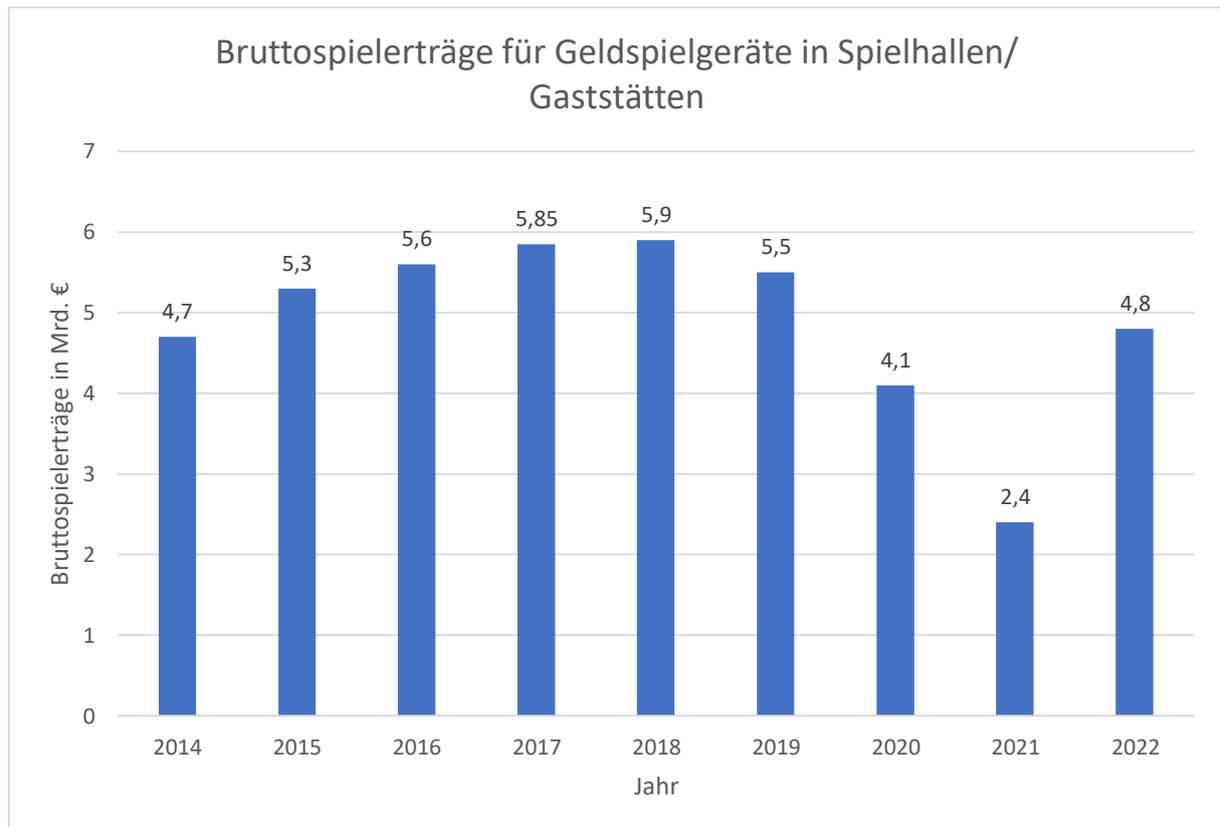


Abbildung 2: Bruttospielerträge entsprechend der Jahresberichte der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder bzw. der GGL

Das Statistische Bundesamt (Destatis) führt Buch über die Anzahl der umsatzsteuerpflichtigen Unternehmen im Sinne des § 2 Abs. 1 UStG. Hierbei erfasst die Umsatzsteuerstatistik (Voranmeldungen) Unternehmen, die im Statistikjahr Umsatzsteuer-Voranmeldungen abgegeben haben, mit jährlichen Lieferungen und Leistungen über 22 000 Euro (entsprechend der im aktuellen Berichtsjahr geltenden Grenze nach § 19 Abs. 1 UStG).

Abbildung 3 stellt die Anzahl der Umsatzsteuerpflichtigen entsprechend des Wirtschaftszweiges WZ08-92001 Spielhallen und Betrieb von Spielautomaten dar. Bei der Anzahl ist zu beachten, dass ein Unternehmen mit mehreren Betrieben oder mehreren örtlichen Einheiten, wie z. B. Filialen, als eine Einheit erfasst wird.

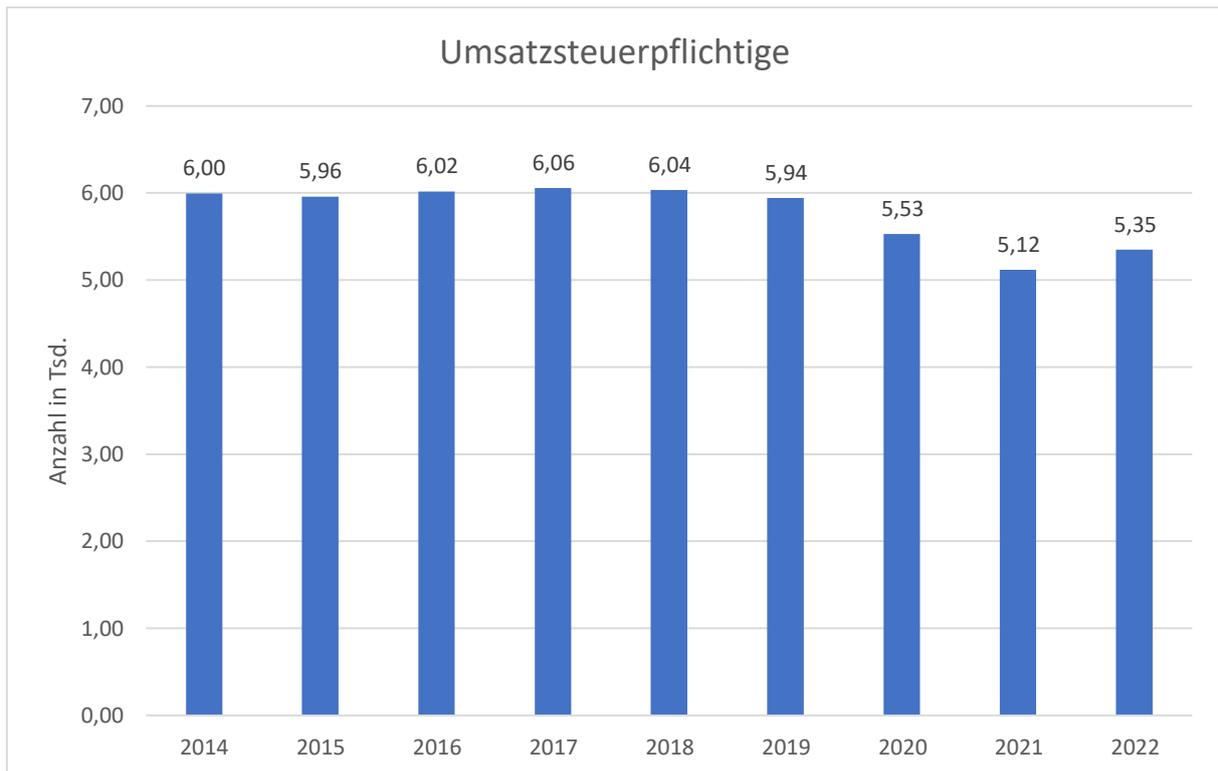


Abbildung 3: Anzahl der Umsatzsteuerpflichtigen (Vor Anmeldung) für Spielhallen und Betrieb von Spielautomaten

Die Entwicklung der Anzahl der Umsatzsteuerpflichtigen von 2014 bis 2022 kann als Indiz für die Anzahl der Spielstätten in Deutschland gesehen werden. Erkennbar ist, dass der Höhepunkt 2017 erreicht war und die Anzahl der Spielstätten seit 2017 kontinuierlich abnimmt. Ein stärkerer Einbruch erfolgte dann mit der COVID-19 Pandemie in den Jahren 2020 und 2021. Nach dem Pandemieeinbruch nahm die Anzahl im Jahr 2022 wieder zu, bleibt jedoch unterhalb der Vorpandemieanzahl. Werden die Anzahl der aufgestellten Geldspielgeräte, die Bruttospielerträge und die Anzahl der Steuerpflichtigen verglichen, weisen alle drei Statistiken einen kontinuierlichen Abwärtstrend auf, wobei dieser bei der Anzahl der aufgestellten Geldspielgeräte am größten ist.

Im Jahr 2017 begann langsam die Marktumwälzung von Geldspielgeräten, die nach der Fünften Verordnung zur Änderung der SpielV zugelassen wurden, hin zu Geräten die nach der Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV zugelassen wurden. Dieser Prozess war im November 2018 abgeschlossen. Die Vorgaben der Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV sollten den Jugend- und Spielerschutz stärken und boten im Vergleich zu den „alten“ Geräten weniger Spielanreize. Hierzu zählten

u. a. strengere Gewinn- und Verlustgrenzen, ein Identifikationsmittel zur Gerätefreischaltung, eine Pause mit Nullstellung nach drei Stunden Spielzeit und eine Einzeleinsatztaste. Zusätzlich regelte die SpielV, dass ab November 2019 die Anzahl der erlaubten Geldspielgeräte in der Gastronomie von drei auf zwei reduziert wurden.

Der Rückgang kann jedoch nicht ausschließlich auf die Vorgaben der SpielV zurückgeführt werden, da auch die gesetzlichen Regelungen im GlüStV und den jeweiligen Landesspielhallengesetzen dafür gesorgt haben, dass Geräte abgebaut wurden und Spielstätten schließen mussten. U. a. wurden Abstandsregeln zwischen Spielhallen und zu Orten, die vorwiegend von Kindern und Jugendlichen aufgesucht werden, erlassen bzw. verschärft. Zusätzlich wurden in mehreren Bundesländern das Verbot der Mehrfachkonzessionen umgesetzt. Ferner reduzierten einige Bundesländer über die jeweiligen Landesspielhallengesetze die durch die SpielV vorgegebenen maximal Anzahl von Geldspielgeräten in Spielhallen weiter.

2 Inhalte und Ziele der Sechsten Novelle der SpielV aus 2014

2.1 Ausgangssituation

Die Zeit vom 1. Februar 2006 bis zum 10. November 2014 war durch die Vorgaben der Fünften Verordnung zur Änderung der SpielV geprägt. Mit der damaligen Verordnung wurden die Grundlagen geschaffen, den Zulassungsbetrieb neu aufzustellen und damit die Prüfbarkeit der eingereichten Baumuster zu sichern, trotz der schnell voranschreitenden technologischen Entwicklung. Geldspielgeräte waren fast ausschließlich IT-Systeme, die es ermöglichten, eine Vielzahl von verschiedenen Spielsystemen in einem Gerät anzubieten. Diese technische Entwicklung bot aber auch neue Spielanreize in Form des Punktespiels, was teilweise als Umgehung der SpielV betrachtet wurde.

In Gaststätten konnten bis zu drei und in Spielhallen bis zu zwölf Geldspielgeräte aufgestellt werden. Zulässig waren auch sog. Mehrfachkonzessionen, mit denen in einem Gebäudekomplex mehrere Spielhallen betrieben werden konnten. Am 1. Juli 2012 trat der erste GlüStV in Kraft. Daraufhin wurden auf Länderebene inhaltlich unterschiedliche Ausführungsgesetze erlassen, die u. a. zusätzliche Anforderungen über die SpielV hinaus enthielten.

2.2 Zielsetzung der Novelle

Das Ziel der Novellierung der SpielV wurde in der Begründung zum Entwurf einer „Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV“ vom 23. Mai 2013 wie folgt formuliert:

„Der Jugend- und Spielerschutz im gewerblichen Spiel soll weiter verbessert werden. Zu diesem Zweck sollen Spielanreize und Verlustmöglichkeiten begrenzt, das sog. Punktespiel eingeschränkt und insgesamt der Unterhaltungscharakter der Geldspielgeräte gestärkt werden. Das Spielverbot für Jugendliche soll effektiver durchgesetzt

werden. Instrumente, mit denen frühzeitig erkannt wird, dass ein Geldspielgerät Spielsucht hervorrufen kann, und Instrumente, die ggf. ein schnelles Eingreifen ermöglichen, sollen gestärkt werden. Darüber hinaus soll der Manipulationsschutz der von Geldspielgeräten erzeugten Daten verbessert werden, um Steuerhinterziehung oder Geldwäsche zu verhindern.“²⁰

Der BR hat der Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV am 5. Juli 2013 mit Maßgaben²¹ zugestimmt.

2.3 Maßnahmen und Umsetzung im Einzelnen

Im Folgenden werden die einzelnen Maßnahmen, die durch die Sechste Verordnung zur Änderung der SpielV in die SpielV aufgenommen wurden, dargestellt:

2.3.1 Abschnitt I: Aufstellung von Geldspielgeräten (§§ 1 bis 3a SpielV)

In den §§ 1, 2 und 3 SpielV wurden Klarstellungen ergänzt, um die zulässigen Aufstellorte in Bezug auf das Rennwett- und Lotteriegesetz (RennwLottG) zu regeln und Umgehungsversuchen in der sog. „Mikrogastronomie“ vorzubeugen.

Für die Aufstellung wird gemäß § 3 Abs. 1 SpielV der Begriff des Mehrplatzspielgerätes definiert. Hierbei wird klargestellt, dass die Höchstgrenze der Geldspielgeräte in Gaststätten und Spielhallen durch die Ausstattung mit Mehrplatzspielgeräten nicht umgangen werden kann. Jede Spielstelle eines Mehrplatzspielgerätes wird rechtlich als ein Geldspielgerät gewertet.

Seit dem 10. November 2015 müssen nach § 3 Abs. 1 SpielV die Gewerbetreibenden die ständige Aufsicht über die aufgestellten Geräte gewährleisten, um den Jugendschutz sicherzustellen.

²⁰ BR-Drs. 437/13, S. 1.

²¹ BR-Drs. 437/13 (Beschluss).

Seit dem 10. November 2019 wurde entsprechend § 2 Nr. 2 i. V. m. § 3 Abs. 1 Satz 1 SpielV die Geräteanzahl in Gaststätten von drei auf zwei reduziert. Ziel war es, den Jugendschutz zu stärken.

2.3.2 Abschnitt II: Veranstaltung anderer Spiele (§§ 4 bis 5a SpielV)

Der Abschnitt II „Veranstaltung anderer Spiele“ wurde durch die Sechste und Siebte Verordnung zur Änderung der SpielV nicht angepasst.

2.3.3 Abschnitt III: Verpflichtungen bei der Ausübung des Gewerbes (§§ 6 bis 10d SpielV)

Der dritte Abschnitt „Verpflichtungen bei der Ausübung des Gewerbes“ enthält in den §§ 6 bis 10 SpielV zahlreichen Anpassungen. Darüber hinaus wurde in §§ 10a bis 10d SpielV eine Unterrichtungspflicht für Aufsteller von Spielgeräten mit Gewinnmöglichkeiten neu eingeführt.

Zum 10. Februar 2016 trat § 13 Nr. 10 SpielV in Kraft, wodurch ein personenunabhängiges, gerätegebundenes Identifikationsmittel für alle zugelassenen Bauarten verpflichtend wurde. Entsprechend wurden in § 6 Abs. 5 SpielV die Pflichten der Aufsteller erweitert, so dass er die Prüfung der Spielberechtigung und die Herausgabe eines Identifikationsmittels gewährleisten muss.

Die Überprüfung aufgestellter Geräte nach spätestens 24 Monaten soll gemäß § 7 Abs. 1 SpielV ausschließlich von einem vereidigten und öffentlich bestellten Sachverständigen oder einer von der PTB zugelassenen Stelle durchgeführt werden.

Die Aufsteller müssen nach § 7 Abs. 4 Nr. 2 und Nr. 4 SpielV Geräte unverzüglich aus dem Verkehr ziehen, die nicht der Bauartzulassung der PTB entsprechen oder deren Aufstelldauer überschritten ist.

In § 8 Abs. 1 Satz 2 SpielV wurde die Klarstellung eingefügt, dass die Aufsteller oder die Betreibenden der Spielstätte keine Veränderung des Zustandes des Gerätes durch das „Vormünzen“ auf einen bestimmten Geldbetrag oder Punktestand („Vorglücken“) herbeiführen dürfen.

In der Studie zur Evaluierung der Fünften Novelle der SpielV vom IFT²² wurde festgestellt, dass ein „*Geringer Kenntnisstand der Betreiber über die Aufstell- und Zugangsregelungen der SpielV*“ im Hinblick auf den Jugend- und Spielerschutz vorhanden ist. Auf Basis dessen wurde im Abschlussbericht zur Evaluierung der Fünften Novelle²³ die „*Stärkung der Qualifikation von Aufstellern/Personal, u. a. durch Sachkundeanforderungen hinsichtlich des Jugend- und Spielerschutzes*“ als Maßnahme identifiziert. Zur Umsetzung dieser Maßnahme wurde in § 33c Abs. 2 GewO eine neue Nr. 2 eingefügt,²⁴ wonach Antragsteller, die ein Geldspielgerät nach § 33c GewO aufstellen wollen, durch eine Bescheinigung einer IHK nachweisen müssen, dass sie über die für die Ausübung des Gewerbes notwendigen Kenntnisse zum Jugend- und Spielerschutz unterrichtet worden sind. § 33c Abs. 3 GewO wurde durch Satz 4 ergänzt, wonach die Aufsteller nur Personen mit der Aufstellung von Spielgeräten beschäftigen dürfen, die diese Voraussetzungen ebenfalls erfüllen. Die genannten Änderungen der GewO traten am 1. September 2013 in Kraft.

Die Einzelheiten dieser Unterrichtung werden in §§ 10a bis 10d SpielV geregelt. § 10a SpielV befasst sich mit dem Zweck der Unterrichtung und den davon erfassten Personen. In § 10b SpielV wurde festgelegt, wie und in welchem Umfang die Unterrichtungen durch die IHK erfolgen. Auch die Voraussetzungen für das Ausstellen einer Bescheinigung werden geregelt. Zum Inhalt der Unterrichtung regelt § 10c SpielV, dass die fachspezifischen Pflichten und Befugnisse über den Jugend- und Spielerschutz aus der GewO und der SpielV, dem Spielhallenrecht der Länder und des Jugendschutzrechts zu behandeln sind. § 10d SpielV führt abschließend aus, welche Prüfungszeugnisse als Nachweis der Unterrichtung anerkannt werden.

²² Bühringer et al., Untersuchung zur Evaluierung der Fünften Novelle der Spielverordnung vom 17. Dezember 2005, 9. September 2010.

²³ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Evaluierung der Novelle der Spielverordnung, 6. Dezember 2010.

²⁴ Gesetz zur Änderung der Gewerbeordnung und anderer Gesetze vom 5. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2415).

2.3.4 Abschnitt IV: Zulassung von Spielgeräten (§§ 11 bis 16 SpielV)

2.3.4.1 Laufzeit der Zulassung und Nachbaugeräte

Um schneller auf Fehlentwicklungen am Markt reagieren zu können, wurde die Gültigkeit der Bauartzulassung in § 11 Abs. 2 SpielV auf ein Jahr befristet, mit der Möglichkeit der Verlängerung um jeweils ein weiteres Jahr. Die Verlängerung der Bauartzulassung ist nur möglich, wenn die Anforderungen an die Bauart weiterhin gegeben sind. Ferner wird durch § 16 Abs. 1 Nr. 7 SpielV die Aufstelldauer für Nachbaugeräte auf vier Jahre befristet, damit eine regelmäßige Marktberreinigung stattfindet.

2.3.4.2 Herstellererklärungen und IT-Sicherheitsgutachten

Die bereits in der Fünften Novelle vorhandenen schriftlichen Herstellererklärungen, die mit Antragsstellung eingereicht werden müssen, wurden durch die Sechste Novelle in § 12 Abs. 2 Nr. 1 und 2 SpielV ergänzt. So wurde der durchschnittliche Kasseninhalt bei langfristiger Betrachtung (maximaler Durchschnittsverlust) von 33,00 Euro auf 20,00 Euro reduziert. Der Antragsteller hat dies mit einer schriftlichen Erklärung mit dem Antrag einzureichen. Die PTB hat gemeldet, dass jedem Antrag eine solche Erklärung beiliegt, welche auch auf Plausibilität zum entsprechenden Mustergerät geprüft wird. Die „Gewinnanmutungen“ im sog. Punktespiel wurden auf einen festen Gegenwert von 300,00 Euro begrenzt.

Seit 10. Mai 2015 muss gemäß § 12 Abs. 3 SpielV bei der Antragstellung zusätzlich ein IT-Sicherheitsgutachten von einer vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) anerkannten oder gleichwertigen Prüfstelle vorgelegt werden, um zu attestieren, dass das eingereichte Geldspielgerät nach Stand der Technik gemäß § 13 Nr. 11 SpielV gegen Veränderung gesichert gebaut ist. Dies soll zum einen Manipulationen verhindern, die den Jugend- und Spielerschutz umgehen könnten und zum anderen Steuerhinterziehung oder Geldwäsche verhindern. Zusätzlich wurde in die novellierte Fassung aufgenommen, dass die PTB vom Antragsteller weitere Gutachten fordern kann, wenn dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich und wirtschaftlich vertretbar ist.

In der Anlage 4²⁵ der Technischen Richtlinie 5.0 werden als kritisch eingestufte Angriffsszenarien identifiziert und aufgelistet, die mindestens im IT-Sicherheitsgutachten herangezogen werden müssen. Diese Angriffsvektoren basieren auf dem aktuellen Stand der Technik und können in Abhängigkeit von neueren Erkenntnissen von der PTB erweitert werden. Die Grundlagen der Angriffsszenarien wurden von der PTB in Zusammenarbeit mit der Fraunhofer Aisec aufgestellt.

Bauarten werden häufig in Gruppen eingereicht und unterscheiden sich nur marginal. Aus diesem Grund können das Gutachten oder Teile des Gutachtens auch für weitere Bauarten gültig sein, wenn die für das Gutachten maßgebliche Bauweise, die Software und die Sicherungsverfahren im Grunde unverändert gegenüber der Bezugsbauart sind. Der Antragsteller hat die Nachweispflicht bei Verwendung älterer Gutachten bzw. Gutachtenteile.

2.3.4.3 Technische Richtlinie

Mit der Ergänzung von § 12 Abs. 4 SpielV wurde die PTB ermächtigt, Technische Richtlinien herauszugeben und anzuwenden. Dies dient der Sicherung der Prüfbarkeit der eingereichten Baumuster, der Durchführung der Bauartprüfung sowie der bauartabhängigen Voraussetzungen einer wirksamen Überprüfung aufgestellter Spielgeräte.

2.3.4.4 Geräteeigenschaften

Die technischen Eigenschaften von Geldspielgeräten, welche in § 13 Abs. 1 SpielV vorgegeben sind, wurden ergänzt bzw. bestehende geändert, um den Jugend- und Spielerschutz zu stärken und Steuerhinterziehung und Geldwäsche zu verhindern.

²⁵ Physikalisch-Technische Bundesanstalt, Technische Richtlinie für Geldspielgeräte - Version 5.0, 27. Januar 2015, S. 82.

2.3.4.4.1 Definition Spiel

Mit dem Maßgabebeschluss des BR zur Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV²⁶ wurde eine Definition des Spiels in § 13 Nr. 1 SpielV ergänzt, indem festgelegt wurde, dass ein Spiel mit dem Einsatz des Geldes beginnt, sich mit der Bekanntgabe des Spielergebnisses fortsetzt und mit der Auszahlung des Gewinns bzw. des Einstreichens des Einsatzes endet. Ferner wurde festgelegt, dass der Spieleinsatz nur in Euro oder Cent erfolgen darf.

2.3.4.4.2 Gewinn- und Verlustgrenzen

Um den Spielerschutz zu stärken und die Spielenden vor unangemessen hohen Verlusten in kurzer Zeit zu schützen, wurden in § 13 Nr. 4 und Nr. 5 SpielV die Gewinn- und Verlustgrenzen herabgesetzt. Danach darf die Summe der Verluste (Einsätze abzüglich Gewinne) im Verlauf einer Stunde 60,00 Euro (vorher 80,00 Euro) nicht übersteigen. Ferner darf die Summe der Gewinne abzüglich der Einsätze im Verlauf einer Stunde 400,00 Euro (vorher 500,00 Euro) nicht übersteigen. Zusätzlich sind Jackpots und andere Sonderzahlungen jeder Art ausgeschlossen, um sonstige finanzielle Vergünstigungen neben der Gewinnausgabe durch die Aufsteller zu verhindern.

Ziel dieser Maßnahmen war ein besserer Vermögensschutz für Spielende und zugleich spielsuchtfördernde Gewinnanreize durch die Begrenzung des Maximalgewinns zu reduzieren.

2.3.4.4.3 Pausenverhalten

Um die Spielanreize weiter zu begrenzen und damit den Spielerschutz zu stärken, wurden zum einen die Vorgaben für die bereits vorhandene Spielpause klargestellt und zum anderen eine neue Pause eingeführt, um eine echte Spielunterbrechung zu erreichen.

²⁶ BR-Drs. 437/13 (Beschluss).

Gemäß § 13 Nr. 6 SpielV legt das Spielgerät nach einer Stunde Spielbetrieb eine Spielpause von mindestens fünf Minuten ein, in der keine Einsätze angenommen und Gewinne gewährt werden. Die Ergänzung, dass in der Pause keine Spielvorgänge, einsatz- und gewinnfreie Probe- oder Demonstrationsspiele oder sonstige Animationen angeboten werden dürfen, war bereits Gegenstand der Weisung des BMWi an die PTB vom 17. Oktober 2007.²⁷ Dies wurde nun in den Verordnungstext übernommen. Die Vorgaben dieser Pause gelten in Verbindung mit § 12 Abs. 2 Nr. 3 SpielV, so dass bei Beginn einer erzwungenen Spielpause alle auf dem Geld- sowie Gewinnspeicher aufgebuchten Beträge automatisch ausgezahlt werden.

Um auch bei neuen Spielgestaltungen die Spielanreize weiter zu begrenzen, wird zusätzlich eine Spielpause ergänzt, die nach drei Stunden Spielzeit eine quasi Nullstellung des Gerätes gewährleistet. Gemäß § 13 Nr. 6a SpielV legt das Spielgerät nach drei Stunden Spielbetrieb eine Spielpause ein, in der es für mindestens fünf Minuten in den Ruhezustand versetzt wird; zu Beginn des Ruhezustandes sind die Geldspeicher zu entleeren und alle Anzeigeelemente auf die vordefinierten Anfangswerte zu setzen. Die Spielunterbrechung soll eine Dauerbespielung der Geräte verhindern und durch die komplette Auszahlung sowie die Nullstellungen eine Abkühlphase für die Spielenden darstellen.

2.3.4.4 Geldspeicher und Einsatz Taste

Die Ergänzungen in § 13 Nr. 7 SpielV sollen die Mehrfachbespielung von Geldspielgeräten weiter eindämmen und umfassen drei Maßnahmen. Die erste Maßnahme ist die Reduzierung der Speicherung von Geldbeträgen in Einsatz- und Gewinnspeichern bei Geldannahme vom Spieler bzw. von der Spielerin in der Summe von 25,00 Euro auf 10,00 Euro. Die zweite Maßnahme ist das Verbot der sog. „Automatik Taste“. Dadurch wurde eine Bedieneinrichtung für die Spielenden verboten, mit der sie vorab einstellen konnten, dass aufgebuchte Beträge unbeeinflusst zum Einsatz gelangen. Als dritter Aspekt wurde die Einzeleinsatz Taste eingeführt. Dadurch kann

²⁷ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Zulassung von Geldspielgeräten durch die PTB gem. § 33c Abs. 1 Satz 2 GewO i. V. m. §§ 11 ff. SpielV, 17. Oktober 2007.

jeder Einsatz nur durch unmittelbare physische Betätigung des Spielers bzw. der Spielerin ausgelöst werden.

2.3.4.4.5 Mehrplatzspielgeräte

Die Regelungen in § 13 Nr. 8a, 8b SpielV für Mehrplatzspielgeräte wurden mit der Sechsten Novellierung verschärft. Bei Mehrplatzspielgeräten müssen die einzelnen Spielstellen unabhängig voneinander benutzbar sein und jede Spielstelle hat die Anforderungen der §§ 12 und 13 SpielV zu erfüllen. Zusätzlich dürfen Mehrplatzspielgeräte über höchstens vier Spielstellen verfügen und einzelne Spielstellen dürfen nicht abstellbar sein. Ferner ist eine Aufstellung von einem Mehrplatzspielgerät nicht automatisch mit der Erteilung der Zulassung gesichert, sondern darf nur aufgestellt werden, wenn dies landesrechtlich zulässig ist.

Nach Aussage der PTB gibt es keine zugelassenen Mehrplatzspielgeräte auf Basis der Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV. Grund dafür ist die schwierige konzeptionelle technische Realisierung eines solchen Gerätes.

2.3.4.4.6 Fiskaldaten

Bis zum 10. Februar 2016 wurden die Fiskaldaten in Geldspielgeräten nur über den sog. VDAI-Ausdruck gesichert. Bei dem seit Mitte der 1990er Jahre in neueren Geldspielgeräten verwendeten VDAI-Ausdruck handelt es sich um einen Industriestandard und keine gesetzliche Vorgabe. Der VDAI-Ausdruck enthält u. a. Informationen zur Geräteerkennung, zu Abrechnungsdaten, Tagesjournal und Spielestatistiken. Finanzbehörden verwenden einige dieser Daten zur steuerlichen Erhebung. Allerdings gilt der Industriestandard als unsicher, da Manipulationen der TXT-Datei mit einfachen Mitteln an jedem Computer möglich sind und auch stattfinden. Ferner sind einige der aufgezeichneten Daten nicht vor manuellen Veränderungen der Geldbestände gesichert, da eine händische Entnahme oder Ergänzung des Bargeldbestands nicht automatisch erfasst wird.

Die Änderungen in § 13 Nr. 9 SpielV sowie die Ergänzung in § 13 Nr. 9a SpielV, die zum 10. Februar 2016 in Kraft traten, sollten genau hier ansetzen und den Manipulationsschutz der von Geldspielgeräten erzeugten Daten verbessern, um

Steuerhinterziehung und Geldwäsche zu verhindern. Hierzu werden die Einsätze, Gewinne und der Kasseneinhalt²⁸ zeitgerecht, unmittelbar und auslesbar erfasst. Das Geldspielgerät zeichnet diese Daten nach Stand der Technik so auf, dass sie jederzeit elektronisch verfügbar, lesbar und auswertbar sind, sie auf das erzeugende Spielgerät zurückgeführt werden können, die einzelnen Daten mit dem Zeitpunkt ihrer Entstehung verknüpft sind, ihre Vollständigkeit erkennbar ist, und feststellbar ist, ob nachträglich Veränderungen vorgenommen worden sind. Die kryptografische Sicherung der Fiskaldaten bleibt auch nach der Entnahme der Daten aus dem Gerät erhalten.

Die Einhaltung dieser Anforderungen wird im Rahmen des Zulassungsverfahrens von der PTB geprüft. Das ebenfalls in der SpielV geforderte IT-Sicherheitsgutachten gemäß § 12 Abs. 3 SpielV untersucht diverse Angriffsvektoren, die eine Manipulation dieser Daten zum Ziel haben.

Nach Ablauf der Übergangsfristen zeichnen mittlerweile alle auf dem Markt befindlichen Geldspielgeräte die Fiskaldaten entsprechend § 13 Nr. 9, 9a SpielV kryptografisch gesichert auf.

2.3.4.4.7 Identifikationsmittel

Mit dem Identifikationsmittel, der sog. Spielerkarte gemäß § 13 Nr. 10 SpielV, welches am 10. Februar 2016 In Kraft getreten ist, soll die Einhaltung des Jugendschutzes gewährleistet und die Mehrfachbespielung von Geldspielgeräten verhindert werden. Der Spielbetrieb darf nur bei ständiger Verwendung eines gültigen gerätegebundenen, personenungebundenen Identifikationsmittels möglich sein. Die Gültigkeit des verwendeten Identifikationsmittels muss durch das Spielgerät vor Aufnahme des Spielbetriebs geprüft werden. Um ein Spieler-Tracking zu verhindern, dürfen

²⁸ Physikalisch-Technische Bundesanstalt, Technische Richtlinie für Geldspielgeräte - Version 5.0, 27. Januar 2015, Kapitel 4.1 versteht den Kasseneinhalt als die rechnerische Differenz aus Einsätzen und Gewinnen.

während des Spielbetriebs keine Daten auf dem verwendeten Identifikationsmittel gespeichert werden.

Es sind zwei unterschiedliche Arten von Spielerkarten möglich: (1) Vorgefertigte wiederverwendbare Identifikationsmittel und (2) bedarfsbezogen generierte Identifikationsmittel. Wiederverwendbare Identifikationsmittel kommen zumeist in Kartenform vor, bedarfsbezogene häufig als 4-stelliger PIN. Der Spielbetrieb wird durch das Einführen der Karte bzw. der Eingabe des PINs gestartet.

Nach Aussage der PTB hat ein Geldspielgerät grundsätzlich nur zwei Zustände. Wird das Identifikationsmittel in das Geldspielgerät eingeführt, wird das Gerät in den Zustand Spielbetrieb überführt. Wird das Identifikationsmittel entfernt, wird der Zustand Pause eingeleitet. Diese Pause entspricht allen Vorgaben gemäß § 13 Nr. 6 bzw. § 13 Nr. 6a SpielV.

Zusätzlich zu der technischen Realisierung traten noch organisatorische Maßnahmen durch § 6 Abs. 5 SpielV am gleichen Tag in Kraft. Die Vorgaben richten sich an die Aufsteller. Diese sind verpflichtet, vor der Ausgabe des Identifikationsmittels die Spielberechtigung zu prüfen. Ferner haben sie dafür Sorge zu tragen, dass die Spielenden nach Beendigung des Spielbetriebs ein ausgegebenes wiederverwendbares Identifikationsmittel zurückgeben.

2.3.5 Ordnungswidrigkeiten

Durch die zahlreichen Änderungen und Ergänzungen der Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV wurden in § 19 SpielV entsprechende Ordnungswidrigkeiten angepasst bzw. ergänzt. Die Höhe der Bußgeldrahmen blieb unverändert.

2.4 Übergangsfristen und -bauarten

Die Sechste Verordnung zur Änderung der SpielV ist überwiegend am 11. November 2014 in Kraft getreten. Entsprechend durften Bauartzulassungen, die seit dem 11. November 2014 bei der PTB beantragt wurden, nur erteilt werden, wenn die Bauart die Anforderungen der SpielV in der Fassung der Sechsten Verordnung zur

Änderung der SpielV erfüllte. Zu diesen von Beginn an geltenden Anforderungen zählte unter anderem, dass der Spieleinsatz nur in Euro und Cent erfolgen durfte, die Verlust- und Gewinn Grenzen von 60,00 Euro bzw. 400,00 Euro, eine Spielpause nach drei Stunden Spielbetrieb, die das Gerät auf vordefinierte Anfangswerte setzt (Nullstellung) sowie das Verbot der sog. Automatiktaste.

Zeitversetzt mussten die Hersteller nach Art. 2 der Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV seit dem 10. Mai 2015 mit dem Zulassungsantrag ein Sicherheitsgutachten über die Manipulationssicherheit der Geldspielgeräte vorlegen. Seit dem 10. Februar 2016 setzt die Erteilung einer Bauartzulassung für Geldspielgeräte zusätzlich voraus, dass das Gerät nur mit einem gerätegebundenen, personenungebundenen Identifikationsmittel, der sog. Spielerkarte, betrieben werden kann (Art. 4). Zudem müssen Geldspielgeräte, deren Bauart ab diesem Datum zugelassen wurden, Fiskaldaten jederzeit elektronisch verfügbar, lesbar und auswertbar sowie gegen Manipulationen gesichert aufzeichnen.

Im Rahmen dieser Übergangsregelungen erfolgte die schrittweise Integration von technischen Sicherungsmaßnahmen in zwei Schritten ab den genannten Daten: Im ersten Schritt die Anforderung der Vorlage des Sicherheitsgutachtens, in einem weiteren Schritt die Gewährleistung der Datensicherung der Fiskaldaten zusammen mit der Forderung nach einem Identifikationsmittel. Es wurden jeweils Anträge auf Bauartzulassungen für den Zeitraum vor diesen beiden Daten gestellt und von der PTB erteilt. Der überwiegende Teil entfällt dabei auf Bauarten, die ein Sicherheitsgutachten vorweisen, jedoch vor Inkrafttreten des § 13 Nr. 9a und 10 SpielV zugelassen wurden. Diese Geräte wurden in der Aufstellung häufig auch als „Übergangsbauarten“ bezeichnet. Insgesamt haben 23 Bauarten mit den Bauartnummern 4001 bis 4023 eine Zulassung vor dem 10. Februar 2016 erhalten. Die Novellierung von § 11 und § 16 SpielV hat dafür gesorgt, dass eine Verlängerung der Frist der Zulassungen, welche auf ein Jahr begrenzt ist, für diese Bauarten nicht mehr möglich war. Die betreffenden 23 Bauarten erfüllten zum Zeitpunkt der Verlängerung nicht mehr die technischen Vorgaben von § 13 SpielV. Da die Aufstelldauer der Nachbaugeräte gemäß § 16 SpielV fortan vier Jahr beträgt, hat die Novellierung dafür gesorgt, dass

diese 23 Übergangsbauarten spätestens seit Februar 2021 nicht mehr weiter betrieben werden durften.

Seit 10. Februar 2016 werden nur noch Bauartzulassungen erteilt, die die Vorgaben der § 12 Abs. 3 und § 13 Nr. 9a und 10 SpielV erfüllen.

3 Studien, Gutachten und Rückmeldungen

3.1 Zwischenbericht vom 30. Juli 2017

Ein erster Zwischenbericht wurde vom BMWi fristgerecht zum 30. Juli 2017 vorgelegt, mit folgender Schlussfolgerung:

„Zum gegenwärtigen Zeitpunkt werden Geldspielgeräte mit einer Bauartzulassung auf der Grundlage der Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV praktisch nicht betrieben. Diese Situation wird sich voraussichtlich erst im Laufe des Jahres 2018 ändern, da spätestens zum 10. November 2018 Geräte mit „alter“ Bauartzulassung vom Markt genommen werden müssen. Daher sind derzeit Aussagen über die Auswirkungen der Änderung der SpielV auf das Entstehen von Glücksspielsucht und eine wirksame Suchtbekämpfung nicht möglich. Das BMWi wird vor diesem Hintergrund zum 30. Juni 2021 einen entsprechenden Bericht unter Einbeziehung der Länder und des Fachbeirats vorlegen, da zu diesem Zeitpunkt auch unter Berücksichtigung aller Übergangsregelungen der Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV ausreichende Erkenntnisse über die Wirkungen der Novellierung vorliegen dürften. Zur Vorbereitung dieses Berichts wird das Bundesministerium unter Einbeziehung der betroffenen Ressorts und der Drogenbeauftragten eine Studie durchführen, die die Auswirkungen der Novellierung erfasst und die Ergebnisse bewertet.“²⁹

Die Gründe hierfür waren, dass aufgrund des mit der Siebten Verordnung zur Änderung der SpielV eingeführten § 20 Abs. 2 SpielV Geldspielgeräte mit einer Bauartzulassung, die nicht den Anforderungen der Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV entspricht, bis zum 10. November 2018 weiter betrieben werden durften. Bis zu diesem Datum konnten die Aufsteller von Geldspielgeräten entscheiden, ob sie Geräte mit „alter“ Bauartzulassung aufstellen oder bereits Geräte mit „neuer“ Zulassung, die die Anforderungen der Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV

²⁹ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 30. Juni 2017, S. 4.

erfüllten, in Betrieb nehmen. Hierzu zählten auch die Übergangsbauarten. Die Entscheidung der Aufsteller hing insbesondere von wirtschaftlichen Überlegungen ab, rechtliche Beschränkungen bestanden nicht.

Zu diesem Zeitpunkt existierten am Markt praktisch keine Geldspielgeräte mit einer Bauartzulassung, die den Anforderungen der Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV entsprachen. Lediglich vereinzelt wurden diese Geräte aufgestellt, vor allem, um aus Sicht der Hersteller die Praxistauglichkeit und aus Sicht der Aufsteller die Akzeptanz bei den Spielern und Spielerinnen zu testen. Hintergrund war, dass diese Geräte im Vergleich zu Geräten mit „alter“ Bauartzulassung den Spielenden vor allem wegen der Herabsetzung der Gewinngrenze, der Einführung einer Spielpause nach drei Stunden Spielbetrieb sowie des Verbots der sog. Automatiktaste geringere Spielanreize boten. Die Betreibenden mussten davon ausgehen, dass die Spielenden sich im Zweifelsfall für die „alten“ und gegen die „neuen“ Geräte entscheiden. Dies vor allem dann, wenn Geräte mit „alter“ und „neuer“ Bauartzulassung in einer Spielhalle nebeneinanderstanden und die Spielenden damit eine unmittelbare Vergleichsmöglichkeit besaßen. Für die Betreibenden waren die neuen Geräte wegen dieser zusätzlichen Restriktionen daher wirtschaftlich weniger interessant.

Hersteller und Aufsteller von Geldspielgeräten gingen davon aus, dass ein Austausch der „alten“ Geräte erst ab Mitte 2018 einsetzen würde. Um entsprechend belastbare Daten für eine erneute Evaluierung zu erhalten, legte das BMWi das Datum für den Evaluierungsbericht auf den 30. Juni 2021.

3.2 Zwischenbericht vom 30. Juni 2021

Zum 30. Juni 2021 veröffentlichte das BMWi einen weiteren Zwischenbericht³⁰ zur Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV. Zwar konnten in diesem Bericht erste Auswirkungen der neuen Maßnahmen berichtet werden, jedoch

³⁰ Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 30. Juni 2021.

war eine Analyse zum Entstehen von Glücksspielsucht und einer wirksamen Suchtbekämpfung nicht möglich.

Aufgrund der im Jahr 2020 weltweiten COVID-19 Pandemie gab es in Deutschland weitreichende Einschränkungen im privaten und wirtschaftlichen Bereich. Unter anderem waren seit März 2020 Spielhallen und Gaststätten aufgrund der Infektionsschutzverordnungen der Länder geschlossen bzw. sie konnten nur unter strengen Auflagen öffnen. Daher erschien eine Evaluierung der SpielV zum 30. Juni 2021 einschließlich der Vergabe eines Gutachtens nicht erfolgversprechend. Denn zum einen war zu vermuten, dass die Daten für 2020 (Umsatz, Zahl der Gäste etc.) maßgeblich von den Schließungen bestimmt sein würden (und nicht von den neuen Anforderungen der novellierten SpielV an diese Geräte). Zum anderen war nicht absehbar, wann im Rahmen der Studiererstellung zur Vorbereitung des Evaluierungsberichts Begehungen von Spielhallen unter Beachtung aller Hygienevorgaben möglich sein würden. Vor diesem Hintergrund hat das BMWi in Abstimmung mit den betroffenen Ressorts, dem Sucht- und Drogenbeauftragten der Bundesregierung und dem Fachbeirat nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV im Mai 2020 beschlossen, die Evaluierung der SpielV um ein Jahr auf den 30. Juni 2022 zu verschieben.

Die COVID-19 Pandemie hatte jedoch auch im Jahr 2021 weitreichende Folgen, so dass u. a. Spielhallen und Gaststätten zu Beginn des Jahres weiterhin geschlossen waren. Ab Mai bzw. Juni 2021 konnten die Spielhallen und Gaststätten je nach Land wieder weitgehend unter Auflagen öffnen. Zur Vorbereitung des für den 30. Juni 2022 angekündigten Evaluierungsberichts (s. oben) hätten jedoch bereits ab Sommer 2021 u. a. Begehungen von Spielhallen beginnen müssen. Zu diesem Zeitpunkt war jedoch nicht absehbar, ob und unter welchen Bedingungen dies möglich sein würde. Zusätzlich war nicht vorhersehbar, wie viele Spielhallen und Gaststätten (mit Geldspielgeräten) die Coronakrise wirtschaftlich überstehen würden. Hinzu kam, dass am 1. Juli 2021 der neue GlüStV der Länder in Kraft treten sollte, der ggf. zur Schließung zahlreicher Spielhallen führen würde. Es war davon auszugehen, dass nach einer Wiederöffnung von Spielhallen und Gaststätten ein normaler Betrieb sich erst nach mehreren Wochen oder Monaten einstellen würde. Als Grundlage des Evaluierungsberichts ist jedoch ein kontinuierlicher Betrieb der Geldspielgeräte, die der

novellierten SpielV entsprechen, über einen repräsentativen Zeitraum notwendig. Vor diesem Hintergrund hat das BMWi in Abstimmung mit den betroffenen Ressorts, der Sucht- und Drogenbeauftragten der BReg und dem Fachbeirat im Frühjahr 2021 beschlossen, den Evaluierungsbericht zu den Auswirkungen der novellierten SpielV um weitere sechs Monate auf den 31. Dezember 2022 zu verschieben.

3.2.1 Erste Auswirkungen

Unabhängig von der Verschiebung des Evaluierungsberichts konnten zu diesem Zeitpunkt erste Auswirkungen der Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV genannt werden. Diese beschränkten sich jedoch auf Rückmeldungen von der PTB und aus dem Vollzug.

Die PTB teilte mit, dass sie bis 31. Mai 2021 323 Bauartzulassungen nach novellierter SpielV erteilt hat. Davon wurden 23 Bauarten vor dem 10. Februar 2016 zugelassen (s. Kap. 2.4). Diese Übergangsbauarten dürfen jedoch seit Februar 2021 nicht mehr aufgestellt sein, da sowohl die Frist der Bauartzulassung also auch die Aufstelldauer der Nachbaugeräte ausgelaufen ist.

Die PTB meldete zusätzlich, dass das Feld der Antragstellenden weiterhin aus Firmen besteht, die bereits in der Vergangenheit Erfahrungen mit der Zulassung von Geldspielgeräten auf dem deutschen Markt hatten.

Darüber hinaus meldete die PTB, dass die neuen Vorgaben der SpielV insgesamt zu einem erhöhten Prüfaufwand führen, da u. a. die Anforderungen des Identifikationsmittels gemäß § 13 Nr. 10 SpielV und des Fiskaldatenspeichers gemäß § 13 Nr. 9 und 9a SpielV geprüft werden. Zusätzlich stellt das IT-Sicherheitsgutachten gemäß § 12 Abs. 3 SpielV einen weiteren Prüfpunkt dar.

3.3 Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV

Zur Vorbereitung des Evaluierungsberichts hat das BMWK in einem öffentlichen Teilnahmewettbewerb einen Auftrag an das IKPP der TU Dresden vergeben, eine Studie

zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV zu erstellen. Mit der Studie werden die Umsetzung und die Auswirkungen der Novelle der SpielV erfasst und die Ergebnisse bewertet. Die Studie unterbreitet abschließend Verbesserungsvorschläge. Kern der Studie ist die Befragung von Spielenden und Betreibenden von Spielstätten. Die Studie wurde durch einen wissenschaftlichen Beirat begleitet. Die Leitung über die Studie hatte Prof. Dr. Bühringer inne, der bereits wissenschaftlicher Leiter der vorherigen Studie³¹ zur Evaluierung der Fünften Verordnung zur Änderung der SpielV war. Die Arbeiten an dieser Studie haben am 1. November 2021 begonnen. Die COVID-19 Pandemie hatte auch direkte Auswirkung auf das Studiendesign. Es mussten coronabedingt nachträglich Umstellungen in den Interviews vollzogen werden, so dass z. B. eine Face-to-Face-Befragung in eine Face-to-Face-Rekrutierung mit nachgelagertem Telefon- oder Videointerview umgewandelt werden musste. Diese Umstellungen hatten zur Folge, dass der Endbericht der Studie erst am 9. Juni 2023 vorgelegt werden konnte.

3.3.1 Ergebnisse und Schlussfolgerungen der Studie

Die Studie der TU Dresden fasst zehn zentrale Ergebnisse aus der Bewertung der neuen Regelungsinstrumente der Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV sowie des erfassten Spielverhaltens der derzeit Spielenden zusammen und leitet daraus Schlussfolgerungen ab. Im Einzelnen:

3.3.1.1 Wirksamkeit der Regelungsinstrumente der SpielV

Zur Wirksamkeit der Regelungsinstrumente der SpielV hat die Studie der TU Dresden insgesamt zwei Schlussfolgerungen getroffen:

Alle befragten Gruppen – derzeit Spielende, Spielende im Hilfesystem, Betreibende und Expertinnen und Experten – sind mehrheitlich der Ansicht, dass die Regelungsinstrumente der SpielV den Schutz der Spielenden bei voller Umsetzung eher oder stark verbessern. Einzelne Regelungsinstrumente werden durchaus unterschiedlich

³¹ Bühringer et al., Untersuchung zur Evaluierung der Fünften Novelle der Spielverordnung vom 17. Dezember 2005, 9. September 2010.

bewertet, wobei es auch erhebliche Unterschiede zwischen den befragten Gruppen gibt. Aber in der Gesamtheit überwiegt die Einschätzung, dass der Schutz der Spielenden verbessert wird. Einzelne Regelungen sollten einer weiteren evidenzbasierten Überprüfung unterzogen werden.

Die Literaturrecherche als Teil der Studie der TU Dresden ergab eine eingeschränkte oder mangelnde Wirksamkeit bzgl. der Regelungsinstrumente Schulungen, Gewinn- und Verlustgrenzen sowie Warnhinweise und Informationsmaterial.

3.3.1.2 Umsetzung der Maßnahmen der SpielV

Die Bewertung der Umsetzung der Maßnahmen der SpielV führt ebenfalls zu insgesamt zwei Schlussfolgerungen:

Die Umsetzung der Maßnahmen in Spielhallen im Hinblick auf Anzahl und Zulassung der Geldspielgeräte, Geräteabstände, Warnhinweise und Alkoholverbot wird als eher gut beurteilt. Eher schlecht umgesetzt werden die Vorgaben zum Identifikationsmittel und zu Schulungen. Zum Identifikationsmittel gaben derzeit Spielende an, dass in Spielhallen lediglich zu 37 %, in Gaststätten lediglich zu 38 % immer oder fast immer eine Spielerkarte ausgehändigt worden sei. In den Begehungen konnten in 20 % der Spielhallen und 86 % der Gaststätten keine Nachweise über Schulungen zum Schutz von Spielenden für anwesende Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vorgelegt werden.³² In Gaststätten werden fast alle Regelungen schlechter umgesetzt. Die Beurteilung der Umsetzung fällt allerdings je nach Thematik und befragter Gruppe unterschiedlich aus. Insgesamt lässt sich aber schlussfolgern, dass insbesondere in Gaststätten deutliche Verbesserungen bei der Umsetzung aller Maßnahmen erforderlich sind. Für alle Spielstätten insgesamt muss eine Verbesserung der Identitätsprüfung sowie eine wirksame Verhinderung der Mehrfachbespielung erreicht werden.

Des Weiteren hat die Studie Hinweise auf illegale Spielpraktiken ergeben. Diese reichen von legal zugelassenen Spielstätten, die ein nicht mehr zugelassenes

³² Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, 196f.

Geldspielgerät oder ein sog. Fun Game in Aufstellung haben, bis hin zu illegalen Spielstätten, z. B. sog. Café-Casinos. Während der Begehungen mit den Ordnungsämtern wurden in 9 % der Spielhallen und 29 % der Gaststätten illegale Geräte betriebsbereit vorgefunden.³³ Hier sind Verbesserungen erforderlich, um illegale Spielangebote und -praktiken zu reduzieren.

3.3.1.3 Bekanntheit der Regelungsinstrumente der SpielV

Die Bekanntheit der Regelungsinstrumente muss verbessert werden, um ein verantwortungsbewusstes und rechtskonformes Angebot (Betreibende) bzw. eine risikoarme Nutzung (Spielende) sicherzustellen. Es hat sich gezeigt, dass keines der Regelungsinstrumente bei allen befragten Gruppen sehr gut bekannt ist. Hier ist sicher auch von Belang, dass es aufgrund der unterschiedlichen Gesetzgebung auf Bundes- (SpielV) und Landesebene (GlüStV) erhebliche regionale Unterschiede der Regelungsinstrumente gibt. Eine bessere Abstimmung der Gesetzgebung wäre laut Studie der TU Dresden sinnvoll.

3.3.1.4 Spielverhalten der derzeit an Geldspielgeräten Spielenden

Im Hinblick auf die derzeit an Geldspielgeräten Spielenden zieht die Studie die folgenden zwei Schlussfolgerungen:

Es werden bessere Maßnahmen zur Früherkennung und zum Schutz problematisch Spielender benötigt. So hat die Studie ergeben, dass die derzeit an Geldspielgeräten Spielenden dies eher regelmäßig tun und häufig auch andere Glücksspiele spielen. Etwa 41 % erfüllen die Screening-Kriterien einer Störung durch Glücksspielen. Hierbei ist zu beachten, dass die Art der Stichprobenziehung vermutlich zu einer Überrepräsentation von Personen mit einer möglichen Störung durch Glücksspielen geführt hat. Dennoch scheinen die Regelungsinstrumente der SpielV i. V. m. den Defiziten bei der Kontrolle der Umsetzung keinen Beitrag zur Reduzierung des Anteils an

³³ Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. 199.

Personen zu leisten, die die Screening-Kriterien für eine mögliche Störung durch Glücksspielen erfüllen.

Änderungen an den Regelungen eines Segments des Glücksspielangebots, z. B. Geldspielgeräte, müssen stets auf Auswirkungen für andere Segmente geprüft werden bzw. sollten abgestimmt werden. So ist derzeit kein klarer Trend erkennbar, ob die Regelungen der Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV dazu geführt haben, dass derzeit Spielende ihr Spielverhalten an Geldspielgeräten reduziert oder gesteigert haben. Ein Teil ist aber vermutlich auf andere Glücksspiele (z. B. Geldspielgeräte in Spielbanken, Glücksspiele im Internet) ausgewichen.

3.3.1.5 Umsetzung der Jugendschutzvorgaben und Wirkung der sich auf den Jugendschutz beziehenden Warnhinweise

Alterskontrollen als Regelungsinstrument für den Jugendschutz im Rahmen der SpielV wurden einheitlich als wirksam bewertet. Seit der Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV sind im Rahmen der Prüfung der Spielberechtigung (§ 6 Abs. 5 SpielV) Alterskontrollen durchzuführen. Diese Kontrollen werden in Spielhallen gut umgesetzt, in Gaststätten wurden Alterskontrollen in fast zwei Drittel aller geprüften Fälle nicht durchgeführt. In Gaststätten sind daher deutliche Verbesserungen der Maßnahmen zum Jugendschutz durch Eingangskontrollen erforderlich.

3.3.1.6 Erkenntnisse zu möglichen weiteren Instrumenten der Suchtprävention

Zu möglichen weiteren Instrumenten der Suchtprävention werden zwei Schlussfolgerungen getroffen:

Zu weiteren präventiven Maßnahmen im Rahmen der SpielV hat die Studie der TU Dresden kein einheitliches Bild ergeben. Bei den Regelungsinstrumenten wurden von den Studienteilnehmern folgende Maßnahmen vorgeschlagen: Verbot von Geldspielgeräten in Gaststätten, Erhöhung des Mindestalters, Zeitbegrenzungen, Reduzierung von Bestandsspielhallen. Des Weiteren reichten die Vorschläge von einer besseren Umsetzung der Regelungsinstrumente, z. B. Identifikationsmittel, bessere Umsetzung durch das Spielstättenpersonal, bis hin zu einem besseren Vollzug, z. B.

bundeseinheitliches Vorgehen, Verstärkung von Ordnungsämtern, Präzisierung der Straftatbestände, höhere Strafen.

Die Befragten stützen den wissenschaftlichen Ansatz, dass sich eine Glücksspielstörung entwickelt, wenn eine vulnerable Person auf bestimmte Glücksspiel- und Umgebungsmerkmale trifft. Daher sollten die Maßnahmen auch darauf abzielen, vulnerable Personen frühzeitig zu erkennen und zu schützen.

3.3.2 Vorschläge der Studie

Aus den Ergebnissen und Schlussfolgerungen der Studie der TU Dresden werden abschließend konkrete Vorschläge und Handlungsempfehlungen abgeleitet. Diese gliedern sich danach, wie die aktuellen Regelungen der SpielV umfassend eingehalten bzw. zukünftig Verbesserungen der SpielV erreicht werden können. Eine Bewertung der Vorschläge aus Sicht der Verfasser der Studie erfolgt in Kap. 4.

3.3.2.1 Vorschläge zur umfassenden Einhaltung der aktuellen Regelungen der SpielV

Zwei zentrale Aspekte für den Verbraucher- und Jugendschutz sind die vollständige Einhaltung der relevanten Bestimmungen der SpielV sowie die Reduzierung des illegalen Angebots in Spielstätten. Dazu werden folgende Maßnahmen vorgeschlagen:

Es wird eine zentrale Datenbank für alle Geldspielgeräte und Aufstellorte, verbunden mit einer einfachen Überwachungsfunktion und einer einfachen elektronischen Ableseung durch das Kontrollpersonal, vorgeschlagen. Hintergrund der Überlegung ist, dass sich bei der Erstellung der Studie gezeigt hat, dass die Qualität der Kenntnisse über Geldspielgeräte und Aufstellorte auf Gemeinde- bzw. Landesebene sehr unterschiedlich ist. Dies erschwere den stark eingebundenen Ordnungsbehörden die Arbeit. Die Studie geht von einer starken Reduzierung der Problematik durch eine zentrale elektronische Datenbank aus.

Des Weiteren werden verpflichtende Kontrollen durch technische Prüfgesellschaften vorgeschlagen. In Erweiterung der bestehenden Prüfungen nach § 7 SpielV wird vorgeschlagen, analog der regelmäßigen Kontrollen technischer Geräte durch private

Prüfgesellschaften, wie z. B. DEKRA, eine erweiterte regelmäßige verpflichtende Zertifizierung sowie zufallsverteilte und unangekündigte Kontrollen einzuführen. Neben der technischen Prüfung könnten auch andere Vorgaben wie Schulungsbescheinigungen, Jugendschutz, Maßnahmen zur Verhinderung der Mehrfachbespielung und die Sperrabfrage geprüft werden.

Es wird die Verbesserung der polizeilichen und gerichtlichen Kontrollmöglichkeiten angeregt. Insbesondere die Expertinnen und Experten hoben hervor, dass klarere Regelungen und Gesetze zur Abgrenzung legaler und illegaler Spielstätten die Arbeit der Polizei und Gerichte erleichtern würden. Hierbei sind insbesondere klarere Straftatbestände zu nennen.

Ein weiterer Vorschlag betrifft die Schulungen von Betreibenden und des Spielstättenpersonals. Hier sollten die Regelungsinstrumente der aktuellen SpielV mehr Raum erhalten, da die Studie ergeben hat, dass einzelne Regelungsinstrumente der SpielV nicht ausreichend bekannt sind.

Im Hinblick auf das nach § 13 Abs. 10 SpielV gerätegebundene personenungebundene Identifikationsmittel regt die Studie der TU Dresden entweder eine Verbesserung der Umsetzung der gerätegebundenen personenungebundenen Spielerkarte oder nach datenschutzrechtlicher Klärung die Einführung einer personenungebundenen Spielerkarte an. Als mögliche Verbesserungen des bestehenden Identifikationsmittels werden z. B. Schulungen zur Spielerkarte genannt, die auch die Folgen der Umgehung beinhalten sollten. Auch seien zumindest stichprobenhaft verdeckte Kontrollen empfehlenswert. Eine höhere Strafbewehrung bei Umgehung der Voraussetzungen sei möglich. Alternativ könnte entsprechend der Überlegungen zur personenbezogenen Nutzung von Online-Glücksspielen nach dem GlüStV eine personenbezogene Spielerkarte mit ID-Nr. kombiniert mit dem Personalausweis genutzt werden. Die datenschutzrechtliche Diskussion wäre analog der Sperr- und Limitdateien im GlüStV zu führen.

Der sechste Vorschlag, welcher der Studie der TU Dresden zu entnehmen ist, befasst sich mit einer Entlastung des Spielstättenpersonals zur Vermeidung von Interessenkonflikten. So wird die Trennung der Verantwortung für die Beobachtung

riskanten Spielverhaltens durch das Aufsichtspersonal und die Ansprache der Betroffenen angeregt. Die Ansprache, die Motivierung zur Selbstsperre oder die Fremdsperre sollten durch externe Beauftragte für den Schutz der Spielenden der Betreiberfirmen oder in Kooperation mit Beratungsstellen erfolgen.

In Gaststätten hat die Studie die weitgehende Nichteinhaltung aller Regelungen der SpielV festgestellt. Es wird daher vorgeschlagen, den Aufsteller und/oder Betreibenden von Geldspielgeräten in Gaststätten eine Frist für die umfassende Umsetzung der SpielV zu setzen und zeitnah zu kontrollieren, inwieweit die Eigenmaßnahmen der Betreibenden zu einer deutlichen und messbaren Verbesserung der Situation beigetragen haben. Sollte eine entsprechende Übergangsfrist nicht zu messbaren Erfolgen führen, sollte der Verordnungsgeber über weitere Maßnahmen, einschließlich eines Verbots des Spielens an Geldspielgeräten in Gaststätten entscheiden.

3.3.2.2 Vorschläge für zukünftige Verbesserungen der SpielV für Spielhallen und Gaststätten

Es sollte regelmäßige Wiederholungsbefragungen von Spielenden an Geldspielgeräten in kürzeren Abständen zur kontinuierlichen Evaluierung der SpielV geben. Hierdurch könnten mögliche Veränderungen zentraler Parameter systematisch und mit weniger Fehleranfälligkeit erfasst werden.

Des Weiteren wird vorgeschlagen, regelmäßige Fachgespräche zu Erfahrungen mit bestimmten Regelungsinstrumenten und zu einem möglichen Handlungsbedarf zu organisieren. Teilnehmen sollten nach Ansicht der Studienverfasser Personen aus Betrieben, der PTB, Prüfgesellschaften (z. B. DEKRA), Hilfseinrichtungen, Polizei, Justiz, Wissenschaft und Ministerien. Auch sollten regelmäßige Literaturübersichten dabei helfen, den aktuellen wissenschaftlichen Stand der Wirksamkeit einzelner Regelungsinstrumente zu prüfen. So hat die Literaturrecherche dieses Mal ergeben, dass Warnhinweise anders aufbereitet werden sollten, um eine erhöhte Wirksamkeit zu erzielen.

Vorschlag 10 regt eine einheitliche und koordinierte Änderung der SpielV und des GlüStV sowie entsprechende Evaluierungen innerhalb der EU, des Bundes und der

Länder an. Hierbei sollte auf eine möglichst kohärente Regelungsintensität geachtet werden, um eine Abstimmung und Einheitlichkeit der rechtlichen Bestimmungen zu ermöglichen und die Kanalisierung der Spielenden in das legale Glücksspiel zu erreichen.

Die Wirksamkeit einzelner Regelungsinstrumente kann nur durch ein experimentelles Setting geprüft werden, in dem jeweils nur ein Regelungsinstrument verändert wird und die anderen stabil bleiben. Um dies zu ermöglichen, wird eine Experimentierklausel in der SpielV vorgeschlagen.

3.4 Ökonomische Studien

Die wirtschaftliche Entwicklung aufgestellter Geldspielgeräte wird von verschiedenen Studien, die für Die Deutsche Automatenwirtschaft e. V. bzw. die VDAI Verlags- und Veranstaltungsgesellschaft mbH erstellt worden sind, beleuchtet.^{34, 35} Die Studien präsentieren ähnliche Ursachen und Gründe für die aktuelle Lage, jedoch mit unterschiedlicher Gewichtung. Der nachfolgende Abschnitt stellt eine Zusammenfassung der vermuteten Ursachen und der daraus gezogenen Schlussfolgerungen dar.

Die Studien verzeichnen einen Rückgang der aufgestellten Geldspielgeräte von 255 000 im Jahr 2017 auf ca. 180 000 zu Beginn des Jahres 2022. Zusätzlich wird ein Rückgang der Umsätze der Unterhaltungsautomatenindustrie von 5,9 Mrd. Euro im Jahre 2017 auf etwa 4,2 Mrd. Euro im Jahr 2021 benannt.

Als Ursachen für den Rückgang der Aufstellzahlen und der Umsätze werden verschiedene Gründe benannt:

³⁴ IW Consult GmbH, Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Unterhaltungsautomatenwirtschaft, März 2023. Diese Studie wird als Nachfolgestudie der bis ins Jahr 2021 jährlich beim ifo Institut bzw. beim IFH Köln veröffentlichten Studie über die Automatenwirtschaft betrachtet.

³⁵ DIW Econ GmbH, 40 Pfennig Höchstesatz - Die Automatenwirtschaft zwischen Regulierung und ökonomischen Trends seit 1993, April 2022.

- Die Maßnahmen zur Bekämpfung der COVID-19 Pandemie spielten eine große Rolle, da Spielhallen und Gastronomiebetriebe schließen mussten. Eine Welle von pandemiebedingten Betriebsaufgaben konnte durch die Corona-Hilfen und die ausgesetzte Insolvenzantragspflicht jedoch verhindert werden.
- Durch diverse gesetzliche Regelungen im GlüStV, den Landesspielhallengesetzen und der SpielV mussten Geräte abgebaut werden. Hierzu zählen die Abstandsregeln zwischen Spielhallen, das Verbot der Mehrfachkonzessionen und die Reduktion der aufgestellten Geldspielgeräte in der Gastronomie.
- Die Betreibenden verzeichnen steigende Betriebskosten (Energie, Lohn, Miete sowie diverse Steuern wie z. B. Vergnügungssteuern), können diese jedoch nicht an die Spielenden weiterreichen, da die gesetzlichen Vorgaben die maximalen Einsätze, Gewinne und die Dauer des Spiels vorgeben. Vor allem die von der Automatenwirtschaft in Auftrag gegebene Studie der DIW Econ GmbH verweist darauf, dass der Höchsteinsatz von 40 Pfennig im Jahr 1993 bis heute fast unverändert bei 0,20 Euro liegt.
- Die Sechste Verordnung zur Änderung der SpielV hat die Attraktivität von Geldspielgeräten gegenüber anderen Glücksspielformen reduziert. Hierbei werden insbesondere das gerätegebundene personenungebundene Identifikationsmittel, die Nullstellung nach drei Stunden Spielbetrieb und die Einzeleinsatztaste genannt.

Beide Studien sehen eine Gefährdung des Kanalisierungsauftrags, was sich u. a. durch Ausweichbewegungen von Spielenden zu illegalen Fun Games und Online-Glücksspielen äußert. Die Studien sehen eine direkte Korrelation zwischen den gesetzlichen Restriktionen, der Reduktion der Attraktivität von Geldspielgeräten und dem Erstarken des illegalen Spiels durch Fun Games.

Ferner gehen beide Studien davon aus, dass sich dieser Trend noch verstärken wird, womit weitere Schließungen von Spielstätten verbunden sind, die Aufstellzahlen und Umsätze weiter zurückgehen werden und das illegale Glücksspiel zunehmen wird.

Eine weitere von der VDAI Verlags- und Veranstaltungsgesellschaft mbH in Auftrag gegebene Studie³⁶ analysiert zusätzlich die Entwicklung des legalen und illegalen Marktes. Hierzu wird der Zeitraum zwischen 1997 und 2026³⁷ untersucht. Die Studie definiert drei Zeiträume, die aus Sicht der Autoren durch bestimmte rechtliche Vorgaben definiert sind:

- Zeitraum I fasst die Zeit und alle rechtlichen Regulierungen vor 2006 zusammen,
- Zeitraum II wird definiert durch das Inkrafttreten der Fünften Verordnung zur Änderung der SpielV im Jahr 2006 und endet mit dem ersten Staatsvertrag zur Änderung des GlüStV im Jahr 2012,
- Zeitraum III beschreibt die Zeit von 2012 bis heute in der u. a. die Sechste Verordnung zur Änderung der SpielV und der GlüStV in Kraft getreten sind.

Unter bestimmten Annahmen und Festlegungen wird von den Autoren versucht, für die einzelnen Zeiträume den Schwarzmarktanteil zu bestimmen. Hierfür definieren die Autoren einen sog. Kanalisierungsindex bzw. eine Kanalisierungsquote, um darzustellen, wie effektiv die Maßnahmen aus der SpielV und dem GlüStV sind. Die Studie sieht für den Zeitraum I eine Kanalisierungsquote von 59 % und einen Schwarzmarktanteil von 41 %. Für den Zeitraum II steigt die Kanalisierungsquote auf 96 % und der Schwarzmarktanteil sinkt auf 4 %. Im Zeitraum III fällt die Kanalisierungsquote auf 54 % - 70 % und der Schwarzmarktanteil steigt auf 30 % - 46 %. Die Studie führt die Schwankungen auf die Verfügbarkeit und Attraktivität der Geldspielgeräte durch Regelung im GlüStV und der SpielV zurück. Die Autoren prognostizieren, dass sich die Lage bis 2026 weiter verschlechtern und der Schwarzmarktanteil zunehmen wird. Entsprechend wird empfohlen, die Attraktivität von Geldspielgeräten zu

³⁶ Fritz; Haucap, Justus; Thorwarth, Susanne, Entwicklung der Kanalisierungsquote des gewerblichen Automatenspiels in Deutschland, März 2023.

³⁷ Die Entwicklung ist zweijährig bis 2022 dargestellt. Die Jahre 2024 bis 2026 stellen eine Prognose dar.

steigern, um damit die Kanalisierungsquote in das legale Glücksspiel zu verbessern und den Schwarzmarktanteil zu reduzieren.

Die Spielmotivation und Spielfreude an Geldspielgeräten werden von einer weiteren Studie im Auftrag des Bundesverbandes Automatenunternehmer e. V.³⁸ untersucht. Die Autoren merken an, dass die Studie eine Momentaufnahme für das Frühjahr 2023 darstellt und weitere wissenschaftliche Untersuchungen zu diesem Thema notwendig sind. Fragen der Suchtprävention sind nicht Teil dieser Studie. Unter diesen Randbedingungen stellt die Studie fest, dass die Spielhalle der beliebteste Spielort ist und die drei Hauptgründe dafür die Hygiene und Sauberkeit, die Nähe zum Wohnort sowie das vor Ort anwesende Personal sind. Die gesetzlichen Regelungen zum Spielerschutz werden dabei als Einschränkung der Spielmotivation und -freude wahrgenommen. Dabei werden die Gewinnlimitierung, Einsatzlimitierung, die Verhinderung der Mehrfachbespielung und die Fünf-Minuten-Pause als die wesentlichsten Einschränkungen betrachtet. Entsprechend wurden von den Spielern und Spielerinnen als Hauptgründe für das Spielen an illegalen Geräten benannt, dass das legale Spiel uninteressant sei, beim illegalen Glücksspiel höhere Einsätze möglich seien und anonym gespielt werden könne. Als Schlussfolgerung sieht die Studie, dass die Spielfreude ein zentrales Element für das Spielen an Geldspielgeräten darstellt. Abwanderungen zu anderen Spielformen, wie Casino, Internet oder illegales Glücksspiel werden durch Regulierungen, die diese Spielfreude stark reduzieren oder beeinträchtigen, ausgelöst.

3.5 Umfrage bei den Finanzbehörden der Länder zu Fiskaldaten

Im Rahmen der Evaluierung der SpielV entsprechend § 20 Abs. 3 SpielV wurde das Bundesministerium der Finanzen (BMF) mit Schreiben vom 30. November 2022 gebeten, in Abstimmung mit den obersten Finanzbehörden der Länder eine Reihe von Fragen zu beantworten. Ziel der Abfrage war es zu ermitteln, ob bei der

³⁸ *Junge et al.*, ZfWG 05 2023.

Aufzeichnung von Fiskaldaten in Geldspielgeräten entsprechend § 13 Nr. 9, 9a SpielV Anpassungsbedarf besteht.

So wurde u. a. gefragt, ob den Finanzbehörden Probleme beim Auslesen, der Weiterverarbeitung oder der Nutzung der Fiskaldaten bekannt sind. Des Weiteren sollte in Erfahrung gebracht werden, ob die Finanzbehörden zusätzlich den sog. VDAI-Ausdruck verwenden bzw. welche Rolle dieser spielt und ob Manipulationsfälle des VDAI-Ausdrucks bekannt sind. Die Finanzbehörden wurden ebenfalls um Auskunft gebeten, ob die gesicherten Fiskaldaten gemäß § 13 Nr. 9, 9a SpielV flächendeckend von allen Finanzbehörden verwendet werden und ob Manipulationsfälle bekannt seien.

Mit Schreiben vom 31. Januar 2023 übermittelte das BMF 14 Rückmeldungen der Landesbehörden sowie eine vom Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen (LKA NRW). Diese Rückmeldungen wurden vom BMWK ausgewertet (s. hierzu Kap. 4.4).

Im Februar 2024 wurde über BMF ein weiteres Schreiben mit ergänzenden Fragen des BMWK an die obersten Finanzbehörden der Länder übermittelt. So wurde u. a. gefragt, was die mindestens notwendigen Daten von Geldspielgeräten sind, die zusätzlich noch kryptografisch erfasst werden müssten, um einen Kassensturz zu ermöglichen. Darüber hinaus wurde gefragt, ob noch weitere Daten für die steuerliche Erhebung unbedingt notwendig sind, die der kryptografischen Sicherung unterliegen sollten. Bis auf zwei Länder haben sich alle Länder auf die Umfrage zurückgemeldet. Auch diese Rückmeldungen wurden vom BMWK analysiert (s. hierzu Kap. 4.4.3)

3.6 Rückmeldungen der DIHK

Zur Stärkung des Jugend- und Spielerschutzes wurden mit der Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV Unterrichtungen der IHK für die Aufsteller und ihr Personal ergänzt. Die Regelungen sind in Kap. 2.3.3 dargestellt.

Im Rahmen der Evaluierung wurden die IHKn der einzelnen Länder über die Deutsche Industrie- und Handelskammer (DIHK) zu diesen Unterrichtungen befragt. Hierbei war von Interesse, wie viele Personen die Unterrichtungen besucht haben und

wie hoch der Anteil der ausgestellten Bescheinigungen war. Abgefragt wurde der Zeitraum von 2014 bis 2022.

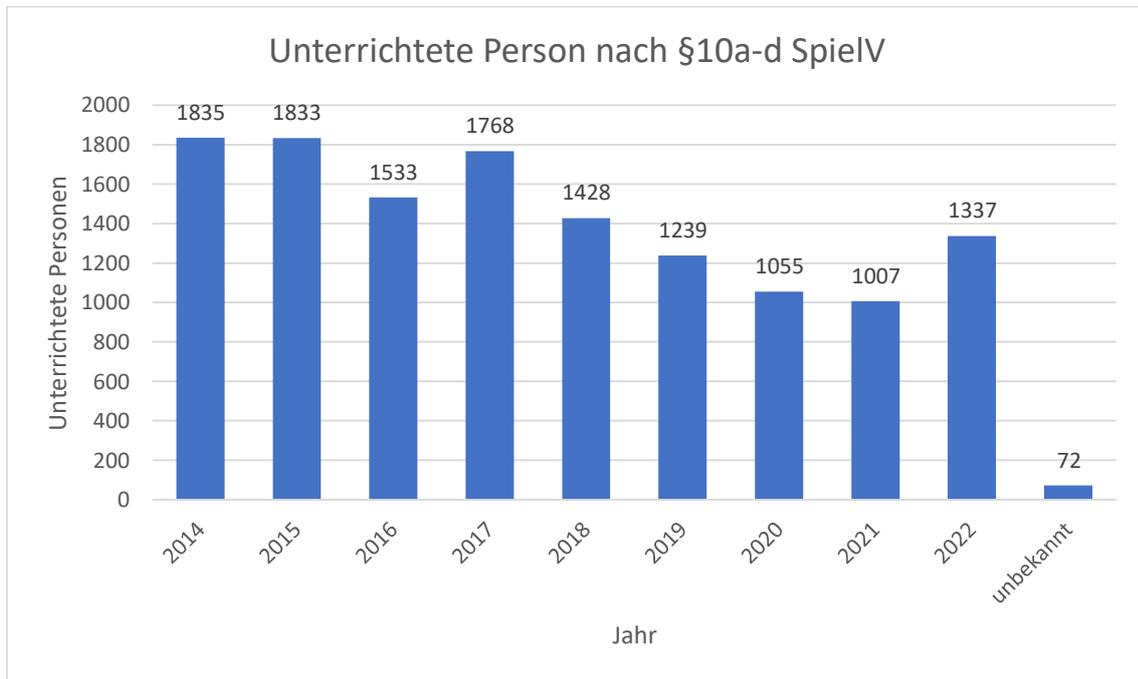


Abbildung 4: Anzahl der unterrichteten Personen nach §10a - §10d SpielV pro Jahr

In Abbildung 2 ist die Anzahl der unterrichteten Personen pro Jahr im Zeitraum von 2014 bis 2022 dargestellt. Der Balken „unbekannt“ im Diagramm gibt an, dass diese Personen nicht einem speziellen Jahr zugeordnet werden konnten. Die Anzahl der unterrichteten Personen ist seit 2016 rückläufig. Ein stärkerer Einbruch ist während der COVID-19 Pandemie zu verzeichnen, als auch zeitweilig Spielhallen und Gaststätten geschlossen waren. Nach der COVID-19 Pandemie nahm die Anzahl der Unterrichteten wieder zu, blieb jedoch unterhalb des Vor-Pandemie-Niveaus. Von diesen Personen erhielten über 99 % eine Bescheinigung nach § 10b Abs. 3 SpielV. Zum Erhalt einer solchen Bescheinigung muss die zu unterrichtende Person am Unterricht ohne Fehlzeiten teilgenommen haben.

Ferner wurden die IHKn gebeten, die größten Herausforderungen bzgl. der Unterrichtungen entsprechend §§ 10a bis 10d SpielV zu benennen. Insgesamt wurde fünf Mal zurückgemeldet, dass die Teilnehmenden mangelnde Deutschkenntnisse besaßen, was eine Unterrichtung erschwerte.

3.7 Rückmeldungen der BZgA

Im Rahmen der Evaluierung der SpielV wurde auch die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) zu ihren Beratungsangeboten befragt. Mit Schreiben vom 10. März 2023 hat die BZgA u. a. zurückgemeldet, dass sie zur Prävention problematischer bzw. pathologischer Glücksspielnutzung sowohl telefonische als auch digitale Beratungsangebote für Betroffene und Angehörige anbietet. Zur Glücksspielsucht werden durchschnittlich 1.634 Gespräche pro Jahr geführt, die der Kategorie „Beratung für Spielende“ zugeordnet werden. Davon beziehen sich ca. 64 % der Anliegen auf Automaten-Glücksspiele, 21 % auf Online-Glücksspiele und jeweils 6 % auf Sportwetten und andere Glücksspielformen sowie 4 % auf Lotteriespiele. Etwa 60 % der Beratungsgespräche werden mit Spielenden und etwa 40 % mit Angehörigen geführt. Daneben bietet die BZgA ein digitales Verhaltensänderungsprogramm „Check Out“ an, welches sich gezielt an Spielende richtet. Im Zeitraum von 2010 bis 2022 wurden insgesamt 3 326 Onlineberatungen im Rahmen dieses Programms durchgeführt. Zur Gewährleistung eines niedrigschwelligen Beratungsangebots zur Glücksspielsucht werden keine weiteren Angaben zur Nutzung legaler oder illegaler Glücksspielangebote erfragt. Auch eine Differenzierung danach, ob Automaten-Glücksspiele in Spielhallen, in der Gastronomie oder in Spielbanken genutzt werden, erfolgt nicht.

3.8 Zwischenbericht der Evaluierung des GlüStV

Der Zwischenbericht zur Evaluierung gemäß § 32 GlüStV 2021 wurde in der 221. Sitzung der Innenministerkonferenz³⁹ beschlossen und anschließend veröffentlicht. Er bietet eine detaillierte Analyse der Implementierung und die ersten Auswirkungen der Regelungen des GlüStV bis Ende 2023. Ziel der Evaluierung ist es, die Auswirkungen der neuen Regelungen auf den deutschen Glücksspielmarkt zu bewerten und

³⁹ 221. Sitzung der Innenministerkonferenz vom 19. Juni 2024 bis 21. Juni 2024 in Potsdam.

potenzielle Anpassungsbedarfe zu identifizieren, um die Ziele des GlüStV 2021 effektiv zu erreichen.⁴⁰ Nachfolgend soll auf wesentliche Aspekte des Berichts eingegangen werden, die auch für das terrestrische Automatenspiel in Spielhallen und Gaststätten von Relevanz sind. Im Einzelnen:

Ein zentraler Punkt des Berichts ist die Marktstruktur des deutschen Glücksspiels. Laut Angaben der GGL entfielen im Jahr 2022 94 % der Bruttospielerträge auf erlaubte Glücksspiele, während 6 % auf den unerlaubten Markt entfielen.⁴¹ Diese Zahlen unterstreichen die Bedeutung der regulierten Glücksspielangebote, während gleichzeitig Herausforderungen im Bereich der Marktüberwachung und der Bekämpfung des Schwarzmarktes deutlich werden.

Im Jahr 2022 erreichte der deutsche legale Glücksspielmarkt Bruttospielerträge von 12,5 Mrd. Euro, was einem Anstieg von 34 % im Vergleich zum Vorjahr entspricht. Besonders hervorgehoben wird der Sektor der Geldspielgeräte der gewerblichen Automatenaufstellung, der mit einem Bruttospielertrag von 4,8 Mrd. Euro im Jahr 2022 den größten Anteil mit 38 % am erlaubten Markt auswies.⁴²

Der GlüStV sieht in § 6h bereits heute ein ausdrückliches Verbot des parallelen Spielens im Internet vor. Dies wird durch eine sog. Aktivitätsdatei überwacht, die sicherstellt, dass Spielende nicht gleichzeitig bei verschiedenen Anbietern spielen (§ 6h Abs. 3 GlüStV). Dieses Verbot der Mehrfachbespielung zielt darauf ab, die besonderen Gefahren von Glücksspielen im Internet zu reduzieren.⁴³ Aktuell scheint sich die Regelung zu bewähren.

Interessant erscheint, dass § 6i Abs. 1 Satz 1 GlüStV ein sog. Monitoring zur Spielsuchtfrüherkennung im Internet vorsieht. Danach müssen Veranstalter von Online-

⁴⁰ Zwischenbericht der Länder zur Evaluation gemäß § 32 GlüStV 2021, 31. Januar 2024, S. 6.

⁴¹ Zwischenbericht der Länder zur Evaluation gemäß § 32 GlüStV 2021, 31. Januar 2024, S. 11.

⁴² Zwischenbericht der Länder zur Evaluation gemäß § 32 GlüStV 2021, 31. Januar 2024, S. 12 f.

⁴³ Zwischenbericht der Länder zur Evaluation gemäß § 32 GlüStV 2021, 31. Januar 2024, S. 35.

Casinospielen, Online-Poker und virtuellen Automaten spielen im Internet sowie Veranstalter und Vermittler von Sportwetten im Internet auf eigene Kosten ein auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhendes, auf Algorithmen basierendes automatisiertes System zur Früherkennung von glücksspielsuchtgefährdeten Spielenden einsetzen. Bisher sind die Anbieter weitgehend frei in der Ausgestaltung dieser Vorgabe. Es wird daher festgehalten, dass es qualitativer Vorgaben bedarf, wenn sich diese Vorschrift auf Dauer bewähren soll. Für die gesetzlichen Vorgaben wird hingegen kein Handlungsbedarf gesehen.⁴⁴

Von Interesse sind vor allem auch die Ausführungen zum Spielersperrsystem, §§ 8 bis 8d GlüStV.⁴⁵ Der Zwischenbericht führt aus, dass vom Zeitpunkt des Inkrafttretens des GlüStV bis zum Ende des Berichtszeitraums die Zahl der Abfragen kontinuierlich gestiegen sei. Die Tabelle der OASIS-Abfragen von 2019 bis November 2023 zeigt, dass vorwiegend im Bereich der Sportwetten eine hohe Zahl von Abfragen zu verzeichnen ist (592 225 512 im Jahr 2023 bis November), was auf die Popularität dieses Marktsegments hinweist. Spielhallen stehen mit 88 007 257 Abrufen im Jahr 2023 bis November auf dem zweiten Platz.⁴⁶

Die Tabelle mit der Anzahl der OASIS-Sperren zeigt, dass es deutliche Defizite bei der Umsetzung von Fremdsperren im Gegensatz zu Selbstsperren in Spielhallen gibt, was auf Verbesserungspotenzial in der Branche hinweist. Ein Beispiel hierfür ist die Anzahl der Selbstsperren in Spielhallen im November 2023, die bei 73 600 liegt, während es nur 565 Fremdsperren gab.⁴⁷ Es wird ferner auf ein Defizit bei der Fremdsperre hingewiesen, bei der die Glücksspielbranche ihrer Verpflichtung zur

⁴⁴ Zwischenbericht der Länder zur Evaluation gemäß § 32 GlüStV 2021, 31. Januar 2024, S. 36 ff.

⁴⁵ Zwischenbericht der Länder zur Evaluation gemäß § 32 GlüStV 2021, 31. Januar 2024, S. 39 ff.

⁴⁶ Zwischenbericht der Länder zur Evaluation gemäß § 32 GlüStV 2021, 31. Januar 2024, S. 41, Tabelle 3.

⁴⁷ Zwischenbericht der Länder zur Evaluation gemäß § 32 GlüStV 2021, 31. Januar 2024, S. 42, Tabelle 4.

Intervention bei Glücksspielsuchtgefährdung oder Überschuldung kaum nachkomme. Dies wird insbesondere für Gaststätten vermutet, da sie mutmaßlich nicht vollständig an das Spielersperrsystem OASIS angeschlossen sind.⁴⁸ Der Bericht erwähnt, dass im Hinblick auf den Anschluss an das OASIS-Sperrsystem insbesondere die Gaststätten problematisch sind. Hier sei für die Zukunft eine stärkere Kontrolle der Glücksspielanbieter erforderlich. Der Zwischenbericht fasst zusammen, dass die Entwicklung der Sperren weiterhin zu beobachten ist, da sie ein wichtiger Indikator für den Erfolg der Regelungen seien. Ein dringender rechtlicher Handlungsbedarf sei nicht erkennbar.

Als interessanter Ansatz wird der „Panikknopf“ gemäß § 6i Abs. 3 GlüStV im Onlinebereich genannt, der eine 24-stündige Sofortsperrung ermöglicht, um Spielende zu schützen.⁴⁹ Diese Maßnahme kann als effektives Instrument zur Prävention problematischen Spielverhaltens wirken, wobei der Zwischenbericht weitere Begleitforschung anregt.

Ferner werden Maßnahmen zur Unterbindung der Mitwirkung am Zahlungsverkehr für illegale Online-Glücksspiele beschrieben. Diese umfassen die Untersagung der Beteiligung von Zahlungsdienstleistern an Zahlungen und Auszahlungen für unerlaubtes Glücksspiel sowie die Überprüfung der Legalität von Glücksspielangeboten durch Zahlungsdienstleister anhand einer amtlichen Liste (White-List). Zahlungsdienstleister müssen bereits im Vorbereitungsstadium der Vertragsabschlüsse mit Glücksspielanbietern die Mitwirkung unterbinden und können umfassend verboten werden, wenn ihre Mitwirkung an illegalen Glücksspieltransaktionen festgestellt wird.⁵⁰

Die gesetzlichen Vorgaben in § 21a Abs. 2 und 3 GlüStV zur Vermittlung von Sportwetten haben sich nach Auffassung des Zwischenberichts bewährt, insbesondere im

⁴⁸ Zwischenbericht der Länder zur Evaluation gemäß § 32 GlüStV 2021, 31. Januar 2024, S. 43.

⁴⁹ Zwischenbericht der Länder zur Evaluation gemäß § 32 GlüStV 2021, 31. Januar 2024, S. 40 ff.

⁵⁰ Zwischenbericht der Länder zur Evaluation gemäß § 32 GlüStV 2021, 31. Januar 2024, S. 45 ff.

Hinblick auf die Bekämpfung unerlaubter Angebote. Zur Verhinderung der Anfälligkeit des Glücksspielsektors für Geldwäsche sei jedoch die Einführung einer Vorgabe zur Darlegung der rechtmäßigen Herkunft der wirtschaftlichen Mittel für die Errichtung der Wettvermittlungsstelle, um die Zuverlässigkeit der Finanzierungsquellen zu gewährleisten, prüfenswert. Trotz bereits bestehender Regelungen für die Veranstaltung von Sportwetten, virtuellen Automaten Spielen und Online-Poker nach § 4a Abs. 1 Nr. 1 c) GlüStV sieht der Bericht für Wettvermittlungsstellen derzeit keinen dringenden Änderungsbedarf.⁵¹

Auch für Spielhallen wird kein dringender Handlungsbedarf im Rahmen des GlüStV 2021 gesehen.⁵² Der Bericht verweist darauf, dass für diesen Bereich eine geteilte Zuständigkeit aus bundes- und landesrechtlichen Regelungen besteht.

Schließlich werden im Bericht einige dringende Änderungsbedarfe mit hoher Priorität genannt. Dazu gehören die Erweiterung der Abfragekompetenz auf ausländische Sicherheitsbehörden,⁵³ die Überarbeitung der Regelung zu Netzsperrern und Erweiterung hinsichtlich eines Vorgehens gegen Werbung für unerlaubtes Glücksspiel,⁵⁴ die Erweiterung des § 9 GlüStV um eine allgemeine Abfragekompetenz zur Abfrage von Erkenntnissen der Sicherheitsbehörden des Bundes und der Länder sowie der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen⁵⁵ und die Verbesserung des Erlaubnisverfahrens zur Einzelzulassung von virtuellen Automaten Spielen in § 22a Abs. 1

⁵¹ Zwischenbericht der Länder zur Evaluation gemäß § 32 GlüStV 2021, 31. Januar 2024, S. 64.

⁵² Zwischenbericht der Länder zur Evaluation gemäß § 32 GlüStV 2021, 31. Januar 2024, S. 69 ff.

⁵³ Zwischenbericht der Länder zur Evaluation gemäß § 32 GlüStV 2021, 31. Januar 2024, S. 21 ff., Ziff. 2.2.3.

⁵⁴ Zwischenbericht der Länder zur Evaluation gemäß § 32 GlüStV 2021, 31. Januar 2024, S. 49 f., Ziff. 2.7.1.3.3.

⁵⁵ Zwischenbericht der Länder zur Evaluation gemäß § 32 GlüStV 2021, 31. Januar 2024, S. 50 f., Ziff. 2.7.1.4.

Satz 2 GlüStV.⁵⁶ Diese Punkte bedürfen nach Auffassung des Zwischenberichts einer detaillierten Prüfung und wissenschaftlich basierten Evaluierung.

4 Analyse der Novelle und Schlussfolgerungen

Der nachfolgende Analyseteil befasst sich mit den Ergebnissen und Vorschlägen der wissenschaftlichen Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV, greift darüber hinaus weitere Themenbereiche auf, die sich insbesondere aus der Praxis ergeben. Ziel ist eine wertende Darstellung aller relevanten Aspekte, wobei konkrete Lösungsansätze vorgeschlagen und zur Diskussion gestellt werden.

Es dürfte schnell auffallen, dass viele der in Kap. 4 dargestellten Themenkomplexe eng miteinander verwoben sind und isolierte Einzellösungen damit wenig zielführend erscheinen. Die vorgeschlagenen Lösungsansätze sind daher als Gesamtpaket zu verstehen, die auch nur so Wirkung entfalten können. Die Stärkung des Jugend- und Spielerschutzes und die Kanalisierung hin zum legalen Spiel gehen Hand in Hand und sind wohlüberlegt abzuwägen. Verschärfungen auf der einen Seite, z. B. aus Gründen des Jugend- und Spielerschutzes, erfordern daher ggf. Erleichterungen an anderer Stelle, damit das legale Glücksspiel seinem Kanalisierungsauftrag gerecht werden kann.

Die einzelnen Themenkomplexe in Kap. 4 sollten mithin in ihrer Gesamtheit wahrgenommen werden. Das Herausgreifen lediglich einzelner Unterpunkte dürfte zielführende Lösungen eher erschweren.

4.1 Identifikationsmittel

Die Intention des Identifikationsmittels nach § 13 Nr. 10 SpielV ist, dass der Spielbetrieb an einem Geldspielgerät erst möglich ist, nachdem die Spielberechtigung des

⁵⁶ Zwischenbericht der Länder zur Evaluation gemäß § 32 GlüStV 2021, 31. Januar 2024, S. 66 f., Ziff. 3.5.3.

Spielers bzw. der Spielerin überprüft wurde. Dieses Identifikationsmittel existiert in zwei Ausprägungsformen: (1) als wiederverwendbares Identifikationsmittel, wie z. B. eine physische Karte und (2) als nicht-wiederverwendbares Identifikationsmittel, wie z. B. ein 4-stelliger PIN, der nach seiner Benutzung seine Gültigkeit verliert. Details zum Identifikationsmittel wurden bereits in Kap. 2.3.4.4.7 erläutert. Ziel des Identifikationsmittels ist die Stärkung des Jugend- und Spielerschutzes, indem nur spielberechtigte Personen an einem Geldspielgerät spielen können und zusätzlich die Mehrfachbespielung unterbunden wird.

Die Schutzwirkung des Identifikationsmittels basiert auf einer organisatorischen und einer technischen Komponente.

Die organisatorische Komponente stellt eine Verpflichtung bei der Ausübung des Gewerbes dar und ist in § 6 Abs. 5 SpielV geregelt. Der Aufsteller hat dafür zu sorgen, dass jede spielende Person ein Identifikationsmittel erhält und dieses, sofern es sich um eine wiederverwendbares Identifikationsmittel handelt, nach Beendigung des Spielbetriebs unverzüglich zurückgegeben wird.

Der technische Aspekt wird in § 13 Nr. 10 SpielV definiert und im Rahmen der Bauartzulassung durch die PTB geprüft. Technisch muss gewährleistet sein, dass der Spielbetrieb nur bei ständiger Verwendung eines gültigen gerätegebundenen, personenungebundenen Identifikationsmittels möglich sein darf, wobei die Gültigkeit des verwendeten Identifikationsmittels durch das Spielgerät vor Aufnahme des Spielbetriebs geprüft werden muss und während des Spielbetriebs keine Daten auf dem verwendeten Identifikationsmittel gespeichert werden dürfen.

4.1.1 Probleme im Zusammenhang mit dem Identifikationsmittel

4.1.1.1 Erkenntnisse aus der Studie der TU Dresden

In Teilstudie 4⁵⁷ zur verdeckten, teilnehmenden Beobachtung in Spielhallen und Gaststätten wurden von der TU Dresden sowohl die Einhaltung der organisatorischen als auch der technischen Vorgaben beobachtet. Bei insgesamt 47 % der Fälle wurden Regelverstöße bzgl. der Spielerkarte in Spielhallen und zu 57 % in Gaststätten beobachtet.

Für die Überprüfung der technischen Vorgaben wurde geprüft, ob sich mehrere Geräte mit einem Identifikationsmittel freischalten lassen. Die Studie stellte dabei keine Verstöße fest. Alle Regelverstöße sind auf die organisatorischen Maßnahmen zurückzuführen.

In Spielhallen war der häufigste Verstoß mit 41 %, dass an Spielende mehrere Identifikationsmittel ausgegeben wurden. In Gaststätten betrug der Anteil 23 %. Dabei handelt es sich um eine Ordnungswidrigkeit entsprechend § 19 Abs. 1 Nr. 5d SpielV. Der mit 45 % in Gaststätten am häufigsten festgestellte Verstoß war, dass das Identifikationsmittel bereits im Gerät steckte, so dass die Spielenden ohne weitere Feststellung der Spielberechtigung spielen konnten. In Spielhallen trat dies im Vergleich nur in 9 % der Fälle auf. Zwar sind die Aufsteller entsprechend § 6 Abs. 5 SpielV verpflichtet, nur ein Identifikationsmittel nach Überprüfung der Spielberechtigung auszugeben, was auch entsprechend § 19 Abs. 1 Nr. 5c SpielV bußgeldbewehrt ist, jedoch ist der Wortlaut der SpielV nicht in allen Fällen eindeutig. Dies führt zu Problemen im Vollzug, die in den nachfolgenden Kapiteln erläutert werden.

4.1.1.2 Probleme bei Rückgabe des Identifikationsmittels

Für die Ausgabe und den Einzug des Identifikationsmittels sind die Aufsteller gemäß § 6 Abs. 5 SpielV zuständig. Die Ausgabe an die spielende Person ist eindeutig

⁵⁷ Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. 162 ff.

geregelt, so dass die Aufsteller nur ein Identifikationsmittel ausgeben dürfen, unabhängig davon, ob es sich um ein wiederverwendbares oder nicht-wiederverwendbares Identifikationsmittel handelt. Für den Einzug wird jedoch nur festgelegt, dass die Aufsteller dafür Sorge zu tragen haben, dass die Spielenden ein wiederverwendbares Identifikationsmittel nach Beendigung des Spielbetriebs unverzüglich zurückgeben. Kommt der Aufsteller dieser Verpflichtung nicht nach, sieht die aktuelle SpielV keine Ordnungswidrigkeit entsprechend § 19 SpielV vor. Auch Vorgaben zum Umgang mit nicht-wiederverwendbaren Identifikationsmitteln enthält die aktuelle SpielV nicht. Dem Aufsteller obliegen hier derzeit keine Pflichten.

Rückmeldungen aus dem Vollzug bestätigen, dass in einigen Spielstätten Geldspielgeräte nahezu immer im Spielbetrieb sind. In diesen Fällen werden spielbereite Geldspielgeräte vorgefunden (Identifikationsmittel steckt bereits). Von den Aufstellern wird in diesen Fällen vorgetragen, dass Spielende die Spielstätte bereits verlassen hätten, ohne zuvor das Identifikationsmittel entnommen und zurückgegeben zu haben. Unabhängig von der Art des verwendeten Identifikationsmittels haben die Aufsteller aufgrund fehlender Ordnungswidrigkeitentatbestände zum wiederverwendbaren Identifikationsmittel bzw. fehlender Regelungen zum nicht-wiederverwendbar Identifikationsmittel keine Konsequenzen zu befürchten.

4.1.1.3 Problem der Mehrfachbespielung im Zusammenhang mit der computer-gestützten Freischaltung von Geldspielgeräten

Die Branche hat sog. Gerätefreischaltterminals bzw. Spielgastterminals entwickelt, die die Aufsteller dabei unterstützen können, dass sie ihre Pflichten bei der Ausübung des Gewerbes entsprechend den Vorgaben der SpielV und des GlüStV nachkommen. Dazu zählt die Spielberechtigungsprüfung gemäß § 6 Abs. 5 SpielV und die Abfrage beim Spielersperrsystem gemäß § 8 Abs. 3 GlüStV. Hierzu kann z. B. mit einem amtlichen Ausweis vollkommen automatisch das Alter festgestellt und gleichzeitig eine Abfrage an das Spielersperrsystem gesendet werden. Ist die spielende Person spielberechtigt, ruft das Terminal, ebenfalls voll automatisch, vom Geldspielgerät ein nicht-wiederverwendbares Identifikationsmittel entsprechend § 13 Nr. 10 SpielV ab und zeigt dies in der Regel als 4-stelligen PIN auf dem Terminal an. Von den Aufstellern werden diese Terminals u. a. direkt in der Spielstätte

platziert, so dass die Spielenden die Überprüfung selbstständig durchführen können. Diese Terminals sind nicht Teil eines Geldspielgerätes und unterliegen auch nicht der Regulierung der SpielV.

Rückmeldungen aus dem Vollzug zeigen, dass diese Terminals bei missbräuchlicher Verwendung eine Mehrfachbespielung ermöglichen. Spielende können zwei Geldspielgeräte gleichzeitig bespielen, weil sie sich entweder (1) mittels Terminal nach einer technisch bedingten Pause ein zweites Mal mit einem amtlichen Personalausweis ein weiteres Identifikationsmittel abrufen oder (2) sich an einem Terminal freischalten und sich zusätzlich von einem Mitarbeitenden eine Spielerkarte aushändigen lassen. Die Reihenfolge bei diesem Vorgehen ist nicht relevant.

Beide Vorgehensweisen rechtfertigen Aufsteller von Geldspielgeräten mit dem Hinweis, dass bei Freischaltung an einem Terminal keine „Aushändigung“ eines Identifikationsmittels – wie von § 6 Abs. 5 SpielV verlangt bzw. nach § 19 Abs. 1 Nr. 5c und 5d SpielV geahndet – vorliegt. Es erfolgt somit eine Mehrfachbespielung durch Spielende.

4.1.1.4 Problem der Personenverschiedenheit

In der Gastronomie herrscht zwischen der betreibenden Person einer Gaststätte und dem Aufsteller der Geldspielgeräte in der Regel Personenverschiedenheit. Die SpielV nimmt bei der Umsetzung der organisatorischen Maßnahmen zur Aushändigung und Einzug des Identifikationsmittels entsprechend § 13 Nr. 10 SpielV ausschließlich die Aufsteller in die Pflicht. Die Aufsteller sind in Gaststätten jedoch häufig nicht vor Ort. Rückmeldungen aus dem Vollzug zeigen, dass bei Vorliegen eines Verstoßes, wie z. B. bereits freigeschalteten Geldspielgeräten (s. Kap. 4.1.1.2) oder der Mehrfachausgabe von Identifikationsmitteln (s. Kap. 4.1.1.3), diese Personenverschiedenheit verwendet wird, um Verantwortlichkeiten bei der jeweils anderen Person zu suchen. Die Aufsteller argumentieren, dass die Umsetzung der Vorgaben zum Identifikationsmittel von dem bzw. der Gaststättenbetreibenden gewährleistet sein muss, da sie selber nicht vor Ort seien. Die Gaststättenbetreibenden weisen darauf hin, dass die SpielV eindeutig die Aufsteller verpflichten würde, die Vorgaben in Bezug auf das Identifikationsmittel umzusetzen.

4.1.2 Mögliche Maßnahmen

Es hat sich gezeigt, dass die SpielV in Bezug auf die organisatorischen Maßnahmen zur Handhabung des Identifikationsmittels entsprechend § 13 Nr. 10 SpielV nachgeschärft werden muss. Konkret bestehen folgende Ansatzpunkte:

4.1.2.1 Erweiterung der Pflichten der Aufsteller

Um die in Kap. 4.1.1.2 beschriebene Problematik bei der Rückgabe des Identifikationsmittels zu reduzieren, müssen die Pflichten des Aufstellers in § 6 Abs. 5 SpielV derart erweitert werden, dass keine Unterscheidung bei der Art des Identifikationsmittels – wiederverwendbar oder nicht-wiederverwendbar – mehr besteht. Dies könnte durch eine Umformulierung von § 6 Abs. 5 SpielV erfolgen, so dass der Aufsteller dafür Sorge zu tragen hat, dass vor der Aushändigung des Identifikationsmittels entsprechend § 13 Nr. 10 SpielV die Spielberechtigung geprüft wird und nach Beendigung des Spielbetriebs das Geldspielgerät in einen Zustand überführt wird, in dem kein Spielbetrieb mehr möglich ist. Der Spielbetrieb darf erst nach erneuter Spielberechtigungsprüfung wieder möglich sein. Ferner sollte der Aufsteller in die Verantwortung genommen werden, dass ein abhanden gekommenes Identifikationsmittel unverzüglich als ungültig markiert werden muss.

Um einen Verstoß entsprechend ahnden zu können, muss auch § 19 Abs. 1 SpielV erweitert werden. Dabei müssten die neu einzuführenden Ordnungswidrigkeitentatbestände alle Schritte von der Spielberechtigungsprüfung über die Ausgabe bis hin zum Einzug des Identifikationsmittels und der Überführung des Geldspielgeräts in einen Zustand, in dem kein Spielbetrieb mehr möglich ist, abgedeckt werden. Ferner sollte auch das Ausbleiben einer Reaktion des Aufstellers bei Verlust eines Identifikationsmittels zu ahnden sein.

4.1.2.2 Explizites Verbot von Mehrfachbespielung

Die aktuelle SpielV enthält diverse Maßnahmen, um Mehrfachbespielung zu verhindern. Hierzu zählen u. a. das Identifikationsmittel nach § 13 Nr. 10 SpielV sowie die Verpflichtungen des Aufstellers bei der Ausübung des Gewerbes. Um den Aufsteller

bei der Erfüllung seiner Pflichten zu unterstützen, wurden von der Industrie sog. Freischaltterminals bzw. Spielgastterminals entwickelt und auf dem Markt gebracht.

Um eine mögliche Mehrfachbespielung in Verbindung mit diesen Freischaltterminals bzw. Spielgastterminals zu unterbinden (s. Kap. 4.1.1.3), sollte § 6 Abs. 5 SpielV spezifiziert werden. Aktuell spricht die SpielV von der Aushändigung eines Identifikationsmittels. Hier sollte eine neutrale Formulierung verwendet werden, die jegliche Übergabe eines Identifikationsmittels – auch eines computergenerierten Codes – an die Spielenden abdeckt. Der Aufsteller hat dafür zu sorgen, dass jedem Spieler und jeder Spielerin nicht mehr als ein Identifikationsmittel ausgegeben wird. Durch die Verwendung einer neutralen Formulierung wie „ausgeben“ in § 6 Abs. 5 SpielV, wären sowohl die Ausgabe durch die Aufsteller als auch durch Terminals abgedeckt.

Ergänzend zu dieser Spezifizierung sollte ein explizites Verbot der Mehrfachbespielung in die SpielV aufgenommen werden. Dieses Verbot durchzusetzen könnte als eine weitere Pflicht des Aufstellers in § 6 SpielV verankert werden. Es könnte geregelt werden, dass der Aufsteller dafür Sorge zu tragen hat, dass eine Mehrfachbespielung nicht stattfindet.

Parallel dazu müssten entsprechende Ordnungswidrigkeitentatbestände in § 19 Abs. 1 SpielV geschaffen werden.

4.1.2.3 Technische Maßnahmen zur Unterstützung

Wie in Kap. 4.1.1.2 dargestellt, sind die aktuellen Probleme mit dem Identifikationsmittel auf die organisatorischen Maßnahmen der SpielV zurückzuführen. Die Praxis hat aber auch gezeigt, dass im Zusammenhang mit dem nicht-wiederverwendbaren Identifikationsmittel die Spielenden teilweise den Spielbetrieb nicht selbstständig beenden, was in der Regel durch die Betätigung einer „Logout-Taste“ jederzeit möglich ist. Als Konsequenz dieser ausbleibenden Handlung der Spielenden bleibt das Geldspielgerät spielbereit. Die Spielenden hierbei in die Pflicht zu nehmen, wäre nicht sachgerecht. Durch die angedachte Erweiterung der Pflichten des Aufstellers, könnten Regelungen geschaffen werden, wonach der Aufsteller eindeutig in der Pflicht wäre, den Spielbetrieb am Gerät zu beenden.

Die Umsetzung dieser Verpflichtung könnte durch eine automatische Beendigung des Spielbetriebs erfolgen. Dies könnte in der Form realisiert werden, dass ein Geldspielgerät nach einer gewissen Zeit der Nichtnutzung automatisch in einen Zustand übergeht, in dem ein neues Identifikationsmittel notwendig ist, um den Spielbetrieb wieder aufzunehmen. Hierbei würde es sich um einen automatischen Logout handeln.

Dieser automatische Logout würde eine Anpassung von § 13 Nr. 10 SpielV notwendig machen. Es müssten technische Anforderungen definiert werden, wodurch sich ein nicht genutztes Geldspielgerät auszeichnet, wie lang die Zeit der Inaktivität bis zum automatischen Logout sein darf und in welchen Zustand das Gerät anschließend wechseln müsste.

4.1.2.4 Erweiterung der Pflichten auf Betreibende

Wie in Kap. 4.1.1.4 dargestellt, wird in Gaststätten die Personenverschiedenheit zwischen Aufsteller und Gaststättenbetreibenden genutzt, um Verantwortlichkeiten im Umgang mit dem Identifikationsmittel bei der jeweils anderen Person zu suchen.

Die Problematik könnte durch eine Ergänzung von § 6 Nr. 5 SpielV beseitigt werden, indem neben den Aufstellern zusätzlich noch die Betreibenden in die Pflicht zur Umsetzung der Vorgaben von § 6 Nr. 5 SpielV genommen werden. Entsprechend müssten die Ordnungswidrigkeitentatbestände von § 19 SpielV derart erweitert werden, so dass bei einem Verstoß immer beide Parteien geahndet werden können.

4.1.2.5 Freischaltung über OASIS

Wie in den Kap. 4.1.1.2 bis 4.1.1.4 dargestellt, liegen die aktuellen Probleme im Zusammenhang mit dem Identifikationsmittel in der Organisation und Handhabung durch den Aufsteller.

Die Studie der TU Dresden geht auf das Identifikationsmittel in Vorschlag 5⁵⁸ ein und stellt Folgendes fest:

„Entweder eine Verbesserung der Umsetzung der gerätegebundenen Spielerkarte (Schulungen zur Spielerkarte, höhere Strafbewehrung, Einbeziehung in verpflichtende Kontrollen) oder nach datenschutzrechtlicher Klärung die Einführung einer personengebundenen Spielerkarte.“

In Zusammenhang eines personengebundenen Identifikationsmittels wurde von der Branche der Vorschlag aufgebracht, die Abfrage der OASIS-Datenbank mit dem Identifikationsmittel zu kombinieren und im Geldspielgerät zu integrieren. Damit könnte ein Geldspielgerät automatisch freigeschaltet werden, wenn der Spieler bzw. die Spielerin spielberechtigt ist. Technisch gesehen ist ein solcher Vorschlag zwar möglich, er lässt sich jedoch nicht mit der bestehenden Infrastruktur umsetzen. Die Abfrage an die OASIS-Datenbank ist zwar personenbezogen, wird jedoch anonym bearbeitet, so dass das System den Spieler bzw. die Spielerin nicht identifizieren kann. So könnte weiterhin keine Mehrfachbespielung verhindert werden. Im Gegenteil, mit dem gleichen Personalausweis könnten mehrere Geräte freigeschaltet werden. Ferner löst diese Integration nicht das Problem der Organisation vor Ort. Weiterhin muss die, die Spielstätte betreibende Person garantieren, dass die Spielenden auch ihr eigenes Personalausweisdokument verwenden. Es besteht die Gefahr, dass eine solche technische Lösung als Vorwand für die Aufsteller verwendet wird, um nicht mehr ihren organisatorischen Verpflichtungen nachzukommen. Ferner wäre eine solche technische Lösung rechtlich schwer umzusetzen, da eine Abhängigkeit im Bundesrecht (SpielV) zum Landesrecht (GlüStV) entstehen würden.

Unabhängig davon sollte das Konzept einer personengebundenen Spielerkarte weiter analysiert und geprüft werden, auch ob eine Zusammenführung mit der Spieler-sperrabfrage über OASIS langfristig möglich sein könnte. Dafür müssten das Identifikationsmittel und die OASIS-Sperrdatenbank koordiniert und abgestimmt von Bund

⁵⁸ Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. 209.

und Ländern technisch und auch organisatorisch weiterentwickelt werden. Beide Verfahren ermöglichen dies zurzeit nicht.

4.1.3 Fazit

Vor allem durch die Umsetzung der in Kap. 4.1.2 dargestellten organisatorischen Maßnahmen zur Erweiterung der Pflichten der Aufsteller und der Gaststättenbetreibenden im Umgang mit dem Identifikationsmittel sowie zur Einführung eines expliziten und bußgeldbewehrten Verbots der Mehrfachbespielung könnte eine Verbesserung bei der gerätegebundenen personenungebundenen Spielerkarte erreicht werden. Mit den vorgeschlagenen Maßnahmen könnte ein konkreter Vorschlag der TU Dresden zur Verbesserung des Jugend- und Spielerschutzes umgesetzt werden.

4.2 Gaststättenaufstellung

Gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 1 i. V. m. § 3 Abs. 1 SpielV dürfen in Räumen von Schank- oder Speisewirtschaften, in denen Getränke oder zubereitete Speisen zum Verzehr an Ort und Stelle verabreicht werden, oder in Beherbergungsbetrieben höchstens zwei Geld- oder Warenspielgeräte aufgestellt werden.

4.2.1 Hintergrund der Regelung zur Gaststättenaufstellung in der Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV

Die Zahl der Geld- oder Warenspielgeräte in Räumen von Schank- oder Speisewirtschaften, in denen Getränke oder zubereitete Speise zum Verkehr an Ort und Stelle verabreicht werden, oder in Beherbergungsbetrieben wurde mit der Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV von drei auf zwei reduziert, vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 1 SpielV. Wobei aus § 3 Abs. 1 Satz 1 SpielV folgt, dass es bei Getränken um alkoholische Getränke geht, die zum Verzehr an Ort und Stelle verabreicht werden.

Ursprünglich hatte der Verordnungsgeber im Entwurf der Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV, der dem BR zugeleitet wurde,⁵⁹ die Reduzierung auf ein Gerät vorgesehen. Abweichend davon sollten höchstens drei Geld- oder Warenspielgeräte aufgestellt werden dürfen, sofern Kindern und Jugendlichen der Zutritt zu den betreffenden Unternehmen verboten wäre oder der Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen in diesen Unternehmen ohne Begleitung einer personensorgeberechtigten oder erziehungsbeauftragten Person nicht zu erwarten sei. Begründet wurde der Vorschlag damals damit, dass die Evaluierung der Fünften Verordnung zur Änderung der SpielV ergeben hätte, dass der Jugendschutz in Schank- und Speisewirtschaften, in denen Geldspielgeräte aufgestellt sind, nicht lückenlos gewährleistet werden könne. Auch würden Kinder und Jugendliche in Schank- und Speisewirtschaften häufig erstmals in Kontakt mit Geld- und Warenspielgeräten kommen. Drei Geräte seien vor allem in Rauchergaststätten oder an Autobahnraststätten möglich, zu denen Kinder und Jugendliche keinen eigenständigen Zugang haben.

Mit Beschluss vom 5. Juli 2017⁶⁰ hat der BR der Verordnung gemäß Art. 80 Abs. 2 GG u. a. mit der Maßgabe zugestimmt, dass generell nur noch höchstens zwei Geld- oder Warenspielgeräte in Schank- und Speisewirtschaften zulässig seien. Laut BR erscheine der Jugend- und Spielerschutz auch bei Zulassung von maximal zwei Geräten in Gaststätten umfassend gewährleistet. Zudem seien die geplanten Ausnahmen zur Aufstellung von drei Geräten wegen zahlreicher unbestimmter Rechtsbegriffe nur schwer vollziehbar.

Wesentlicher Anlass, um im Rahmen der Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV überhaupt über eine Reduzierung der Anzahl der Geräte in Gaststätten zu sprechen, waren die festgestellten Defizite in der damaligen Studie zur Vorbereitung

⁵⁹ BR-Drs. 437/13.

⁶⁰ BR-Drs. 437/13 (Beschluss).

der Evaluierung der Fünften Verordnung zur Änderung der SpielV.⁶¹ So stellte die Studie z. B. fest, dass man in Spielhallen den Jugendschutz genauer als in Gaststätten nehme. Auch würden Jugendliche ihre ersten Erfahrungen mit Geldspielgeräten in Gaststätten machen. Zudem wurde festgestellt, dass die Bestimmungen zum Jugendschutz in Gaststätten weniger gut eingehalten werden.⁶² Die damalige Untersuchung zeigte auch, dass insbesondere Betreibenden von Gaststätten die Bestimmungen der GewO und der SpielV überwiegend nicht bekannt sind, vor allem die Jugend- und Spielerschutzmaßnahmen sowie die zentralen Abgrenzungsmerkmale von Geldspielgeräten zu anderen Glücksspielen, wie die Betonung des Unterhaltungscharakters und die Vermeidung von unangemessen hohen Verlusten in kurzer Zeit.⁶³

4.2.2 Aktuelle Erkenntnisse zur Gaststättenaufstellung

Im Vergleich zur wissenschaftlichen Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Fünften Verordnung zur Änderung der SpielV hat die aktuelle wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV in Bezug auf Gaststätten wenig Neues ergeben. Die damalige Annahme des BR, wonach der Jugend- und Spielerschutz auch bei Zulassung von maximal zwei Geräten in Gaststätten umfassend gewährleistet werden könne, hat sich nicht bestätigt.

So wird beispielsweise in Schlussfolgerung 3 ausgeführt, dass insbesondere in Gaststätten deutliche Verbesserungen bei der Umsetzung aller Maßnahmen notwendig

⁶¹ Bühringer et al., Untersuchung zur Evaluierung der Fünften Novelle der Spielverordnung vom 17. Dezember 2005, 9. September 2010, S. 62.

⁶² Bühringer et al., Untersuchung zur Evaluierung der Fünften Novelle der Spielverordnung vom 17. Dezember 2005, 9. September 2010, S. 155, Ziff. 5.5.

⁶³ Bühringer et al., Untersuchung zur Evaluierung der Fünften Novelle der Spielverordnung vom 17. Dezember 2005, 9. September 2010, S. 160, Ziff. 6.2.

sind.⁶⁴ Schlussfolgerung 8 ergänzt, dass in Gaststätten deutliche Verbesserungen bei der Einhaltung von Jugendschutzvorgaben erforderlich sind. Bei Überprüfung der Alterskontrollen im Rahmen der Studie wurde festgestellt, dass diese in fast zwei Dritteln aller Fälle in Gaststätten nicht durchgeführt wurde.⁶⁵ Die Befragung der Expertinnen und Experten hat auch erhebliche Vollzugsdefizite in Bezug auf Gaststätten ergeben. Bei Kontrollen sind insbesondere die Geldspielgeräte in Gaststätten problematisch. So finden sich illegale Geräte in legalen Gaststätten (Fun Games), es wird in nicht sofort erkennbaren illegalen Pseudogaststätten (sog. Café-Casinos) bis hin zu geschlossenen illegalen Spielstätten (Hinterzimmer) gespielt. Damit verbunden seien Bandenkriminalität, Gewalt- und Drogendelikte sowie Steuerhinterziehung, aber mit einer schwierigen Beweislage. Problematisch seien die geringe Kontrolldichte sowie unklare Rechtsvorschriften, z. B. zur Abgrenzung illegaler und legaler Gaststätten, zur Beschlagnahmung der Spielautomaten, der Konten und Vermögenswerte.⁶⁶ Bei Teilstudie 4 zur verdeckten, teilnehmenden Beobachtung in Spielhallen und Gaststätten wurden in 57 % der besuchten Gaststätten Regelverstöße bzgl. der Spielerkarte beobachtet, z. B. steckten die Spielerkarten bereits in den Geldspielgeräten oder es wurden mehrere Spielerkarten ausgegeben. Generell wurden in Gaststätten häufiger Regelverstöße beobachtet, z. B. in Bezug auf die Aushändigung der Spielerkarte, fehlendes Informationsmaterial und Schulungen. Während der Begehungen mit Ordnungsämtern wurden in 29 % der Gaststätten illegale Geräte betriebsbereit gefunden. Eine Ausweiskontrolle wurde in Gaststätten nur in 32 % der Testeintritte durchgeführt, in Spielhallen waren es zum Vergleich 78 %.⁶⁷ In gerade

⁶⁴ Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. IX.

⁶⁵ Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. XI, 69f.

⁶⁶ Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. 153.

⁶⁷ Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. 161.

einmal 11 % aller geprüften Gaststätten wurden keine Regelverstöße beobachtet. Betrachtet man die zusammenfassende Bewertung der Wirksamkeit der neuen Regelungsinstrumente der Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV aus den Befragungen der derzeit Spielenden (Teilstudie 1a), der Spielenden im Hilfesystem (Teilstudie 1c), der Betreibenden (Teilstudie 2) und der Expertinnen und Experten (Teilstudie 3) folgt, dass die Reduzierung auf zwei Geldspielgeräte in Gaststätten überwiegend als teils wirksam, teils unwirksam eingeschätzt wird. Lediglich die Betreibenden bewerten diese Änderung als nicht wirksam.⁶⁸

Im Ergebnis schlägt die Studie, wie in Kap. 3.3.2.1 dargestellt, vor, den Gaststättenbetreibenden eine Frist für die umfassende Umsetzung der SpielV und deren zeitnahe Kontrolle zu setzen. Falls dies nicht zum Erfolg führe, solle über weitere Maßnahmen, einschließlich der Option eines Verbots des Spielens an Geldspielgeräten in Gaststätten entschieden werden.⁶⁹

4.2.3 Mögliche Maßnahmen für die Gaststättenaufstellung

Die wissenschaftlichen Untersuchungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass Gaststätten im Hinblick auf die Einhaltung der Vorgaben der SpielV seit Jahren ein Problem sind. Verbesserungen der Situation konnten nicht erreicht werden. Die Defizite bei der Einhaltung der Vorgaben der SpielV und insbesondere beim Kinder- und Jugendschutz sind nach wie vor groß. Im Folgenden werden drei mögliche Alternativen diskutiert, die zu einer Beseitigung bzw. Reduzierung der festgestellten Defizite und Probleme bei der Aufstellung von Geldspielgeräten in Gaststätten beitragen könnten. Im Einzelnen:

⁶⁸ Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. 195, Tabelle 85.

⁶⁹ Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. XVI f.

4.2.3.1 Keine Aufstellung von Geld- und Warenspielgeräten in Gaststätten

Der umfassendste Schutz von Kindern und Jugendlichen und die größte Erleichterung für den Vollzug ließe sich dadurch erreichen, dass Geld- und Warenspielgeräte in Gaststätten nicht aufgestellt werden dürfen. Die Verfügbarkeit von Glücksspiel für Kinder und Jugendliche würde dadurch erheblich reduziert, da Gaststätten im Unterschied zu Spielhallen leicht zugängliche Orte ohne altersbedingte Zugangsbeschränkungen sind. Kinder und Jugendliche würden in Gaststätten nicht mehr in Versuchung kommen, an Waren- oder Geldspielgeräten zu spielen, wenn diese in Gaststätten nicht aufgestellt werden dürften. Für den Vollzug würden durch eine solche Maßnahme schwierige Auslegungs- und Abwägungsfragen entfallen – z. B. wird ein illegales Fun Game, ein legales erlaubnisfreies anderes Unterhaltungsspielgerät oder ein legales Geldspielgerät betrieben, handelt es sich um eine für die Aufstellung von Geldspielgeräten geeignete Gaststätte oder um eine Scheingastronomie –, so dass ggf. Kontrollkapazitäten für die bessere Bekämpfung des illegalen Glücksspiels frei werden würden.

Eine Untersagung der Aufstellung von Geld- und Warenspielgeräten in Gaststätten würde allerdings einen erheblichen Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit der Gaststättenbetreibenden und der Aufsteller gemäß Art. 12 Abs. 1 GG darstellen. Auch wenn ein solcher Eingriff theoretisch möglich schiene, wäre im weiteren Verfahren mit allen Akteuren zu diskutieren, ob weniger eingriffsintensive Maßnahmen nicht vorzugswürdig wären.

Dieser Eingriff wäre nur dann gerechtfertigt, wenn vernünftige Erwägungen des Allgemeinwohls die Regelung zweckmäßig, geeignet und verhältnismäßig erscheinen lassen. Ein Verbot von Geld- und Warenspielgeräten in Gaststätten würde die Verfügbarkeit des Automatenglücksspiels reduzieren und damit zur Verbesserung des Kinder- und Jugendschutzes und zur Suchtprävention beitragen. Auch könnte damit der weiteren Verbreitung illegaler Spielgeräte an legalen Aufstellorten entgegen gewirkt werden, da es Probleme mit illegalen Geräten an legalen Aufstellorten vor allem im Bereich der Gastronomie gibt. Eine solche Regelung wäre auch zum Erreichen dieser Ziele geeignet, da davon auszugehen ist, dass Anreize zum Spielen umso

geringer sind, je weniger Geräte vorhanden sind.⁷⁰ Folglich würde zumindest für die Besucher von Gaststätten kein Anreiz zum Spielen mehr gesetzt, wenn dort keine Geräte aufgestellt werden dürften. Ein solcher Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit und die wirtschaftliche Position von Gaststättenbetreibenden und Aufstellern müsste schließlich auch verhältnismäßig sein. Die Verhältnismäßigkeit einer solchen Maßnahme müsste sorgfältig geprüft werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist es jedoch nicht ausgeschlossen, dass die Schutzgüter des Kinder- und Jugendschutzes, des Spielerschutzes sowie der Suchtprävention im Ergebnis die wirtschaftlichen Interessen der Gaststättenbetreibenden und Aufsteller überwiegen könnten.⁷¹

Zur Umsetzung eines solchen Vorschlags müssten im Rahmen der Anpassung der SpielV u. a. § 1 Abs. 1 Nr. 1 SpielV sowie § 2 Nr. 1 SpielV aufgehoben werden. Weitere Anpassungen, wie z. B. in § 3 Abs. 1 SpielV oder § 33c Abs. 3 GewO wären erforderlich. Die Zuständigkeit für die erforderlichen Gesetzesänderungen bzw. Änderung der SpielV liegt gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG in der Kompetenz des Bundes. Die Zuständigkeit der Länder für das Gaststättenrecht ist nicht betroffen. So heißt es in einer Entscheidung des OVG Rheinland-Pfalz „... *das Recht der Gaststätten nicht alle Umstände umfasst, welche im Zusammenhang mit dem Betrieb einer Gaststätte bestehen. Vielmehr bezieht sich das Recht der Gaststätten ausschließlich auf die unmittelbar und originär mit dem eigentlichen Zweck einer Gaststätte in Verbindung stehenden Tätigkeiten bzw. Dienstleistungen. Dies sind insbesondere das Anbieten von Speisen und Getränken bzw. die Möglichkeit zum örtlichen Verzehr, nicht jedoch das Aufstellen und der Betrieb von Geldspielautomaten.*“⁷² Eine Regelung zur Aufstellung von Geldspielgeräten bzw. zur zulässigen Höchstzahl an Geldspielgeräten in Gaststätten betrifft keine originär mit der Leitung einer Gaststätte in Verbindung stehende

⁷⁰ Vgl. zur Reduzierung von Geldspielgeräten in Spielhallen *BVerfG*, Beschluss v. 7. März 2017 – 1 BvR 1314/12, 1 BvR 1630/12, 1 BvR 1694/13, 1 BvR 1874/13, Rn. 164.

⁷¹ Vgl. zur Reduzierung von Geldspielgeräten in Spielhallen *BVerfG*, Beschluss v. 7. März 2017 – 1 BvR 1314/12, 1 BvR 1630/12, 1 BvR 1694/13, 1 BvR 1874/13, Rn. 166.

⁷² *OVG Rheinland-Pfalz*, Urteil v. 9. November 2020 – 6 A 10408/20, Rn. 34.

Tätigkeit bzw. Dienstleistung. Vielmehr ist ausschließlich die Materie des gewerblichen Automatenspiels betroffen. Der Bund könnte daher mit Zustimmung des BR grundsätzlich entsprechende Regelungen in der SpielV erlassen.

4.2.3.2 Reduzierung auf ein Geld- oder Warenspielgerät

Eine weniger eingriffsintensive Maßnahme wäre die Reduzierung der zulässigen Anzahl an Geld- und Warenspielgeräten in Gaststätten von derzeit zwei Geräten auf ein Gerät. Die Eingriffe in die Berufsausübungsfreiheit und in die unternehmerische Gestaltungsfreiheit wären geringer als bei einer vollständigen Untersagung der Aufstellung von Spielgeräten in Gaststätten.

Inwieweit durch diese Maßnahme tatsächlich eine Verbesserung bei der Einhaltung der geltenden Rechtslage erreicht werden könnte, bliebe abzuwarten bzw. engmaschig zu kontrollieren. Verbesserungen für den Kinder- und Jugendschutz scheinen indes möglich, da die Anzahl der Geräte reduziert werden würde. Auch das Problem der Mehrfachbespielung könnte durch die Reduzierung auf ein Geld- oder Warenspielgerät gelöst werden. Für den Vollzug ergeben sich hingegen vermutlich kaum Verbesserungen, da die bestehenden Auslegungs- und Abwägungsschwierigkeiten (z. B. Fun Games, Scheingastronomie) weiterhin bestehen würden.

Auch dieser Vorschlag würde Anpassungen der SpielV erforderlich machen. Diese wären mit Zustimmung des BR möglich.

4.2.3.3 Entweder Geld- bzw. Warenspielgerät oder Unterhaltungsspielgerät

Um insbesondere Erleichterungen für den Vollzug zu erreichen, wäre es ebenfalls möglich, in Gaststätten entweder die Aufstellung eines Geldspielgeräts oder von zulässigen Unterhaltungsspielgeräten, z. B. Darts, Flipper, die Geldspielgeräten nicht nachempfunden sein dürfen, zu gestatten. Entscheiden sich die Gaststättenbetreiber für die Aufstellung eines Geld- oder Warenspielgeräts im Sinne der SpielV, dürfte sich nur dieses eine Gerät in den Räumlichkeiten des Betriebs befinden. Dieses Vorgehen könnte Erleichterungen für den Vollzug bieten, da zusätzlich aufgestellte Geräte eindeutig unzulässig wären. Fällt die Entscheidung zugunsten von Unterhaltungsspielgeräten, könnte die ordnungsbehördliche Kontrolle ebenfalls

erleichtert werden, da die aufgestellten Unterhaltungsspielgeräte in jedem Fall nicht Geldspielgeräten nachempfunden sein dürften. Erhalten bliebe die Abgrenzungsproblematik für den Vollzug, wenn eine Scheingastronomie vermutet wird.

Dieser Vorschlag würde ebenfalls Anpassungen in der SpielV erforderlich machen, die mit Zustimmung des BR möglich wären.

4.2.3.4 Paketlösung

Eine Umsetzung der in Kapitel 4.2.3 zur Diskussion gestellten Vorschläge zur Reduzierung der Verfügbarkeit von Geld- und Warenspielgeräten in Gaststätten sollte mit der Diskussion über einen Ausgleich der damit verbundenen Belastungen für die Aufsteller von Spielgeräten verbunden werden. Im Gegenzug zu einer Reduzierung der Aufstellung von Spielgeräten in Gaststätten könnte über die Erhöhung der zulässigen Gerätezahl in überwiegend regelkonform arbeitenden Spielhallen verbunden werden. Auch eine Verknüpfung mit landesrechtlichen Vorgaben erscheint möglich, z. B. die Gewährung von Erleichterungen bei regelmäßiger Zertifizierung der jeweiligen Spielhalle.

4.2.4 Fazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass in wissenschaftlichen Studien seit Jahren regelmäßige Verstöße in Gaststätten bei der Einhaltung der Vorgaben der SpielV und des Kinder- und Jugendschutzes festgestellt werden. Auch auf Ebene der Länder kann diese Beobachtung gestützt werden, da bisher nur eine relativ geringe Anzahl von Gaststätten an das Spielersperrsystem OASIS angeschlossen ist. Schnelle Verbesserungen sind angesichts der bisherigen Erfahrungen nicht zu erwarten.

Es wird daher vorgeschlagen, im Hinblick auf Gaststätten, weitergehende Maßnahmen zu ergreifen. Der Vorschlag, die Aufstellung von Geldspielgeräten in Gaststätten vollständig zu untersagen, wäre ein sehr intensiver Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit und sollte als letztes mögliches Mittel zunächst noch aufgespart bleiben. Weniger stark würde die Betreibenden die Reduzierung von zwei auf Geldspielgerät treffen. Dieser Vorschlag hat die Vorteile, dass die Reduzierung um ein Geldspielgerät spürbare Einschränkungen bringt, die die Betreibenden dazu veranlassen könnten,

sich besser an die gesetzlichen Vorgaben zu halten, um den dann neuen Status quo aufrechtzuerhalten. Die Motivation zur Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben könnte auch dadurch steigen, dass weiterhin die Möglichkeit einer vollständigen Untersagung bei weiterer konstanter Nichtbefolgung der gesetzlichen Vorgaben bestünde. Aus Sicht des BMWV handelt es sich bei der Reduzierung auf ein Geldspielgerät in Gaststätten daher um die aktuell präferierte Lösung.

Insgesamt wurden aber drei Alternativen für die Gaststättenaufstellung vorgestellt, die im weiteren Verfahren zur Änderung des Spielrechts mit allen betroffenen Akteuren zu diskutieren sind. Vorfestlegungen im Hinblick auf gesetzgeberische Maßnahmen erfolgen nicht.

4.3 Geeignetheitsbestätigung

Zusätzlich zu einer Erlaubnis nach § 33c Abs. 1 GewO bedürfen Gewerbetreibende, die Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit gewerblich aufstellen möchten, eine sog. Geeignetheitsbestätigung gemäß § 33c Abs. 3 GewO. Mit diesem Verwaltungsakt wird den Gewerbetreibenden bestätigt, dass der geplante Aufstellort, z. B. Spielhalle oder Gaststätte, den Vorgaben der SpielV entspricht. Die Geeignetheitsbestätigung ist objekt- und nicht gerätebezogen, so dass pro Antragstellendem und Aufstellungsort lediglich eine Bestätigung und nicht mehrere entsprechend der Zahl der aufzustellenden Geräte zu erteilen ist.⁷³ Sofern die Spielgeräte in einer Gaststätte aufgestellt werden sollen, ist die Betriebsart – Schank- oder Speisewirtschaft bzw. Beherbergungsbetrieb – gemäß § 33c Abs. 3 Satz 2 GewO in der Bestätigung anzugeben. Die Geeignetheitsbestätigung kann mit Auflagen verbunden werden, § 33c Abs. 3 Satz 3 i. V. m. Abs. 1 Satz 3 GewO.

Die Geeignetheitsbestätigung nach § 33c Abs. 3 GewO ist seit Langem geltendes Recht.⁷⁴ Die Studie der TU Dresden hat sich demzufolge nicht mit der Thematik

⁷³ Landmann/Rohmer GewO/Marcks, 91. EL März 2023, GewO § 33c Rn. 34.

⁷⁴ Gesetz zur Änderung der Gewerbeordnung vom 12. Februar 1979 (BGBl. I S. 149).

befasst. Dennoch zeigen sich in der Praxis erhebliche Probleme im Zusammenhang mit der seit 1979 geltenden Vorschrift, denen abgeholfen werden soll. Im Einzelnen:

4.3.1 Probleme im Zusammenhang mit der Geeignetheitsbestätigung

Die Regelung in § 33c Abs. 3 GewO geht auf Anregungen von Verbänden der Automatenwirtschaft zurück und sollte zu einem einfacheren Ablauf führen. Die behördliche Bestätigung soll den Gewerbetreibenden – hier den die Spielgeräte aufstellenden Gewerbetreibenden – von der Verantwortung für die Geeignetheit des Aufstellortes freistellen und Zweifelsfälle in der Auslegung klären.⁷⁵ In der Praxis hat sich gezeigt, dass die Ausgestaltung des § 33c Abs. 3 GewO, insbesondere in Gaststätten, zu Problemen führt.

4.3.1.1 Mehrpersonenkonstellationen

In der Gastronomie herrscht zwischen der betreibenden Person einer Gaststätte und dem Aufsteller der Geldspielgeräte in der Regel Personenverschiedenheit. Im Bereich der Scheingastronomie (sog. Café-Casinos) besteht nach Auskunft der Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe in ca. 80 % aller Fälle eine Mehrpersonenkonstellation. Dem Aufsteller der Geldspielgeräte wird gemäß § 33c Abs. 3 GewO bestätigt, dass der Gastronomiebetrieb eines Dritten geeignet zum Aufstellen von Geldspielgeräten ist. Auf die Betriebsabläufe und die gastronomischen Umsätze hat der Aufsteller in der Regel aber keinen Einfluss, da er nicht gleichzeitig die Gaststätte betreibt. So könnten der Betreiber bzw. die Betreiberin der Gaststätte wesentliche Änderungen an der Betriebsart vornehmen, die zu einem Widerruf der Geeignetheitsbestätigung führen könnten.

Nach der Rechtsprechung ist die Bestätigung über die Geeignetheit eines Aufstellortes von Geldspielgeräten an die unveränderte Beschaffenheit der betroffenen Räumlichkeiten, namentlich an deren bauliche Gestaltung und konkrete Nutzung

⁷⁵ BT-Drs. 8/1863, S. 9.

gebunden, soweit diese tatsächlichen Verhältnisse für die Erteilung einer Bestätigung maßgeblich sind. Eine Veränderung der für die Bestätigung maßgeblichen Verhältnisse führte nach bisheriger Rechtsprechung deswegen zum Erlöschen der erteilten Bestätigung, ohne dass es eines gesonderten Widerrufs der Bestätigung bedarf.⁷⁶ Nach Aufgabe ihrer bisherigen Auffassung geht die 4. Kammer der VG Berlin nunmehr davon aus, dass Änderungen der maßgeblichen Verhältnisse die Bescheinigung nicht ohne Weiteres zum Erlöschen bringen. Aus Gründen der Rechtsklarheit und zur Gewährung umfassenden Rechtsschutzes bedürfe es vielmehr einer Aufhebungsentscheidung der Behörde.⁷⁷ Konkret geht es um Fälle, in denen z. B. durch den Vergleich der Umsatzzahlen festgestellt wurde, dass der Betrieb der Schank- und Speisewirtschaft im Vergleich zu den Geldspielgeräten nur eine untergeordnete Rolle spielt. Auch die Aufstellung eines Wettterminals in einer Gaststätte kann zu einer wesentlichen Nutzungsänderung führen, da damit eine Wettannahmestelle errichtet wird.⁷⁸

In den genannten Fällen beruft sich der Aufsteller häufig darauf, von einer wesentlichen Änderung der Betriebsart der Gaststätte keine Kenntnis gehabt zu haben. Nach § 144 Abs. 2 Nr. 4 GewO handelt allerdings ordnungswidrig, wer ein Geldspielgerät ohne die erforderliche Geeignetheitsbestätigung aufstellt. Der Ordnungswidrigkeitstatbestand nach § 144 Abs. 4 GewO läuft somit in der Praxis häufig leer. Möglich wäre, bei Nachweisbarkeit der Kenntnis des Aufstellers von der Betriebsartänderung eine Geldbuße bis zu 3 000 Euro gemäß § 144 Abs. 4 GewO zu verhängen. Eine Ordnungswidrigkeit für die betreibende Person der Gaststätte, für die eine Geeignetheitsbestätigung erteilt wird, ist hingegen nicht vorgesehen, da der bzw. die Gaststättenbetreibende nicht Adressat des Verwaltungsaktes ist.

⁷⁶ VG Berlin 4. Kammer, Beschluss v. 13. Juni 2019 – VG 4 L 442/18, Rn. 11; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss v. 12. April 2019 – OVG 1 S 24/19, Rn. 4.

⁷⁷ VG Berlin 4. Kammer, Beschluss v. 26. Juli 2023 – VG 4 L 168/23, Rn. 11.

⁷⁸ VG Berlin 4. Kammer, Beschluss v. 5. März 2019 – 4 L 276/18, Rn. 15.

4.3.1.2 Bestätigungen auf Vorrat

Von der Berliner Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe wurde ebenfalls berichtet, dass regelmäßig von verschiedenen Aufstellern Geeignetheitsbestätigungen für ein und dieselbe Gaststätte beantragt werden. Liegen die Voraussetzungen für die Erteilung der Bestätigung vor, besteht ein Rechtsanspruch auf deren Erteilung.⁷⁹ Um dann in dem betreffenden Gastronomiebetrieb Geldspielgeräte aufstellen zu können, ist eine vertragliche Vereinbarung zwischen dem Aufsteller und dem Gastwirt bzw. der Gastwirtin erforderlich. Wird nun behördlich festgestellt, dass die Gaststätte nicht mehr zum Aufstellen von Geldspielgeräten geeignet ist, wird die Geeignetheitsbestätigung gegenüber dem aktuellen Aufsteller widerrufen. Dies führt aber regelmäßig dazu, dass unmittelbar im Anschluss ein weiterer Aufsteller, mit noch gültiger, nicht widerrufenen Geeignetheitsbestätigung für den betreffenden Standort dort Geldspielgeräte aufstellt. Den Behörden obliegt es dann, für den betreffenden Standort alle Geeignetheitsbestätigungen zu widerrufen, was sehr zeit- und personalintensiv ist.

4.3.2 Mögliche Verbesserungen der Rechtslage

4.3.2.1 Gaststättenbetreibende als Adressaten der Geeignetheitsbestätigung

Würde die Geeignetheitsbestätigung künftig an den Betreiber bzw. die Betreiberin der Gaststätte und nicht an den Aufsteller der Geldspielgeräte erteilt, könnten zum einen die oben beschriebenen Mehrpersonenkonstellationen und zum anderen Bestätigungen auf Vorrat vermieden werden. Die Verantwortlichkeit für die Geeignetheit des Betriebes zum Aufstellen von Geldspielgeräten läge mithin bei der Person, die auch Einfluss auf dessen Gestaltung nehmen kann. Der Gastwirt bzw. die Gastwirtin könnte sich – anders als der Aufsteller bisher – nicht mehr darauf berufen, auf das Gepräge, die Umsätze, die Gestaltung des Betriebs, die Anzahl der Sitzplätze, das Angebot an Speisen und Getränken, die Preisgestaltung etc. keinen Einfluss zu haben oder nehmen zu können. Zudem wäre es für den Vollzug eine große

⁷⁹ Landmann/Rohmer GewO/Marcks, 91. EL März 2023, GewO § 33c Rn. 35.

Erleichterung, wenn bei Feststellung, dass die Gaststätte nicht mehr zum Aufstellen von Geldspielgeräten geeignet ist, nur noch eine Geeignetheitsbestätigung pro Aufstellort zu widerrufen ist.

Rechtlich wäre bei einer solchen Lösung zu prüfen, wie auch eine Verantwortlichkeit der Aufsteller erhalten bleiben kann, auch wenn sie nicht mehr Adressat der Geeignetheitsbestätigung wären. Die Aufsteller sollten nicht völlig aus der Pflicht entlassen werden, die Eignung des Aufstellortes sicherzustellen. Auch Bußgelder gegen den Aufsteller sollten in diesem Zusammenhang weiter möglich sein. Wie sich dies umsetzen ließe, ist zu diskutieren. Zunächst wäre genau zu klären, welche Pflichten dem Aufsteller weiterhin obliegen sollten. Ggf. ließe sich dies über eine Auflage zum Aufstellort im Zusammenhang mit der Erlaubnis gemäß § 33c Abs. 1 GewO lösen. Möglich wäre ebenfalls, entsprechende Pflichten direkt in § 33c Abs. 1 GewO zu verankern.

Zur Umsetzung eines Adressatenwechsels wäre § 33c GewO umfassend neu zu fassen. Die Geeignetheitsbestätigung gemäß § 33c Abs. 3 GewO müsste aus der Verknüpfung mit § 33c Abs. 1 GewO herausgelöst werden. Die Erlaubnis zur Aufstellung von Geldspielgeräten gemäß § 33c Abs. 1 GewO würde weiterhin der Aufsteller erhalten, während die Geeignetheitsbestätigung künftig an die Gewerbetreibenden, die den Ort der Aufstellung betreiben, zu erteilen wäre. Die Norm müsste ein vollständig anderes Gepräge erhalten, da von der ursprünglichen Zielsetzung, Erleichterungen für die Aufsteller zu schaffen, abgerückt werden soll. Zudem müsste die Bestätigung mit der Person des bzw. der Gaststättenbetreibenden verknüpft werden, so dass bei einem Betreiberwechsel auch eine neue Geeignetheitsbestätigung zu beantragen wäre. Letzteres könnte über die Erteilung von Nebenbestimmungen, z. B. durch eine Bestätigung auf Widerruf oder eine auflösende Bedingung erfolgen.

Für eine entsprechende Änderung des § 33c Abs. 3 GewO liegt die Gesetzgebungskompetenz beim Bund, einschlägig ist die Kompetenz für das Recht der Wirtschaft gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG. Der Zuständigkeitsbereich der Länder für das Gaststättenrecht ist nicht betroffen. So heißt es in einer Entscheidung des OVG Rheinland-Pfalz, dass „... das Recht der Gaststätten nicht alle Umstände umfasst, welche im Zusammenhang mit dem Betrieb einer Gaststätte bestehen.“ Mit dem eigentlichen

Zweck einer Gaststätte verbunden sind, „das Anbieten von Speisen und Getränken bzw. die Möglichkeit zum örtlichen Verzehr, nicht jedoch das Aufstellen und der Betrieb von Geldspielautomaten.“⁸⁰ Die Geeignetheitsbestätigung gemäß § 33c Abs. 3 GewO ist die behördliche Feststellung, dass der betreffende Ort den Anforderungen der SpielV entspricht, § 33c Abs. 3 Satz 1 GewO. Folglich wird ausschließlich eine Materie des gewerblichen Automatenspiels und keine originär mit der Leitung einer Gaststätte in Verbindung stehende Tätigkeit bzw. Dienstleistung geregelt. Im Ergebnis kann der Bund im Rahmen seiner Kompetenzen die Regelungen zur Geeignetheitsbestätigung daher anpassen.

4.3.2.2 Beschränkung auf eine Geeignetheitsbestätigung pro Aufstellort

Ohne Änderung des Adressaten der Geeignetheitsbestätigung wäre auch eine Beschränkung auf eine Bestätigung pro Aufstellort möglich. In diesem Fall könnte nur der jeweils aktuell tätige Aufsteller, der z. B. eine (vor-)vertragliche Vereinbarung mit dem Gastwirt bzw. der Gastwirtin zur Aufstellung von Geldspielgeräten vorweisen kann, eine Geeignetheitsbestätigung erhalten können. Bei einem Wechsel des Aufstellers müsste die Geeignetheit des Aufstellortes erneut geprüft und eine neue Geeignetheitsbestätigung erteilt werden. Die bisherige Geeignetheitsbestätigung des bisherigen Aufstellers müsste widerrufen werden. Bei Verlust der Eignung als Aufstellort müsste nur eine Bestätigung widerrufen werden, was zu Erleichterungen in der Vollzugspraxis führen dürfte.

Gegen eine solche Lösung könnte vorgebracht werden, dass es zwischen Aufsteller und Gastwirt bzw. Gastwirtin zu vertraglichen Schadensersatzansprüchen kommen könnte, wenn sich der Aufstellort trotz geschlossener Vereinbarung als nicht geeignet für die Aufstellung von Geldspielgeräten herausstellt. Diesem Problem könnte durch vertraglich vereinbarte aufschiebende oder auflösende Bedingungen abgeholfen werden.

⁸⁰ OVG Rheinland-Pfalz, Urteil v. 9. November 2020 – 6 A 10408/20, Rn. 34.

Letztlich bliebe auch die Problematik bestehen, dass der Aufsteller wenig bis keinen Einfluss auf die Gestaltung der Betriebsabläufe hat. Sollte die Gaststätte ihre Eignung zur Aufstellung von Geldspielgeräten verlieren, wäre es weiterhin schwierig, dem Aufsteller bei Weiterbetrieb der Geräte eine Ordnungswidrigkeit nachzuweisen.

Für diese Lösung müsste § 33c Abs. 3 GewO dahingehend ergänzt werden, dass pro Aufstellort nur eine Geeignetheitsbestätigung erteilt wird und die Antragsberechtigung der Aufsteller durch eine entsprechende Vereinbarung zwischen den aufstellenden Personen und den Gaststättenbetreibenden nachgewiesen werden muss. Des Weiteren müsste die Gültigkeit der Geeignetheitsbestätigung vermutlich über Nebenbestimmungen mit der Gültigkeit der vertraglichen Vereinbarung zur Aufstellung von Geldspielgeräten zwischen den Aufstellern und des Gaststättenbetreibenden verknüpft werden. Möglich wäre hier eine auflösende Bedingung für den Fall, dass die Vereinbarung zwischen den Aufstellern und den Gaststättenbetreibenden zur Aufstellung von Geldspielgeräten aufgelöst wird. Dies dürfte für die zuständige Behörde aber kaum überprüfbar sein. Trotz Beibehaltung der bisherigen Struktur der Geeignetheitsbestätigung erscheint diese Lösung aufgrund der zwingenden Verknüpfung mit der privatrechtlichen Vereinbarung zwischen den Aufstellern und den Gaststättenbetreibenden komplexer und wenig vollzugstauglich.

Insgesamt ist eine solche Beschränkung von einer Geeignetheitsbestätigung pro Aufstellort als beschränkende Berufsausübungsregelung für Aufsteller einzuordnen. Die Gemeinwohlinteressen, wie die Verhinderung und Bekämpfung der Glücksspielsucht oder die Bekämpfung der illegalen Kriminalität, sind derart wichtig, dass eine entsprechende Beschränkung aber verhältnismäßig sein dürfte.⁸¹

4.3.2.3 Befristung von Geeignetheitsbestätigungen

Unabhängig davon, ob man den Adressaten und die Ausgestaltung der Geeignetheitsbestätigung ändert oder die aktuelle Konstellation beibehält, ließe sich auch

⁸¹ BVerfG, Nichtannahmebeschluss v. 14. Oktober 2008 – 1 BvR 928/08, Rn. 52.

über eine regelmäßige Befristung der Bestätigung nachdenken. Hiermit könnte man dem Phänomen der Bestätigung auf Vorrat entgegenwirken.

Nach aktueller Auffassung in der Kommentarliteratur können Geeignetheitsbestätigungen nicht befristet werden.⁸² Die gesetzliche Regelung in § 33c GewO soll nach der Gesetzesbegründung zu Erleichterungen für die Aufsteller führen. Eine Befristung würde diesem Gesetzeszweck entgegenstehen. Diese Auffassung würde allerdings obsolet, sobald man die Ausgestaltung der Geeignetheitsbestätigung insgesamt überarbeitet. Bei geringfügigeren Anpassungen käme es auf die konkrete Ausgestaltung an, um Befristungen künftig zu ermöglichen. So könnte die Möglichkeit der Befristung durch den Gesetzgeber explizit erlaubt werden.

Ein entsprechender Vorschlag wäre zwar keine Lösung für die Probleme, die Mehrpersonenkonstellationen mit sich bringen. Aber zumindest Bestätigungen auf Vorrat wären nicht mehr ohne weiteres möglich, was zu einer gewissen Entlastung des Vollzugs führen könnte.

4.3.2.4 Ausschluss von Imbissen, Bistros und Mikrogastronomie

Die Anzahl von Scheingastronomiebetrieben mit Geldspielgeräten ließe sich durch eine Regelung zum Ausschluss von Imbissen, Bistros und der Mikrogastronomie verringern.

So könnten Imbisse und Bistros durch eine Erweiterung von § 1 Abs. 2 SpielV ausgeschlossen werden. Es könnte geregelt werden, dass in Schank- oder Speisewirtschaften, in denen Getränke oder zubereitete Speisen zum alsbaldigen Verzehr oder Verbrauch außerhalb der Betriebsstätte angeboten werden, die Aufstellung eines Geldspielgeräts nicht mehr erlaubt wäre.

Die Mikrogastronomie könnte durch Mindestanforderungen an die Größe der Betriebsstätte begrenzt werden. Hierzu müssten in § 1 Abs. 1 Nr. 1 SpielV oder in

⁸² Landmann/Rohmer GewO/Marcks, 91. EL März 2023, GewO § 33c Rn. 35 i.V.m. Rn. 16.

§ 3 Abs. 1 Satz 1 SpielV bestimmte Mindestgrößen aufgenommen werden, ab welcher Größe in Räumen von Schank- oder Speiswirtschaften Geldspielgeräte aufgestellt werden dürfen. Möglich wäre z. B., dass erst ab einer Größe der Betriebsstätte von 50qm Geldspielgeräte zulässig sind.

Diese Lösung würde vermutlich die Problematik der Scheingastronomie reduzieren, würde allerdings zu neuen Auslegungsproblemen für den Vollzug führen. Nicht bei jeder Inaugenscheinnahme lässt sich die Größe einer Gaststätte oder die Charakterisierung als Imbiss oder Bistro zweifelsfrei bestimmen. Die Ausgestaltung einer solchen Lösung müsste daher insbesondere mit Praktikern und Praktikerinnen aus dem Vollzug weiter diskutiert werden. Da es sich um eine Maßnahme mit Grundrechtsrelevanz handelt (Art. 12 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG), müsste ein solcher Eingriff zudem sorgfältig begründet werden. Neben Betrieben, die der sog. Scheingastronomie zuzurechnen sind, würden von einer solchen Regelung auch Imbisse und Bistros getroffen, die als Vollgaststätte nach derzeitigem Recht ein geeigneter Aufstellort sind, so dass sich auch die Frage stellt, ob der Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) durch eine Unterscheidung nach Größe der Spielstätte zulässig wäre.

4.3.2.5 Umgang mit Bestandsbestätigungen

Ein Problem stellen die bestehenden Geeignetheitsbestätigungen dar, die aufgrund der Erteilung auf Vorrat für einzelne Aufstellorte in vielfacher Ausführung existieren. Ein genauer Überblick über die im Laufe der Zeit erteilten Geeignetheitsbestätigungen liegt den zuständigen Behörden vielfach nicht vor. Hier wäre zu überlegen, ob diese Bestandsgeeignetheitsbestätigungen nach altem Recht unter Einräumung einer angemessenen Übergangsfrist nach Inkrafttreten einer neuen gesetzlichen Regelung erlöschen könnten.

Innerhalb des Befristungszeitraums sollte es den Gewerbetreibenden – im Falle einer Änderung des Adressaten der Geeignetheitsbestätigung dem Gastwirt bzw. der Gastwirtin – bereits möglich sein, nach neuer Rechtslage eine Geeignetheitsbestätigung zu beantragen. Dadurch könnte ein nahtloses Aufstellen in Gaststätten ermöglicht werden, sofern diese immer noch geeignet sind. Auch wäre der Eingriff in die Berufsfreiheit so gering wie möglich.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) steht dem Gesetzgeber bei „*der Gestaltung von Übergangsregelungen für neue Anforderungen an eine bislang in erlaubter Weise ausgeübte Tätigkeit ... ein breiter Spielraum zu, innerhalb dessen er die Schwere des Eingriffs mit dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe abzuwägen und den betroffenen Berufsausübenden eine Ausrichtung und Anpassung an die veränderte Rechtslage zu ermöglichen hat. Eine Übergangsfrist von fünf Jahren reicht dabei regelmäßig aus, um eine berufliche Neuorientierung oder eine Betriebsanpassung zu ermöglichen.*“⁸³ In dem zitierten Urteil ging es um die neue Regulierung von Spielhallenerlaubnissen nach dem Spielhallengesetz Berlin (SpielhG Berlin).⁸⁴

Bei einer möglichen Regelung zum Erlöschen von Bestandsgeeignetheitsbestätigungen bleibt die allgemeine Aufstellerlaubnis nach § 33c Abs. 1 GewO unberührt und auch die Anforderungen an die Geeignetheit eines Aufstellortes sollen nicht angepasst werden. Lediglich die Ausgestaltung der Geeignetheitsbestätigung nach § 33c Abs. 3 GewO steht auf dem Prüfstand. Aufsteller müssen sich daher weder beruflich neu orientieren noch größere Betriebsanpassungen vornehmen. Auch die Zahl der möglichen Aufstellorte soll nicht beschränkt werden. Die Schwere des Eingriffs ist daher als eher gering zu erachten. Dies vor allem dann, wenn während der Übergangszeit bereits eine Bestätigung nach neuem Recht beantragt werden kann. Eine Übergangszeit zwischen ein bis drei Jahren scheint daher vorbehaltlich einer vertieften Prüfung und Diskussion verhältnismäßig.

4.3.3 Fazit

Im Ergebnis ist es gerade die ursprüngliche Begründung für die Schaffung des § 33c Abs. 3 GewO – Erleichterungen für Aufsteller zu regeln – die heute zu Problemen mit der Vorschrift führt. Von daher scheint es sachgerecht, die Regelung insgesamt neu

⁸³ BVerwG, Urteil v. 16. Dezember 2016 – 8 C 6/15 Rn.63.

⁸⁴ Gesetz zur Regelung des Rechts der Spielhallen im Land Berlin (Spielhallengesetz Berlin - SpielhG Bln) vom 20. Mai 2011 (GVBl.2011 S. 223), zuletzt geändert durch Artikel 11 des Gesetzes vom 27. September 2021 (GVBl. S. 1117).

aufzusetzen. Es wird daher vorgeschlagen, die Geeignetheitsbestätigung künftig an die Betreibenden des jeweiligen Aufstellortes zu erteilen. Im Falle eines Gastronomiebetriebs wären dies die Gaststättenbetreiber. Zu überlegen wäre, wie auch die Aufsteller weiterhin nicht völlig aus ihrer Verantwortung entlassen werden, da der Einfluss der Aufsteller auf den Betreibenden bzw. die Betreibende der Gaststätte teilweise nicht unerheblich ist. Im Rahmen der gesetzlichen Neuregelung sollte ausdrücklich darauf verwiesen werden, dass künftig nur noch eine Bestätigung pro Aufstellort erteilt wird. Im Falle einer Gaststätte, die als GbR betrieben wird, kann dies unter Umständen auch bedeuten, dass die Geeignetheitsbestätigung an alle geschäftsführenden Gesellschafter erteilt werden müsste. Die Umsetzung dieses Punktes bedarf noch weiterer Diskussion.

Die vorgeschlagene Lösung einer Neuregelung des § 33c Abs. 3 GewO ermöglicht auch den besten Umgang mit den Bestandsgeeignetheitsbestätigungen. Diese sollten nach Ablauf einer zweijährigen Übergangsfrist endgültig erlöschen. Hierbei sollte es bereits während der laufenden Übergangsfrist möglich sein, eine Geeignetheitsbestätigung nach neuem Recht zu beantragen.

4.4 Fiskaldaten

Die obersten Finanzbehörden der Länder wurden gebeten, eine Reihe von Fragen zu beantworten (s. Kap. 3.5). Die Rückmeldungen ergaben folgendes Lagebild. Im Einzelnen:

4.4.1 Auslesen der Fiskaldaten entsprechend § 13 Nr. 9, 9a SpielV

Einige Länder meldeten, dass bei der Auslesung der Fiskaldaten entsprechend § 13 Nr. 9, 9a SpielV keine bzw. kaum Probleme auftreten. Weitere Länder wiesen darauf hin, dass sie hierzu kaum Erfahrungen haben, da bis zum Abfragezeitpunkt durch die Übergangsregelung aus der SpielV sowie den dreijährigen Überprüfungszyklus der Finanzbehörden erst sehr wenige Geräte geprüft werden konnten, die in den Anwendungsbereich des § 13 Nr. 9, 9a SpielV fallen. So sind seit dem 10. Februar 2016 in allen Geräten Fiskaldaten entsprechend § 13 Nr. 9, 9a SpielV Pflicht. Aufgrund der Übergangsregelung erfolgte eine vollständige Marktbereinigung erst zum 31. Januar

2021. Seit diesem Zeitpunkt sind nur noch Geräte auf dem Markt vorhanden, die die Fiskaldaten entsprechend § 13 Nr. 9, 9a SpielV aufzeichnen. Ferner meldeten Länder, dass die Fiskaldaten vom Aufsteller gelöscht bzw. nicht ordnungsgemäß aufbewahrt wurden.

Rechtlich unterliegen die Fiskaldaten, solange sie sich im Geldspielgerät befinden, den Vorgaben der SpielV gemäß § 13 Nr. 9, 9a SpielV. Auch die Pflichten des Steuerschuldners nach der Abgabenordnung und ggfs. dem Handelsrecht greifen bereits mit Beginn der Datenaufzeichnung im Geldspielgerät. So unterliegen die Daten der gesetzlichen Aufbewahrungspflicht nach der Abgabenordnung (vgl. § 147 AO).

Wenn Daten nachweisbar gelöscht bzw. nicht ordnungsgemäß aufbewahrt werden, kann diese Verletzung der Aufbewahrungspflicht z. B. als Ordnungswidrigkeit i. S. d. § 379 Abgabenordnung (AO) mit einer Geldbuße von bis zu 25 000 Euro geahndet werden.

Darüber hinaus könnten auch in der SpielV explizit bußgeldbewehrte Aufbewahrungspflichten für die Fiskaldaten aus Geldspielgeräten aufgenommen werden.

4.4.2 Weiterverarbeitung der Fiskaldaten entsprechend § 13 Nr. 9, 9a SpielV

Ein ähnliches Bild zeigte sich bei den Fragen zur Weiterverarbeitung der Fiskaldaten. Die Rückmeldungen der Länder erstreckten sich von Aussagen, dass keine Probleme bestehen, man über keine Erfahrungen verfügt, bis hin zum Fehlen einer geeigneten Software zur Verifikation dieser Daten. Auch hier ist zu beachten, dass bis zum Abfragezeitpunkt durch die Übergangsregelung aus der SpielV sowie den dreijährigen Überprüfungsturnus der Finanzbehörden erst sehr wenige Geräte geprüft werden konnten, die in den Anwendungsbereich des § 13 Nr. 9, 9a SpielV fallen (s. 4.4.1). Die Vielfältigkeit der Rückmeldungen lässt zunächst den Schluss zu, dass es nicht den einen konkreten Handlungsbedarf zu geben scheint.

Ziel sollte eine flächendeckend effiziente Weiterverarbeitung der Fiskaldaten sein. Vor diesem Hintergrund ist ein Onlineprüftool InSignus des Verbandes der Deutschen Automatenindustrie e. V. (VDAI) zur Verarbeitung und Auswertung der kryptografisch gesicherten Fiskaldaten in Geldspielgeräten erwähnenswert. Das

Prüfprogramm stellt eine Webserver-basierte Software dar und erfordert keine Installation auf einem Endgerät. Mit Hilfe des Programms können die Fiskaldaten aus Geldspielgeräten auf ihre Authentizität und Übereinstimmung mit versteuerten Umsätzen geprüft werden. Dabei werden die Daten nach der Ausgabe des Ergebnisses aus Datenschutzgründen sofort wieder gelöscht. Nach Angaben des VDAI kann dieses Programm allen interessierten Behörden zur kostenfreien Nutzung zur Verfügung gestellt werden. Da die Auswertung und Weiterverarbeitung der Fiskaldaten in der Hoheit der Länder liegen, könnten diese selbstständig darüber entscheiden, das Angebot des VDAI zu nutzen. Hierbei sind aber datenschutzrechtliche Regelungen und das Steuergeheimnis zu beachten.

4.4.3 Fiskaldaten entsprechend § 13 Nr. 9, 9a SpielV und VDAI-Ausdruck

Zu den Fiskaldaten gemäß § 13 Nr. 9, 9a SpielV und zum VDAI-Ausdruck hat BMWK über BMF den obersten Finanzbehörden der Länder zwei Schreiben mit Fragen zukommen lassen. Die Rückmeldungen der Länder sind nachfolgend aufgeführt.

4.4.3.1 Rückmeldungen der Länder

Elf Länder berichten, dass die Fiskaldaten gemäß § 13 Nr. 9, 9a SpielV verwendet werden, um Auffälligkeiten im sog. VDAI-Ausdruck zu entdecken. Insgesamt 13 Länder geben an, den VDAI-Ausdruck weiterhin für die Steuerprüfung zu verwenden, da dieser Daten enthalte, die für eine Steuerprüfung erforderlich seien. Aus Sicht der Länderfinanzbehörden wäre eine verbesserte Handhabung wünschenswert, um den beschriebenen Abgleich zwischen dem VDAI-Ausdruck und den Fiskaldaten zu vermeiden.

Indem die Fiskaldaten dazu genutzt werden, mögliche Unregelmäßigkeiten im VDAI-Ausdruck zu ermitteln, erfüllen sie aus Sicht des BMWK die ihnen angedachte Rolle. Beabsichtigte oder unbeabsichtigte Änderungen der Fiskaldaten können detektiert werden. Handlungsbedarf liegt aus Sicht des BMWK nicht vor.

Es wird allerdings vorgeschlagen, zu prüfen, weitere Daten in die kryptografisch gesicherten Daten aufzunehmen, damit der VDAI-Ausdruck nicht mehr für die eigentliche Steuerprüfung verwendet werden muss. Hier wurde angesprochen, dass die

Fiskaldaten entsprechend § 13 Nr. 9, 9a SpielV für einen Kassensturz nicht ausreichend sind. Diesbezüglich hat BMWK über BMF mit Schreiben aus Februar 2024 die obersten Finanzbehörden der Länder um ergänzende Informationen gebeten. Es sollten die mindestens notwendigen Daten von Geldspielgeräten genannt werden, die zusätzlich zu den Daten entsprechend § 13 Nr. 9 SpielV noch kryptografisch erfasst werden müssten, damit ein Kassensturz möglich ist. Ferner wurde erfragt, ob darüber hinaus noch weitere Daten für die steuerliche Erhebung unbedingt notwendig sind, welche der kryptografischen Sicherung unterliegen sollten (vgl. Kap. 3.5).

Die Rückmeldungen der insgesamt 14 Länder lassen sich wie folgt zusammenfassen: Die Länder haben betont, dass es sich bei der Kassensturzfähigkeit um eine wichtige Methode zur Prüfung der ordnungsgemäßen Kassenaufzeichnungen handelt. Die bisher kryptographisch abgesicherten Daten müssten zusätzlich noch um die im VDAI-Ausdruck enthaltenen Daten zum Einwurf, zum Auswurf, zur Erhöhung/Veränderung des Auszahlvorrates, zu Nachfüllungen, Entnahmen und Fehlbeiträgen erweitert werden. Die genannten Daten sollten nach Hinweisen der Länder mit Betrag, Datum und Uhrzeit aufgezeichnet werden. Zusätzlich wurde häufig auch die Erstbefüllung, d. h. die Einlage der Automatenaufsteller in den Auszahlvorrat bei erstmaliger Inbetriebnahme des Geldspielgeräts genannt. Auch wurden ganz generell Veränderungen der Geldbestände in der Kasse, den Hoppnern, Dispensern, Röhren und Staplern genannt. Die Gesamtsumme aller im Geldspielgerät vorhandenen Geldbeträge sollte bekannt sein. Auch sollten die Erstbefüllung und Nachfüllungen nach Technikerauffüllung, Auffüllung direkt in die Auszahlungssysteme, Wirteauffüllungen mit und ohne Wirtekarte etc. unterschieden werden, da sich hierüber ggf. Forderungen bzw. Verbindlichkeiten gegenüber Dritten ergeben. Teilweise setzen sich die Länder auch für eine kryptografische Sicherung der gesamten Daten des VDAI-Ausdrucks ein.

Was die weiteren Daten angeht, die für die steuerliche Erhebung relevant sein könnten, wurde häufig die kryptografische Aufzeichnung der Türöffnungen genannt, da dabei ein Zugang zu den Geldvorräten des Geldspielgeräts möglich ist. Auch die Einführung einer Belegausgabepflicht wurde von zwei Ländern genannt. Zudem wurde angeregt, nicht nur die summarischen Werte, sondern die Einzelwerte, insbesondere

des Auszahlungsvorrats (Geldbewegungen der Hopper, Röhren und Dispenser) zu dokumentieren. Nur so könne der Geldfluss im Gerät chronologisch nachvollzogen und Fehlbeträge oder sonstige Kassendifferenzen geprüft werden. Des Weiteren wird die kryptografische Sicherung des Ortes der Geräteaufstellung gefordert. Da die Geräte häufig umgestellt werden und neu mit Geldmitteln unbekannter Herkunft befüllt werden, sei dies notwendig. Vereinzelt wird eine Meldepflicht für Geldspielgeräte – vergleichbar anderen elektronischen Aufzeichnungssystemen gemäß § 146a Abs. 4 AO – vorgeschlagen.

4.4.3.2 Bewertung

Zusammenfassend fordern die obersten Finanzbehörden der Länder die kryptografische Sicherung zusätzlicher Daten, wie im BMF-Schreiben vom 5. November 2021⁸⁵ benannt, um die Kassensturzfähigkeit von Geldspielgeräten zu ermöglichen. Dies sind der Einwurf, Auswurf, Erhöhungen des Auszahlungsvorrats, Verminderung des Auszahlungsvorrats, Nachfüllungen, Entnahmen und Fehlbeträge. Die Fiskaldaten entsprechend § 13 Nr. 9, 9a SpielV dienen der gesicherten Einzelaufzeichnung von Einsätzen und Gewinnen (Geldbewegungen). Für die Aufzeichnung anderer, nicht geldbezogener Daten, wie z. B. der Zeitpunkt der Türöffnungen oder die Sicherung des Ortes der Geräteaufstellung, sind die Daten entsprechend § 13 Nr. 9, 9a SpielV nicht geeignet. Für die Aufzeichnung dieser Art von Daten bietet sich weiterhin der Industriestand vom VDAI an.

Die PTB wurde gebeten, die technische Machbarkeit zu prüfen.

4.4.3.2.1 Bewertung der PTB

Nach § 13 Nr. 9 SpielV liegen gesicherte Rohdaten des „Kontrollmoduls“, wie Einsatz und Gewinn, bereits abrufbar vor. Diese Daten können für weitere finanztechnische Berechnungen außerhalb des Gerätes verwendet werden. Durch die ausschließliche Sicherung von Rohdaten ist die Spielgerätesoftware tolerant gegenüber Variationen

⁸⁵ Bemessungsgrundlage bei Geldspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit - BMF III C 2 - S 7200/19/10003 :005; DOK 2021/1137935 vom 5. November 2021 (BStBl. I S. 2223).

der Berechnungsmodelle, die sich aus der Änderung steuerlicher Vorgaben ergeben könnten.

Daneben sind auch die im BMF-Schreiben vom 5. November 2021 genannten Daten (Einwurf, Auswurf, Erhöhung des Auszahlvorrats, Verminderung des Auszahlvorrats, Nachfüllungen, Entnahmen, Fehlbeträge) elektronisch im Gerät verfügbar. Auf diesen Daten beruhen die finanztechnischen Berechnungen von Saldo (1) und Saldo (2) für den VDAI-Ausdruck. Dabei ist anzumerken, dass die Vertrauenswürdigkeit der einzelnen Daten aus dem BMF-Schreiben stark variiert. Dies begründet sich in der Entstehung der Daten. Einige Daten werden unmittelbar über die Ein- und Auszahlrichtungen elektronisch erfasst, an die Gerätesoftware übermittelt und im Gerät gesichert verbucht (z. B. der Einwurf und der Auswurf). Andere Daten werden indirekt durch die Gerätesoftware berechnet und/oder durch eine manuelle Aktion des bzw. der Betreibenden generiert. Letztere, betreiberabhängige Daten, sind u. a. die Entnahme und das Nachfüllen. Das BMF-Schreiben beschreibt die Daten, die bereits elektronisch im VDAI-Ausdruck erfasst werden. Zusätzlich zu den Rohdaten weist der VDAI-Ausdruck verdichtete Daten aus.

Die Verdichtung von Daten setzt finanztechnische Berechnungen voraus, die im Rahmen der Bauartzulassung der PTB nicht geprüft und somit auch nicht kryptografisch gesichert werden können. Finanztechnische Berechnungen können aus Sicht der PTB ausschließlich von den Finanzbehörden durchgeführt werden.

Die Daten aus dem BMF-Schreiben liegen jedoch auch als Einzelaufzeichnungen vor, die wiederum kryptografisch gesichert werden können. Dabei ist die Vertrauenswürdigkeit der jeweiligen Daten zu beachten:

(1) Daten mit einer hohen Vertrauenswürdigkeit:

Aktuelle Geldspielgeräte zeichnen entsprechend § 13 Nr. 9, 9a SpielV den Einsatz und Gewinn auf. Das sind Daten, die von der Kontrolleinrichtung entsprechend § 13 Nr. 9 SpielV geprüft werden und anschließend kryptografisch gesichert werden.

(2) Daten mit einer mittleren Vertrauenswürdigkeit

Zu dieser Kategorie zählen alle Daten, die elektronisch erfasst werden können.

Der Einwurf und Auswurf ist der Geldbetrag, der auf dem Geldspeicher angezeigt wird. Einwürfe werden von den verbauten Münz- bzw. Scheinprüfern (die Ein- und Auszahleinrichtungen) geprüft und anschließend verbucht. Auswürfe erfolgen aus dem internen Auszahlvorrat.

Ein- und Auswürfe werden auf dem Geldspeicher angezeigt. Einwürfe werden durch die Einzahlvorrichtungen (Münz- bzw. Scheinprüfer) geprüft, an die Gerätesoftware übermittelt und dort anschließend verbucht, in ähnlicher Weise werden Auszahlungen durch die Gerätesoftware verbucht und durch die Auszahleinrichtungen (Hopper, Münzeinheiten, Geldscheindispenser) behandelt.

Zusätzlich haben die Erhöhungen und Verminderungen des Auszahlvorrates sowie Nachfüllungen und Entnahmen, die über Ein- und Auszahleinrichtungen erfolgen und ebenfalls elektronisch erfasst werden, eine mittlere Vertrauenswürdigkeit.

(3) Daten mit einer geringen Vertrauenswürdigkeit

Die Erhöhungen und Verminderungen des Auszahlvorrates sowie Nachfüllungen und Entnahmen können auch händisch erfolgen und müssen anschließend auch händisch von der betreibenden Person am Geldspielgerät registriert werden.

Aus Sicht der PTB sind händisch eingegebene Daten stark fehleranfällig und können nicht geprüft werden. Sie basieren auf der korrekten Erfassung durch die Betreibenden.

Nach Ansicht der PTB wurden Fehlbeträge eingeführt, um trotz Gerätefehlern (Münzklemmern, Münzwaagefehlern u. a.), fehlerhafter Erfassungen oder Verbuchungen der Daten durch die Betreibenden, eine stimmige Berechnung zu gewährleisten. Die PTB erachtet die Vertrauenswürdigkeit dieser Daten als sehr schlecht.

Eine anschließende kryptografische Sicherung von Daten mit geringer Vertrauenswürdigkeit ist zwar möglich, erweckt aber den Anschein einer fehlerfreien Erfassung, obwohl die Datenausgangslage nicht gesichert ist.

Die PTB weist darauf hin, dass durch die Konstruktionsweise von Geldspielgeräten eine händische Erhöhung oder Verminderung des Auszahlvorrates sowie Entnahmen oder Nachfüllung immer möglich sein wird.

Die PTB kann die Sicherung der zusätzlichen Rohdaten (Einwurf, Auswurf, Erhöhung des Auszahlvorrats, Verminderung des Auszahlvorrats, Nachfüllungen, Entnahmen, Fehlbeträge) im Rahmen der Bauartzulassung umsetzen.

Bei der PTB entsteht durch die Erfassung weiterer Daten ein erhöhter Aufwand im Rahmen der Bauartzulassung. Die PTB müsste eine Anpassung der Technischen Richtlinie für Geldspielgeräte vornehmen. Auf dieser Basis müssten neue Prüfprozesse entwickelt bzw. bestehende angepasst werden. Zusätzlich müsste die vorhandene IT-gestützte Prüfinfrastruktur erweitert werden. Da sich der Umfang der kryptografischen Daten stark erhöht, steigt auch der Prüfaufwand für jede beantragte Bauartzulassung. Je nach Umfang wäre hierfür weiteres Personal notwendig sowie eine Erhöhung der Gebühren für die Bauartzulassung.

Die PTB weist darauf hin, dass die kryptografische Sicherung der zusätzlichen Daten auch im Rahmen des IT-Sicherheitsgutachtens entsprechend §12 Abs. 2 SpielV durch einen externen Sicherheitsgutachter bewertet werden muss.

4.4.3.2.2 Bewertung der Finanzbehörden

Die Finanzbehörden haben durch die Prüfung einer Vielzahl von elektronischen Aufzeichnungssystemen große Erfahrungen, welche Daten und welcher Umfang der Daten für steuerliche Zwecke, insbesondere Prüfungen, wichtig ist.

Auch Daten, die händisch erfasst werden, können unter steuerlichem Gesichtspunkt bei einer zeitnahen Erfassung wichtig sein. Insbesondere Nachfüllungen der Entnahmen sollten mit abgesichert werden. Denn diese sind mit den Geldtransitbuchungen bei Kassensystemen vergleichbar. Sollte eine zeitnahe Erfassung nicht vom

Aufsteller durchgeführt oder kryptographisch nicht abgesichert werden, so würde dies nachträgliche Manipulationen an den händisch erfassten Daten ermöglichen.

Wenn es zu spontanen Nachschauern oder Prüfungen kommt, kann aufgrund einer kryptographisch abgesicherten Nachfüllung oder Entnahme ein Kassenssturz durchgeführt werden und eventuelle nicht gebuchte Entnahmen aufgedeckt werden, da diese dann zu einer Differenz beim Kassenssturz führen.

Geringfügige Differenzen (z.B. durch Münzklemmen) sind insoweit unerheblich, da geringfügige Fehler auch bei Kassensystemen (z.B. durch Fehler bei der Herausgabe von Wechselgeld) auftauchen können und nicht unbedingt zu Fehlern bei der Aufzeichnung führen.

Insbesondere in der Praxis hat sich gezeigt, dass vielfach Löschungen von Daten oder Datenbestandteilen vorkommen. In diesen Fällen ist eine Prüfung der Inhalte des VDAI-Protokolls nahezu unmöglich. Auch finden vereinzelt Manipulationen beim Auslesen der Daten des VDAI-Standards der Geldspielgeräte statt. Die Daten werden beim Auslesen durch einen zwischengeschalteten Adapter, die Verwendung eines sog. Manipulationsnotebooks oder die Nutzung von Manipulationssoftware, manipuliert.

4.4.3.3 Fazit

Die Befragung der obersten Finanzbehörden der Länder hat gezeigt, dass für sie die Notwendigkeit der Aufnahme zusätzlicher Daten in die kryptografische Sicherung entsprechend § 13 Nr. 9, 9a SpielV besteht. Durch die Aufnahme von Einwurf, Auswurf, Erhöhung des Auszahlvorrats, Verminderung des Auszahlvorrats, Nachfüllungen, Entnahmen und Fehlbeträgen soll die Kassenssturzfähigkeit ermöglicht werden.

Die Bewertung der PTB zeigt, dass die kryptografische Sicherung dieser Daten möglich ist, jedoch einigen Einschränkungen unterliegt. Zum einem ist es der PTB nur möglich Rohdaten (Einzelaufzeichnungen) mit in die kryptografische Sicherung aufzunehmen. Eine Verdichtung der Daten setzt finanztechnische Berechnungen voraus, die aus Sicht der PTB ausschließlich von Finanzbehörden durchgeführt werden können. Zum anderen zeigt die PTB auf, dass die Entstehung einiger Daten

händisch von den Betreibenden erfolgt bzw. Korrekturwerte für fehlerhafte Erfassungen oder Verbuchungen sind. Diese Daten haben eine geringe Vertrauenswürdigkeit, da sie aus einer nicht gesicherten Quelle stammen. Die kryptografische Sicherung von Daten mit einer geringen Vertrauenswürdigkeit könnte somit zu einer Scheinsicherheit für eine fehlerfreie Erfassung führen. Diese Aspekte bedürfen einer weiteren Erörterung, bevor die Aufnahme zusätzlicher Daten in die kryptografische Sicherung erfolgen kann.

Die Bewertung der Finanzbehörden geht davon aus, dass es wichtig sein kann, auch händisch erfasste Daten zeitnah kryptografisch zu sichern. So sollten insbesondere Nachfüllungen und Entnahmen mit abgesichert werden.

Die Thematik, welche Daten künftig einer kryptografischen Sicherung unterliegen sollten, ist im weiteren Verlauf unter Einbeziehung der obersten Finanzbehörden der Länder vertieft zu diskutieren. Aus Sicht der obersten Finanzbehörden wäre die Aufnahme der Geldspielgeräte in die Kassensicherungsverordnung (KassenSichV) wünschenswert.

4.4.4 Manipulation der Fiskaldaten entsprechend § 13 Nr. 9, 9a SpielV

Der Mehrheit der Länder sind keine Manipulationen an den Fiskaldaten gemäß § 13 Nr. 9, 9a SpielV bekannt. Auch hier ist allerdings zu beachten, dass bis zum Abfragezeitpunkt durch die Übergangsregelung aus der SpielV sowie den dreijährigen Überprüfungsturnus der Finanzbehörden erst sehr wenige Geräte geprüft werden konnten, die in den Anwendungsbereich des § 13 Nr. 9, 9a SpielV fallen (s. 4.4.1). Es existieren vereinzelte Meldungen bzgl. eines Falls mit doppelten Zeitstempeln. Nach Prüfung des Falls durch die PTB handelte es sich dabei um einen Gerätedefekt.

Die bisherigen Erfahrungen der Finanzbehörden haben jedoch gezeigt, dass es mitunter schwierig sein kann, Manipulationen an den Aufzeichnungen elektronischer Aufzeichnungssysteme festzustellen. Denn Manipulationen werden oft technisch sehr anspruchsvoll umgesetzt.

4.4.5 Manipulation des VDAI-Ausdrucks

Nach Rückmeldungen der Länder stellen Manipulationen am VDAI-Ausdruck keine Einzelfälle dar, sondern konnten in zahlreichen Fällen in ganz unterschiedlichen Manipulationsszenarien festgestellt werden. Wiederholt wurde sogar festgestellt, dass die Manipulationen der VDAI-Dateien durch eine eigens hierfür entwickelte Software erfolgte. Die Fiskaldaten gemäß § 13 Nr. 9, 9a SpielV werden bereits verwendet, um Auffälligkeiten am VDAI-Ausdruck zu erkennen.

4.4.6 Datenaustausch zwischen Ordnungs- und Finanzbehörden

Der Datenaustausch zwischen den Ordnungs- und Finanzbehörden war nicht Teil der Abfrage der Länder. Rückmeldungen aus der Vollzugspraxis haben aber gezeigt, dass die fehlende Möglichkeit zum Datenaustausch zwischen den Ordnungs- und Finanzbehörden während und nach Vor-Ort-Kontrollen in der Praxis zu erheblichen Problemen bei der Verfolgung von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten führt. Auf Seiten der Ordnungs- und Finanzbehörden besteht der Wunsch nach einer Rechtsgrundlage für den Datenaustausch, um eine bessere Zusammenarbeit zu ermöglichen.

4.4.6.1 Rechtslage

Aufgrund der Geltung des Steuergeheimnisses gemäß § 30 AO ist ein Austausch zwischen Ordnungs- und Finanzbehörden nach geltendem Recht nicht möglich. Die Offenbarung von dem Steuergeheimnis unterliegenden Daten gemäß § 30 Abs. 4 Nr. 5 AO ist nur zulässig, soweit für sie ein zwingendes öffentliches Interesse besteht. Ein zwingendes öffentliches Interesse ist nach § 30 Abs. 4 Nr. 5 lit. a AO gegeben, wenn die Offenbarung erforderlich zur Abwehr erheblicher Nachteile für das Gemeinwohl, einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit, die Verteidigung oder die nationale Sicherheit oder wenn die Offenbarung zur Verhütung oder Verfolgung von Verbrechen und vorsätzlichen schweren Vergehen gegen Leib und Leben oder gegen den Staat und seine Einrichtungen erforderlich ist.

Die in § 30 Abs. 4 Nr. 5 AO enthaltenen Beispiele eines zwingenden öffentlichen Interesses sind nicht abschließend und lassen Raum für weitere Anwendungsfälle.⁸⁶ Bei anderen Sachverhalten ist ein zwingendes öffentliches Interesse allerdings nur dann gegeben, wenn der Sachverhalt in Bedeutung und Gewicht einem der in § 30 Abs. 4 Nr. 5 lit. a bis c AO aufgeführten Fallbeispiele vergleichbar oder gleichwertig ist.⁸⁷ Nicht jedes strafbare Verhalten, sondern nur schwere Kriminalität können ein zwingendes öffentliches Interesse an der Offenbarung begründen.⁸⁸

Der Unrechtsgehalt des Betriebs illegaler Geldspielgeräte ist weder mit den in § 30 Abs. 4 Nr. 5 lit. a bis c AO genannten Fällen noch mit weiteren, in Nr. 11 des Anwendungserlasses zur Abgabenordnung (AEAO) zu § 30 genannten Vergehen (wie z. B. Subventionsbetrug, Verstöße gegen Umweltschutzbestimmungen oder Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte) vergleichbar.

Der Gesetzgeber könnte jedoch durch eine ausdrückliche bundesgesetzliche Regelung in der GewO die Offenbarung nach § 30 AO geschützter Daten gegenüber den für die Überwachung der SpielV zuständigen Behörden ermöglichen. Dabei sind allerdings auch die Auswirkungen eines zusätzlichen Datenaustauschs auf den Verwaltungsaufwand der Finanzbehörden zu berücksichtigen.

Im Folgenden sind die für eine Offenbarung nach § 30 AO relevanten Daten und deren Verwendung dargestellt:

- (1) Fiskaldaten entsprechend § 13 Nr. 9 und 9a SpielV,
- (2) VDAI-Ausdruck (Industriestandard) von Geldspielgeräten entsprechend § 33c GewO,
- (3) Aufzeichnungspflichtige Geschäftsvorfälle oder andere Vorgänge von elektronischen Aufzeichnungssystemen im Sinne des § 146a Abs. 1 Satz 1 AO für Betriebsstätten entsprechend § 1 Abs. 1 SpielV,

⁸⁶ So *BVerfG*, Beschluss v. 6. Mai 2008 – 2 BvR 336/07, NJW 2008 S. 3489, Rn. 18.

⁸⁷ Drüen in Tipke/Kruse, § 30 AO Rz. 120, m.w.N.; Tormöhlen in Gosch, § 30 AO Rz. 134

⁸⁸ So Alber in Hübschmann/Hepp/Spitaler, § 30 AO Rz. 191

(4) Informationen über illegal aufgestellte Fun Games oder die Überschreitung der Höchstgrenze (§ 3 SpielV bzw. landesspezifische Spielhallengesetze) von aufgestellten Geldspielgeräten, die von den Finanzbehörden in Betrieben entsprechend § 1 Abs. 1 SpielV im Rahmen von Kassen-Nachschauen nach § 146b AO, Umsatzsteuer-Nachschauen gemäß § 27b UstG, Außenprüfungen oder Ortsbesichtigungen zufällig bei der Durchführung der ihnen obliegenden Aufgaben ermittelt wurden. Das betrifft sowohl die Feststellung an sich, aber auch ggf. die Umsatzhöhen, die mit den entsprechenden Geräten erzielt werden und ausgelesen werden konnten.

4.4.6.2 Erforderlichkeit der Offenbarung der benannten Daten

Der Austausch der benannten Daten zwischen Ordnungs- und Finanzbehörden erweist sich aus folgenden Gründen als erforderlich:

4.4.6.2.1 Einordnung eines Betriebes

Bei der Einordnung einer Betriebsstätte wird davon ausgegangen (Regelvermutung), dass es sich um eine erlaubnispflichtige Spielhalle oder ein spielhallenähnliches Unternehmen handelt, wenn die Umsätze ausschließlich oder überwiegend aus der Aufstellung von Geldspielgeräten generiert werden. Diese Abgrenzung ist vor allem relevant bei der Einordnung von Gaststätten und Scheingaststätten, in letzteren dürfen Geldspielgeräte nicht aufgestellt werden.

Durch die Auswertung der Monatsumsätze aus den Geldspielgeräten (Daten aus (1) und (2)) und dem Abgleich der Daten aus der Kassenprüfung (Daten aus (3)), lässt sich eine rechtssichere und vollzugstaugliche Einordnung eines Betriebs vornehmen. Die jeweilige Definition eines Betriebs ist in den jeweiligen Landesspielhallengesetzen, wie z. B. § 1 Abs. 2 Nr. 3 SpielhG Berlin, geregelt.

Verstöße sind bußgeldbewehrt. Regelungen sind in den jeweiligen Landesspielhallengesetzen, wie z. B. § 7 Abs. 1 Nr. 1 SpielhG Berlin und dem GlüStV, dort § 28a Abs. 1 Nr. 1 GlüStV, getroffen. Ferner können Verstöße entsprechend §§ 284, 285 StGB strafrechtlich verfolgt werden.

4.4.6.2.2 Einhaltung von Sperrzeiten und Spielverbotstagen

Betriebsstätten, die Geldspielgeräte in der Aufstellung haben, unterliegen Sperrzeiten und Spielverbotstagen. Die Details sind in den jeweiligen Landesspielhallengesetzen geregelt, wie z. B. § 5 SpielhG Berlin.

Durch die Auswertung der tages- und uhrzeitgenauen Auflistung der Spielzeit, welche in den Daten entsprechend Kap. 4.4.6.1 Nummer (1) und (2) enthalten sind, lässt sich die Einhaltung der Sperrzeiten und Spielverbotstage prüfen.

Verstöße sind bußgeldbewehrt und in den jeweiligen Landesspielhallengesetzen geregelt, wie z. B. § 7 Abs. 1 Nr. 8 SpielhG Berlin.

4.4.6.2.3 Überprüfung von Abfragen im Spielersperrsystem

Nach § 8 Abs. 3 GlüStV sind Veranstalter und Vermittler von Glücksspielen, an denen gesperrte Spieler und Spielerinnen nicht teilnehmen dürfen, verpflichtet, spielwillige Personen durch Kontrolle eines amtlichen Ausweises oder einer vergleichbaren Identitätskontrolle zu identifizieren und einen Abgleich mit der Sperrdatei nach § 23 GlüStV durchzuführen.

Diese Vorgabe lässt sich durch die Auswertung der tages- und uhrzeitgenauen Auflistung der Spielzeit aus den Daten entsprechend (1) und (2) und dem Monatsbericht entsprechend § 23 Abs. 3 GlüStV (Monatsbericht liegt den zuständigen Behörden vor) aus dem Spielersperrsystem kontrollieren.

Verstöße sind bußgeldbewehrt und in § 28a Abs. 1 Nr. 30 GlüStV geregelt.

4.4.6.2.4 Überschreitung der zulässigen Maximalanzahl von Geldspielgeräten in einem Betrieb

Die maximale Anzahl von aufgestellten Geldspielgeräten in Betriebsstätten ist in § 1 Abs. 1 i. V. m. § 3 Abs. 1 und 2 SpielV geregelt. Weitere Einschränkungen dieser Maximalanzahl können durch die jeweiligen Landesspielhallengesetze erfolgen, wie z. B. § 4 Abs. 2 Satz 1 und § 6 Abs. 1 Satz 1 SpielhG Berlin. Ferner ist das Aufstellen von illegalen Fun Games entsprechend § 6a SpielV verboten.

Die Überschreitung der zulässigen Maximalanzahl von Geldspielgeräten in einem Betrieb bzw. die Aufstellung von illegalen Fun Games (Daten entsprechend Nr. (4)) werden von Finanzbehörden im Rahmen der Außenprüfung festgestellt. Die Mitteilung dieser Erkenntnisse ermöglicht es Ordnungsbehörden u. a. die Einziehung der Geräte nach § 148c GewO zu veranlassen.

Verstöße sind bußgeldbewehrt und in § 19 Abs. 1 Nr. 1 SpielV bzw. in den jeweiligen Landesspielhallengesetzen, wie z. B. § 7 Abs. 1 Nr. 5 SpielhG Berlin, geregelt. Ferner können bei der Aufstellung von Fun Games ggf. Verstöße entsprechend §§ 284, 285 StGB strafrechtlich verfolgt werden.

4.4.6.3 Fazit

Der Austausch von Daten zwischen Ordnungs- und Finanzbehörden erscheint als ein sinnvolles Mittel, um den Vollzug zu stärken. Aktuell ist aufgrund der Geltung des Steuergeheimnisses gemäß § 30 AO ein Austausch nicht möglich. Jedoch kann der Gesetzgeber durch eine ausdrückliche bundesrechtliche Regelung in der GewO die Offenbarung nach § 30 AO geschützter Daten gegenüber den für die Überwachung der SpielV zuständigen Behörden ermöglichen. Die Ordnungs- und Finanzbehörden würden die Schaffung einer Rechtsgrundlage für einen solchen Datenaustausch begrüßen, wobei von den Finanzbehörden teilweise auch auf den dadurch entstehenden Mehraufwand hingewiesen wird.

Eine Umsetzung könnte in zwei Schritten erfolgen:

In der GewO sollte zunächst eine gesetzliche Grundlage für den Austausch von bei Nachschauen und Außenprüfungen erlangten Daten zwischen den Ordnungs- und Finanzbehörden geschaffen werden. Hierbei müsste berücksichtigt werden, dass die Daten sicher und ohne erheblichen Mehraufwand transferiert werden dürfen.

Dazu sollte auf Landesebene eine Schnittstelle zwischen Ordnungs- und Finanzbehörden für den Datenaustausch geschaffen werden.

4.5 Wirtschaftlichkeit von Geldspielgeräten

In Kap. 1.4 und 3.4 wurden verschiedene Studien vorgestellt, die die Wirtschaftlichkeit von Geldspielgeräten und die Ausbreitung von illegalen Fun Games darstellen.

Die Wirtschaftsstudie der DIW Econ GmbH⁸⁹ zeigt auf, dass einige Parameter, wie z. B. der erlaubte Höchsteinsatz nach § 13 Nr. 2 SpielV von 0,20 Euro seit 1993 nahezu keine Preisanpassung⁹⁰ erfahren hat. Seit 1993 sind jedoch die Kosten für die Automatenaufsteller, wie z. B. Miete, Steuern, Personal, Heizung, Strom, gestiegen. In der Zeit von 1993 bis 2022 stieg der Verbraucherpreisindex um 62,3 %.⁹¹ Aufgrund der gesetzlichen Vorgaben können diese Preissteigerungen jedoch nicht an die Spielenden weitergegeben werden. Von der Branche wird daher angemerkt, dass die Gewinnmarge für das Aufstellen von Geldspielgeräten stark gesunken ist bzw. bereits für einige Standorte negativ ist. Entsprechend sei somit das Geschäft kaum noch wirtschaftlich zu betreiben, was eine Ausbreitung des illegalen Glückspiels begünstige.

In diesem Zusammenhang betrachtet die Studie,⁹² ob ein Zusammenhang zwischen der Attraktivität von legalen Geldspielgeräten und Ausweichbewegungen von Spielenden hin zu illegalen Spielorten besteht. Die Studie geht von einem Zusammenhang aus und leitet deshalb ab, dass dadurch eine deutliche Zunahme der

⁸⁹ DIW Econ GmbH, 40 Pfennig Höchsteinsatz - Die Automatenwirtschaft zwischen Regulierung und ökonomischen Trends seit 1993, April 2022; IW Consult GmbH, Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Unterhaltungsautomatenwirtschaft, März 2023.

⁹⁰ Im Jahre 2001 wurde im Rahmen der Euroeinführung der Höchsteinsatz pro Spiel von 0,40 DM auf 0,20 Euro angepasst.

⁹¹ Tabelle 61111-0001: Verbraucherpreisindex: Deutschland, Jahre, Statistisches Bundesamt (Destatis), 2024; eigene Berechnung

Verbraucherpreisindex: Jahr 1993 = 67,9 und Jahr 2022 = 110,2 (Basisjahr 2020 = 100).

⁹² J. Trümper; M. Trümper; F. Trümper, Erweiterte Einblicke in den illegalen Glücksspielmarkt 2022, Februar 2023; Fritz; Haucap, Justus; Thorwarth, Susanne, Entwicklung der Kanalisierungsquote des gewerblichen Automatenspiels in Deutschland, März 2023.

illegalen Fun Games bei gleichzeitiger Abnahme von legal aufgestellten Geldspielgeräten stattfindet. Eine weitere Studie⁹³ der Branche verweist darauf, dass der Kanalisierungsauftrag im legalen Spiel sich als eher unwirksam gestaltet und dabei die Attraktivität von Geldspielgeräten eine wesentliche Rolle spielt.

Durch die Anpassung einiger Parameter in § 13 SpielV könnte auf der einen Seite ein Inflationsausgleich gewährt werden, um die Wirtschaftlichkeit von Geldspielgeräten zu steigern und die gestiegenen Kosten zu kompensieren. Auf der anderen Seite könnte durch die Anpassung dieser Parameter die Kanalisierung hin zu legalen Geldspielgeräten gesteigert werden. Alle Anpassungen müssen die Aspekte Suchtprävention, Wirtschaftlichkeit und Kanalisierung des Glücksspiels beachten und soweit möglich in Ausgleich bringen.

4.5.1 Durchschnittlicher Kasseneinhalt

Nach § 12 Abs. 2 Nr. 1 SpielV werden Gewinne in solcher Höhe ausgezahlt, dass bei langfristiger Betrachtung kein höherer Betrag als 20,00 Euro je Stunde als Kasseneinhalt verbleibt. Durch diese Vorgabe sind die maximal möglichen Einnahmen pro Geräte und pro Stunde durch den Aufsteller beschränkt. Dies stellt den limitierenden Grenzwert dar. Um eine Kompensation für die steigenden Kosten durch die Inflation überhaupt zu ermöglichen, ist eine Anpassung dieses Wertes notwendig. Durch die Sechste Verordnung zur Änderung der SpielV wurde dieser Wert von 33,00 Euro auf 20,00 Euro reduziert. Aus diesem Grund wäre eine Anpassung des durchschnittlichen Kasseneinhaltes nach § 12 Abs. 2 Nr. 1 SpielV eine mögliche Maßnahme zur Kompensation dieser Kosten. Möglich wäre eine Anpassung auf 30,00 Euro.

4.5.2 Höchsteinsatz

Nach § 13 Nr. 2 SpielV beträgt die Mindestspieldauer fünf Sekunden und darf dabei den Einsatz von 0,20 Euro nicht übersteigen. Gemäß § 13 Nr. 3 SpielV kann diese Einsatzgrenze bei einer Verlängerung des Abstandes zwischen zwei

⁹³ *Junge et al.*, ZfWG 05 2023, S. 19.

Einsatzleistungen bis zu einer Obergrenze von 75 Sekunden auf 2,30 Euro ansteigen. Eine darüberhinausgehende Erhöhung des Einsatzes ist ausgeschlossen. Der aktuelle GlüStV regelt das virtuelle Automatenspiel in § 22a GlüStV. Entsprechend § 22a Abs. 7 GlüStV ist der Einsatz je Spiel begrenzt und liegt aktuell bei 1,00 Euro. Aufgrund von teilweise signifikanten Unterschieden, wie z. B. Stundenverlust und -gewinn, Sonderspiele oder Pausenregelung in der SpielV, ist das virtuelle Automatenspiel nur in einigen Punkten mit dem terrestrischen Spiel an Geldspielgeräten vergleichbar. Jedoch ist das Prinzip, in welchem zeitlichen Abstand Spielende erneut Geld zum Einsatz bringen können, annähernd identisch geregelt. Damit zeigt der GlüStV, dass höhere Einsätze alle fünf Sekunden möglich und auch bereits am Markt etabliert sind. Entsprechend ist eine Anpassung des Höchsteinsatzes gemäß § 13 Nr. 2 SpielV möglich, um eine Vergleichbarkeit zwischen virtuellem und terrestrischem Automatenspiel herzustellen. Jedoch muss beachtet werden, dass aufgrund der teilweise signifikanten Unterschiede zwischen den beiden Spielformen ein kompletter Angleich nicht realistisch erscheint. Möglich wäre jedoch eine moderate Anpassung der Einsatzleistung nach § 13 Nr. 2 SpielV von 0,20 Euro auf 0,30 Euro.

4.5.3 Maximale Einsatz- und Gewinn Grenzen

Nach § 13 Nr. 4 SpielV darf die Summe der Verluste (Einsätze abzüglich Gewinne) im Verlauf einer Stunde 60,00 Euro nicht übersteigen. Ferner regelt § 13 Nr. 5 SpielV, dass die Summe der Gewinne abzüglich der Einsätze im Verlauf einer Stunde 400,00 Euro nicht übersteigen darf. Mit der Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV wurden diese Parameter von 80,00 Euro auf 60,00 Euro bzw. von 500,00 Euro auf 400,00 Euro reduziert.

Die Studie der TU Dresden⁹⁴ hat diese beiden Parameter der SpielV untersucht und bewertet sie wie folgt: Die vier befragten Gruppen (derzeit Spielende, Spielende im Hilfesystem, Betreibende und Expertinnen und Experten) beurteilen die Gewinn- und

⁹⁴ Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023.

Verlustgrenzen als überwiegend unwirksam.⁹⁵ Die Literaturrecherche ergab eine eingeschränkte oder mangelnde Wirksamkeit bzgl. der Regelungsinstrumente Gewinn- und Verlustgrenzen, da in bisherigen Studien kein kausaler Zusammenhang zwischen einer maximalen Verlusthöhe und der Entwicklung von pathologischem Glücksspielverhalten hergestellt werden konnte.⁹⁶

Aufgrund der Ergebnisse der Studie der TU Dresden ist die Reduzierung der maximalen Stundengewinne und -verluste durch die Sechste Verordnung zur Änderung der SpielV zu hinterfragen. Jedoch hebt die Studie auch den positiven Einfluss dieser Grenzwerte hervor, indem sie festhält, dass bezogen auf Personen mit einer Störung durch Glücksspiel die Verlustgrenzen helfen könnten, die finanziellen Probleme einzuschränken.⁹⁷ Aus diesem Grund ist es möglich, dass die Gewinn- und Verlustgrenzen entsprechend § 13 Nr. 4 und 5 SpielV aufgrund der geringen Wirkung wieder auf die Werte vor der Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV angepasst werden. Dies könnte die Attraktivität der Geldspielgeräte steigern und dem Aufsteller die Möglichkeit eröffnen, steigende Kosten zu kompensieren. Auf der anderen Seite ist aus Spielerschutzsicht eine Grenze beizubehalten, um die finanziellen Auswirkungen bei einer ggf. vorliegenden Störung durch Glücksspiel zu beschränken.

4.5.4 Pausenzeiten

Entsprechend § 13 Nr. 6 i. V. m. § 12 Abs. 2 Nr. 3 SpielV legt das Spielgerät nach einer Stunde Spielbetrieb eine Spielpause von mindestens fünf Minuten ein, in der keine Einsätze angenommen und Gewinne gewährt werden und alle auf dem Geld- sowie Gewinnspeicher aufgebuchten Beträge automatisch ausgezahlt werden. In der

⁹⁵ Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. 193 Ergebnis 1.

⁹⁶ Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. 194 Ergebnis 2.

⁹⁷ Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. 194 Ergebnis 2.

Pause dürfen keine Spielvorgänge, einsatz- und gewinnfreie Probe- oder Demonstrationsspiele oder sonstige Animationen angeboten werden. Diese Pause dient dem Spielerschutz, um den Spielern und Spielerinnen die Möglichkeit einzuräumen, zur Ruhe zu kommen und die Entscheidung weiterzuspielen, zu überdenken. Die Speicher sind zu löschen. Andernfalls bleibt eine „Bindung“ der Spielenden zum Automaten bestehen, was ein Weiterspielen fördert.⁹⁸ Die SpielV definiert in § 13 Nr. 6a SpielV eine weitere Pause nach drei Stunden Spielbetrieb, die zusätzlich zu den Vorgaben aus § 13 Nr. 6 SpielV noch alle Anzeigeelemente auf die vordefinierten Anfangswerte setzt. Intention war es, das Spiel nach drei Stunden tatsächlich zu unterbrechen. Bestehen noch Gewinnerwartungen, so bleiben die Spielenden ans Gerät gebunden und eine Unterbrechung findet gerade nicht statt.⁹⁹

Die Studie der TU Dresden analysiert beide Pausenarten.¹⁰⁰ Die Pause entsprechend § 13 Nr. 6 SpielV wird von den Expertinnen und Experten als wirksam eingeschätzt, während die Betreibenden die Pause als nicht wirksam erachten. Eine klare Aussage der aktuell Spielenden und von Personen im Hilfesystem liegt nicht vor, da die Pause als teilweise wirksam, aber auch teilweise unwirksam betrachtet wird. Anders sieht es bei der Einschätzung der Pause entsprechend § 13 Nr. 6a SpielV aus: Alle vier befragten Gruppen (derzeit Spielende, Spielende im Hilfesystem, Betreibende und Expertinnen und Experten) beurteilen die Spielunterbrechung nach drei Stunden als überwiegend unwirksam.¹⁰¹

Auf Basis der Auswertung der Studie scheint die Pause entsprechend § 13 Nr. 6 SpielV ihre Wirksamkeit zu zeigen bzw. wurde von drei Gruppen zumindest als nicht

⁹⁸ BR-Drs. 437/13 (Beschluss), S. 5.

⁹⁹ BR-Drs. 437/13 (Beschluss), S. 7 f.

¹⁰⁰ Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. 195.

¹⁰¹ Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. 193.

unwirksam betrachtet. Aus diesem Grund ist es aus Spielerschutzgründen sinnvoll, diese Pause in der Form beizubehalten.

Die Pause entsprechend § 13 Nr. 6a SpielV scheint ihre beabsichtigte Wirksamkeit hingegen nicht zu entfalten, so dass zu diskutieren ist, ob die Regelung beibehalten werden soll. Für eine Aufhebung der Regelung könnte sprechen, dass die Maßnahme als unwirksam identifiziert wurde. Ferner führt die Pause dazu, dass sich Spielende kurz vor Eintreten dieser Pause alle Gewinne auszahlen lassen, um nicht von der Nullstellung der Geräte betroffen zu sein. Da sich nach § 13 Nr. 2 und 3 SpielV alle fünf Sekunden 2,00 Euro bzw. alle 75 Sekunden 23,00 Euro als Gewinn realisieren lassen, kann die Ausspielung und Auszahlung aller angesammelten Spielmerkmale eine längere Zeit in Anspruch nehmen. Entsprechend einer Studie zur Spielfreude¹⁰² betrachten ca. ein Drittel der befragten Spielenden die Pause mit Nullstellung als Einschränkung der Spielfreude. Durch die Abschaffung dieser Pause würden die Nullstellung nach drei Stunden Spielbetrieb und die teilweise langen Auszahlzeiten entfallen, was zu einer Erhöhung der Attraktivität von legalen Geldspielgeräten beitragen und damit ggf. die Kanalisierung von Spielern bzw. Spielerinnen weg von illegalen Fun Games fördern könnte.

Auf der anderen Seite stellt die Pause mit Nullstellung eine spielerischützende Maßnahme dar, um nach einer gewissen Zeit die Bindung der Spielenden vom Gerät zu unterbrechen. Bereits im vorherigen Evaluierungsbericht von 2010¹⁰³ wurde festgestellt, dass allein die Pause nach § 13 Nr. 6 SpielV¹⁰⁴ nur bei einem Drittel der Spielenden die Bindung vom Gerät löst. Mit der Einführung des Identifikationsmittels nach § 13 Nr. 10 SpielV zur Verhinderung von Mehrfachbespielung im Zusammenspiel mit der Pause nach drei Stunden Spielbetrieb entsprechend § 13 Nr. 6a SpielV sollte die Bindung des Spielers bzw. der Spielerin vom Gerät unterbrochen und

¹⁰² *Junge et al.*, ZfWG 05 2023, S. 12.

¹⁰³ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Evaluierung der Novelle der Spielverordnung, 6. Dezember 2010, S. 53.

¹⁰⁴ In der Fünften Verordnung zur Änderung der SpielV handelt es sich um die Pause entsprechend § 13 Nr. 5 SpielV.

gleichzeitig die Mehrfachbespielung verhindert werden. Auch wenn die Pause nach § 13 Nr. 6a SpielV nach der Studie für überwiegend unwirksam beurteilt wird, könnte die Aufhebung der Regelung daher ggf. zu einer Schwächung des Spielerschutzes führen, da dann keine Maßnahmen mehr existent sind, die die Bindung der spielenden Person lösen.

Um die Bindung des Spielers bzw. der Spielerin an das Geldspielgerät zu lösen, könnte ein anderer Ansatz zielführender sein. Verschiedene Studien untersuchen die spielerischützende Wirkung von dynamischen Warnhinweisen,¹⁰⁵ Pop-up-Fenstern¹⁰⁶ oder personalisiertem Feedback.¹⁰⁷ Diese Maßnahmen haben gemeinsam, dass der Spielbetrieb unterbrochen wird und die spielende Person Informationen zum bisherigen Spielverhalten erhält bzw. über die Gefahren der Spielsucht aufgeklärt wird. Diese Maßnahmen könnten dafür sorgen, dass den Spielenden ihr bisheriges Verhalten bewusst gemacht wird und eine reflektierte Entscheidung getroffen werden kann, ob der Spielbetrieb fortgesetzt werden soll. Die Einführung einer Pflicht zu solchen Warnhinweisen könnte zur Suchtprävention beitragen und einen Ersatz für die als eher nicht wirksame Spielpause nach § 13 Nr. 6a SpielV darstellen.

4.6 Definition des Spiels

Die sog. „Definition des Spiels“ bietet seit vielen Jahren Stoff für Diskussionen, ohne dass eine einheitliche Linie erkennbar wäre. Die aktuelle Regelung, die historisch verschiedene Anpassungen erfahren hat, findet sich aktuell in § 13 Nr. 1 SpielV.

4.6.1 Historie

Bis einschließlich zur Vierten Verordnung zur Änderung der SpielV, welche bis 31. Dezember 2005 galt, war eine Regulierung des Spielablaufs in der SpielV

¹⁰⁵ Meyer/Hayer, Prävention und Gesundheitsförderung 18 (2023), S. 7.

¹⁰⁶ Hayer/Kalke, Sucht 68 (Juni 2022), S. 129–191.

¹⁰⁷ Schütze et al., Glücksspielatlas Deutschland 2023, 13. November 2023.

enthalten. Diese Regulierung hatte ihren Ursprung in mechanischen Geldspielgeräten. Da diese Geräte eine relativ starre Konstruktionsweise aufwiesen, war auch die Möglichkeit, Spielanreize zu setzen, sehr begrenzt. Mit voranschreitender technologischer Entwicklung war es möglich, zusätzliche Gewinnanreize (Risikoleiter, Sonderspiele, usw.) zu schaffen und gleichzeitig den Wortlaut der SpielV einzuhalten. Diese Entwicklung wurde teilweise kritisch betrachtet und als Umgehung der SpielV gewertet.

Mit der Fünften Verordnung zur Änderung der SpielV (2006) wurde versucht, ein Paradigmenwechsel einzuleiten, um Randbedingungen für das Spiel zu definieren, jedoch nicht den Spielablauf selbst zu regulieren. Um den Spielerschutz zu stärken, lag der Fokus auf der Geld-Zeit-Beziehung. Damit konnte geregelt werden, wieviel Geld man in einem definierten Zeitraum einsetzen oder verlieren konnte. Zusätzlich konnte damit die Überprüfung im Rahmen der Bauartzulassung mit der voranschreitenden technologischen Entwicklung mithalten. Geldspielgeräte waren zu dieser Zeit fast ausschließlich moderne IT-Systeme und boten unendliche Möglichkeiten, Spielanreize darzustellen. Zu dieser Zeit kam auch das sog. Punktespiel auf, bei dem es möglich war, Geld in feste Spielmerkmale umzuwandeln (1,00 Euro = 100 Punkte), welche dann für den grafisch animierten Walzendreh verwendet wurden.

Die wissenschaftliche Studie zur Fünften Verordnung zur Änderung der SpielV¹⁰⁸ hat jedoch aufgezeigt, dass das Spiel mit Gewinnpunkten als besonders gefährlich eingeschätzt wird und entsprechend geeignete Regelungen erlassen werden sollten. Der Evaluierungsbericht zur Fünften Verordnung zur Änderung der SpielV¹⁰⁹ kam aber zu dem Schluss, dass ein Verbot des Punktespiels weitgehend wirkungslos wäre, da es Umgehungen zur Folge hätte. Regelungen zum Verbot des Punktespiels

¹⁰⁸ Bühringer et al., Untersuchung zur Evaluierung der Fünften Novelle der Spielverordnung vom 17. Dezember 2005, 9. September 2010.

¹⁰⁹ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Evaluierung der Novelle der Spielverordnung, 6. Dezember 2010.

wären entweder nicht erschöpfend oder zu allgemein und damit unterschiedlich interpretierbar. Entsprechend enthielt der Referentenentwurf der Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV¹¹⁰ keine Vorschläge, um das Punktespiel zu verbieten. Stattdessen wurde der Spielerschutz u. a. durch die Verschärfungen der Geld-Zeit-Beziehungen, Pausenregelungen, Verhinderung automatischer Einsätze und eines Identifikationsmittels gestärkt.

Der BR hat über einen Maßgabebeschluss zur Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV u. a. versucht, durch eine Definition des Spielablaufs das Punktespiel zu unterbinden. Diese neue Definition hat sich jedoch weitgehend als wirkungslos erwiesen, da unter Einhaltung des Wortlautes der SpielV eine alternative Darstellung, ähnlich dem Punktespiel, für Gewinnanreize geschaffen wurde. Problematisch dabei war, dass sich der Beschluss in Teilen nicht konsistent umsetzen ließ.¹¹¹

4.6.2 Studie der TU Dresden

Die aktuelle Studie der TU Dresden¹¹² greift das Thema „Spiel“ im Vorschlag 10 auf. Es wird der Austausch mit anderen Aufsichtsbehörden in Europa vorgeschlagen, um Lösungsansätze zu bestimmten Aspekten, wie z. B. der Umgehung der Regulierung der Spielmerkmale oder Definition eines Spiels auszutauschen. Die Studie empfiehlt jedoch zunächst keine konkreten Anpassungen oder Überarbeitungen der SpielV zum Thema der Spieledefinition.

¹¹⁰ BR-Drs. 437/13.

¹¹¹ BT-Drs. 17/14712.

¹¹² Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. 211.

4.6.3 Mögliche Maßnahmen

4.6.3.1 Neue Definition des Spiels

Im wissenschaftlichen Diskurs zeigt sich, dass die Ergebnisse der Studie der TU Dresden teilweise auch kritisch betrachtet werden.¹¹³ Die Umwandlung von Geld in andere Darstellungsformen (z. B. Spielmerkmale), mit denen der Walzendreh gestartet wird, wird teilweise als problematisch eingestuft. Die Umwandlung wird dabei als Umgehung der Vorgaben der SpielV gewertet und mindert aus Sicht der Autoren den Spielerschutz. Entsprechend wird empfohlen, dass die Umwandlung in andere Darstellungsformen durch eine neue Definition des Spiels ausgeschlossen werden sollte.

4.6.3.1.1 Bewertung

Eine neue Definition des Spiels, welches die Umwandlung in andere Darstellungsformen ausschließt, würde den Spielerschutz an legalen Geldspielgeräten vermutlich stärken. Die Problematik, wie sie bereits in der letzten Evaluierung deutlich wurde (s. Kap. 4.6.1), wäre jedoch weiterhin gegeben. Es ist davon auszugehen, dass eine neue Definition nicht erschöpfend ist oder zu allgemein gerät und damit unterschiedlich interpretierbar ist. Da aktuelle Geldspielgeräte moderne IT-Systeme sind, bestehen eine Vielzahl an Möglichkeiten, Spielanreize darzustellen. Voraussichtlich wäre eine solche Definition entweder wirkungslos oder an nicht prüfbaren Kriterien festgemacht, woraus Rechtsunsicherheiten im Rahmen des Zulassungsprozesses und in der Vollzugspraxis entstehen würden.

Eine neue Definition des Spiels muss jedoch auch im Gesamtkonzept der Kanalisierung hin zu legalen stationären Geldspielgeräten betrachtet werden. Vermutlich würde das vollständige Unterbinden der Umwandlung von Geld in Spielmerkmale die Attraktivität der legalen Geldspielgeräte deutlich mindern. Diverse wirtschaftsnahe

¹¹³ Meyer, Gewerbearchiv 2023, S. 492–495.

Studien¹¹⁴ deuten darauf hin, dass die mangelnde Attraktivität der legalen Geräte bereits jetzt zur Zunahme der illegal aufgestellten Fun Games geführt hat. Auch die Feldstudie von Trümper¹¹⁵ sieht als eine zentrale Ursache für die Renaissance der Fun Games die Reduzierung der Attraktivität der legalen Geldspielgeräte durch die Sechste Verordnung zur Änderung der SpielV.

Da die Studie der TU Dresden keine neue Definition des Spiels empfiehlt und auch andere Gründe dagegensprechen, wie z. B. die voraussichtliche Wirkungslosigkeit, mangelnde Prüfbarkeit und fragliche Kanalisierung, erscheint eine Neufassung der Definition des Spiels nicht zielführend. Auch existieren aktuell keine Indizien dafür, das bestehende System der Geld-Zeit-Beziehung in Geldspielgeräten komplett zu überarbeiten.

4.6.3.2 Rechtsbereinigung

Bereits in der Evaluierung zur Fünften Verordnung zur Änderung der SpielV wurde auf die Thematik bzgl. der Definition eines Spiels eingegangen. Damals wurde festgestellt, dass eine Definition des Spiels, welche ein Verbot der Umwandlung von Geld in Punkte enthält, voraussichtlich wirkungslos sein wird. Geldspielgeräte hatten bereits damals einen so hohen Technologisierungsgrad, dass es mit einfachen Mitteln möglich war, alternative Darstellungsformen für Spielanreize zu realisieren.

Mit dem Maßgabebeschluss des BR zur Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV wurde dann trotz der oben genannten Feststellung erneut eine Definition des Spiels eingefügt. Diese neue Definition entfaltet jedoch in der Praxis nicht die erhoffte Wirkung, da alternative Spielanreize geschaffen wurden.

Es wäre daher eine Möglichkeit, den Ansatz des Referentenentwurfs zur Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV wieder aufzunehmen. Dieser sah keine

¹¹⁴ Fritz; Haucap, Justus; Thorwarth, Susanne, Entwicklung der Kanalisierungsquote des gewerblichen Automaten Spiels in Deutschland, März 2023, S. 48 ff; *Junge et al.*, ZfWG 05 2023, S. 14 f.

¹¹⁵ J. Trümper; M. Trümper; F. Trümper, Erweiterte Einblicke in den illegalen Glücksspielmarkt 2022, Februar 2023.

Definition des Spiels vor. Dieses Vorgehen würde bedeuten, dass der aktuelle § 13 Nr. 1 SpielV zu streichen wäre.

4.6.3.2.1 Bewertung

In der Praxis hat sich gezeigt, dass die aktuelle Definition in § 13 Nr. 1 SpielV nicht die gewünschte Wirkung aufweist, da die Geldspielgeräte technisch derart fortgeschritten sind, dass zusätzliche Spielmerkmale und Gewinnanmutungen auch bei Einhaltung des Wortlauts der SpielV möglich sind. Man kann daher die Auffassung vertreten, dass die Streichung von § 13 Nr. 1 SpielV faktisch zu keiner Minderung des Spielerschutzes führen würde. Der Schutz der Spielenden wird weniger durch diese Einzelregelung als vielmehr durch das Gesamtportfolio der SpielV erreicht. Auch die Studie der TU Dresden weist darauf hin, dass alle befragten vier Gruppen mehrheitlich übereinstimmen, dass die Sechste Verordnung zur Änderung der SpielV sowie die hier untersuchten Maßnahmen des GlüStV (einschließlich schon vorab bestehender Regulierungen) den Schutz der Spielenden bei voller Umsetzung eher oder stark verbessern.¹¹⁶

Dieser Ansatz könnte damit auch einer Rechtsbereinigung dienen und den Vorwurf entkräften, dass die Regelungen der SpielV zum „Spiel“ umgangen werden. Ziel einer etwaigen Regelung zum Spiel sollte auf der einen Seite sein, den Spielerschutz zu stärken. Auf der anderen Seite sollten die technologischen Anforderungen an legale Geldspielgeräte nicht so restriktiv ausgestaltet werden, dass die Abwanderung zu illegalen Fun Games – aufgrund der aus Sicht der Spielenden „Unattraktivität“ der legalen Spielgeräte – weiter gefördert wird. Zudem muss eine Regelung zum Spiel auf eindeutigen Kriterien beruhen, die im Rahmen der Bauartzulassung technisch prüfbar sind.

Durch die Streichung von § 13 Nr. 1 SpielV wäre das Spiel mit einer festen Zuordnung zwischen Geld und Spielmerkmalen (z. B. Punkte) möglich. Um die

¹¹⁶ Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. 193.

Spielanreize durch Spielmerkmale zu begrenzen, sollten aber die Gewinnanmutungen entsprechend des Maßgabebeschlusses zur Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV auf 300,00 Euro begrenzt bleiben. Hierbei muss aber die aktuelle Entwicklung der Geldspielgeräte mitgedacht werden, da aktuell keine Gewinnaussichten mit festem Gegenwert entsprechend § 12 Abs. 2 Nr. 2 SpielV existieren. Aktuelle Geldspielgeräte verwenden keine festen Gegenwerte, sondern ausschließlich variable Spielmerkmale. Durch das Aufheben der Fokussierung von festen Gegenwerten, würden jegliche Formen von Gewinnaussichten erfasst werden, egal ob diese fest oder variabel sind oder eine Mischform darstellen. Erst dadurch würde diese Begrenzung ihre Wirkung entfalten. Es wird daher vorgeschlagen, das Wort „festen“ in § 12 Abs. 2 Nr. 2 SpielV zu streichen.

4.6.3.3 Keine Anpassung des § 13 Nr. 1 SpielV

Wie dargestellt, sind Änderungen der Definition des Spiels in zwei Richtungen möglich – eine strikte Definition, die die Umwandlung in andere Darstellungsformen ausschließt und die Streichung der Definition bei gleichzeitiger Anpassung der Gewinnanmutungen. Beide Varianten stellen völlig gegensätzliche Auffassungen dar, deren Folgen sich aktuell nur abschätzen lassen. Ist man daher der Meinung, dass es im Hinblick auf mögliche Umgehungen der SpielV kein Problem gibt und ist des Weiteren der Auffassung, dass es auch keiner Rechtsbereinigung bedarf, scheint auch das Belassen der aktuellen Regelung ein gangbarer Weg. Hinzu kommt, dass die aktuelle Definition und wie sie im Markt angewendet wird, nicht von der Studie der TU Dresden kritisiert wird. Vielmehr wird ein weiterer Austausch vorgeschlagen.

4.7 Erleichterungen für den Vollzug / Zugang zu den Geräten

Nahezu alle Gespräche in Vorbereitung des Evaluierungsberichts hatten in der ein oder anderen Form die Probleme des Vollzugs zum Gegenstand. Die Probleme sind vielschichtig, ebenso wie mögliche Lösungen. Im Einzelnen:

4.7.1 Problemlage

Die spielrechtlichen Regelungen in der GewO sowie der SpielV sind in ihrer ganzen Breite durch die Länder zu vollziehen. Die zuständigen Behörden in den Ländern erteilen Erlaubnisse nach § 33c Abs. 1 GewO und Geeignetheitsbestätigungen nach § 33c Abs. 3 GewO, sie kontrollieren die Einhaltung der Regelungen und verfolgen Ordnungswidrigkeiten. Die Gründe für die bestehenden Vollzugsprobleme sind vielfältig.¹¹⁷ Zum einen macht sich der generelle Personalmangel auch im Vollzug der Länder bemerkbar. Zum anderen fehlt es gerade in kleineren Kommunen, die eine Vielzahl von Zuständigkeiten auf sich vereinen, an ausreichend für den Vollzug des Spielrechts geschultem Personal. Das Thema der Schulungen ist auch deshalb wichtig, weil das Spielrecht aufgrund seiner Zersplitterung in Landes- und Bundesrecht äußerst komplex ist. Im Ergebnis wird immer wieder beklagt, dass es dem Vollzug aufgrund der bestehenden Rechtslage teilweise schwerfallen würde, legale Geldspielgeräte von illegalen Fun Games zu unterscheiden. Auch werde der Vollzug oft in seiner Arbeit behindert, da die Aufsteller ihnen den Zugang zu den Geldspielgeräten nicht zeitnah ermöglichen würden. Zudem wird immer wieder betont, dass die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Behörden – Ordnungsbehörden, Polizei, Finanzbehörden etc. – verbessert und vereinfacht werden müsste. Letztlich würden die Defizite im Vollzug eine Ausbreitung illegaler Geldspielgeräte begünstigen.

4.7.2 Studie der TU Dresden

Die Studie der TU Dresden greift diesen Punkt in Ansätzen in Vorschlag 3 auf, indem die Verbesserung der polizeilichen und gerichtlichen Kontrollmöglichkeiten gefordert wird.¹¹⁸ Der Vorschlag geht damit über die reine Vollzugsproblematik hinaus, weil auch Verbesserungen der gerichtlichen Verfolgbarkeit gefordert werden. Die

¹¹⁷ Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. 124.

¹¹⁸ Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. 208.

befragten Expertinnen und Experten haben hervorgehoben, dass klarere Regelungen zur Abgrenzung legaler und illegaler Spielstätten die Arbeit der Polizei und Gerichte erleichtern würden. Beispiele, die genannt wurden, sind klarere Straftatbestände, die Prüfung von Maßnahmen zur erleichterten Beschlagnahme illegaler Geräte und höhere Strafen. Die Studienersteller halten auch konkrete Ergebnisse fest, die dem Vollzug helfen könnten – bundeseinheitliches Vorgehen, Verstärkung von Ordnungsämtern, Präzisierung der Straftatbestände, höhere Bestrafung.¹¹⁹ Im Fazit wird festgehalten, dass mangelnder Vollzug ein Baustein dafür ist, die Wirksamkeit der Regelungsinstrumente herabzusetzen. Auch führt der mangelnde Vollzug womöglich dazu, dass sich das illegale Automaten-Glücksspiel ausgeweitet hat. Den Vollzug zu stärken sollte daher ein zentrales Anliegen einer nächsten Verordnung zur Änderung der SpielV sein.¹²⁰

4.7.3 Mögliche Lösungen

Zur Verbesserung der Lage des Vollzugs sind vielfältige Lösungen möglich, die vermutlich erst in ihrem Zusammenspiel zu einer grundlegenden Verbesserung der Situation beitragen würden.

4.7.3.1 Handbuch für den Vollzug

Es sollte überlegt werden, in Zusammenarbeit mit den Schulungsanbietern eine Handreichung bzw. einen Leitfaden für den Vollzug zu erstellen. Ziel eines solchen Handbuchs sollte sein, neuen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern einen kurzen Erstüberblick zur Rechtslage und den wesentlichsten Problemen zu geben. Ergänzend könnte ein solches Handbuch Hinweise enthalten, wo zu einzelnen Themen vertiefte Kenntnisse zu erlangen sind. Die Idee eines solchen Handbuchs klingt auf den ersten Blick einfach, wäre aber vermutlich äußerst komplex in seiner Umsetzung. Einige

¹¹⁹ Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. 203.

¹²⁰ Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. 212, Ziff. 7.3.

Länder haben bereits entsprechende Handbücher zu konkreten Einzelthemen aus dem Bereich des Spielrechts für ihre Vollzugsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter verfasst. Diese sind für den Vollzug sicher hilfreich, teilweise aber auch recht umfangreich. Die wesentlichen Probleme des Spielrechts in einen kurzen Leitfaden für den Vollzug zu bringen, dürfte sich als herausfordernd darstellen. Ein Austausch mit den Anbietern der Schulungen für den Vollzug könnte daher hilfreich sein. Zur Umsetzung dieser untergesetzlichen Maßnahme könnte ein Arbeitskreis der Länder unter Beteiligung des Vollzugs, der Schulungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter sowie des BMWV eingerichtet werden.

4.7.3.2 Verbesserte Schulungen für den Vollzug

Es stellt sich die Frage, ob es tatsächlich besserer Schulungen bedarf oder ob vielmehr dafür Sorge getragen werden müsste, die vorhandenen Schulungen einer größeren Anzahl an Vollzugsmitarbeitenden zugänglich zu machen. Die Zahl der geschulten Mitarbeitenden der Vollzugsbehörden zu vergrößern, ist auch ein Anliegen der Branche, weswegen sich der Dachverband Die Deutsche Automatenwirtschaft e. V. in diesem Segment stark engagiert. Auch wenn es Bedenken gibt, Schulungen von Vollzugsmitarbeitenden in die Hände der Branche zu legen, sind die Rückmeldungen zu diesen Schulungen doch durchweg positiv.

Diskutiert werden sollte, ob der Fokus der Schulungen erweitert werden könnte. So könnten die Behördenmitarbeitenden beispielsweise auch in steuerrechtlichen Fragen geschult werden, um die Relevanz bestimmter Daten und Erkenntnisse, die bei Vor-Ort-Begehungen erlangt werden, besser einschätzen zu können. Dies gilt ebenso für die Mitarbeitenden der Finanzbehörden.

4.7.3.3 Geräteschlüssel

Aus der Vollzugspraxis wird vereinzelt der Wunsch nach einem sog. „Behörden-schlüssel“ aufgebracht, um dem Vollzug einen leichteren und vor allem schnelleren Zugang zu den einzelnen Geldspielgeräten zu ermöglichen.

Dies könnte zum einen ein Universalschlüssel sein, mit dem jedes aufgestellte Geräte in Deutschland geöffnet werden könnte. Ein solcher Schlüssel wäre zwar

praktisch, würde die Gerätesicherheit aber erheblich absenken. Das verschlossene Gehäuse ist eine wichtige Teilkomponente, um die Geräte vor Manipulationen zu schützen. Ist das Gerät geöffnet, hat ein Angreifer vollen Zugriff auf alle Schnittstellen des Gerätes oder kann in die Kasse greifen. Würde man allen Kommunen einen entsprechenden Schlüssel zur Verfügung stellen, wären derart viele Schlüssel im Umlauf, dass die Gerätesicherheit auf keinen Fall mehr garantiert werden könnte.

Möglich wäre auch ein physikalischer Schlüssel oder eine ID-Karte, der bzw. die digital codiert ist. Dadurch könnte der Zugang auf wenige Geräte beschränkt werden. Die Gerätesicherheit würde dadurch steigen, der Aufwand in der Handhabung wäre aber nach wie vor groß. Da die Beschränkung des Schlüssels auf wenige Geräte voraussetzt, dass man auch weiß, wo sich Geldspielgeräte befinden, würde dieser Vorschlag zusätzlich ein sog. Gerätereister erfordern. Ein solches ist wegen der hohen bürokratischen Hürden allerdings abzulehnen.

Eine weitere Möglichkeit wäre eine Schnittstelle außen am Gerät, die durch einen digitalen Schlüssel gesichert wäre. Ein Zugriff auf die Daten des Gerätes wäre unter Hilfestellung der Aufsteller und des Zertifikats möglich. Dem Problem, dass viele Aufsteller nicht vor Ort sind und der Zugriff für die Vollzugsmitarbeitenden dadurch erschwert wird, würde auf diese Weise nicht gelöst.

Die Daten könnten auch über ein lokales Netzwerk ausgelesen werden, sofern dieses vorhanden ist. Aktuell ist dies keine verpflichtende Voraussetzung.

Möglich wäre auch die automatisierte Übermittlung der Finanzdaten an eine Finanzbehörde. Dazu müssten die Finanzbehörden eine Server-Infrastruktur aufbauen und die Geldspielgeräte müssten einen Onlinezwang erhalten. Diese Lösung wäre für den Vollzug – zumindest gegenwärtig – keine Erleichterung, da die Daten, die die Finanzbehörde auf diese Weise erlangt, nicht ohne Weiteres mit den Ordnungsbehörden ausgetauscht werden können.

Im Ergebnis sind viele Möglichkeiten denkbar, keine der vorgestellten Ideen kann allerdings vollends überzeugen. Wie für diesen Punkt eine Verbesserung für den Vollzug zu erreichen wäre, ist daher weiter zu diskutieren.

4.8 Illegales Glücksspiel / Fun Games

In den vergangenen Jahren ist es zu einem erheblichen und problematischen Anstieg der Verbreitung von sog. Fun Games gekommen. Die Polizeiliche Kriminalstatistik 2023 erfasst unter dem Schlüssel „661000“ die Straftat „Glücksspiel §§ 284, 285, 287 StGB“.¹²¹ Dieser Straftatbestand verzeichnet für 2023 mit 5 281 erfassten Fällen einen neuen Höchststand.¹²² Die Statistik schlüsselt diese Fälle jedoch nicht nach den einzelnen Glücksspielformen auf, wodurch der Anteil illegaler Geldspielgeräte oder Fun Games unbekannt ist. Jedoch haben Geldspielgeräte der gewerblichen Automatenaufstellung laut des Tätigkeitsberichts 2023 der GGL mit 4,8 Mrd. Euro Bruttospielerträge (35 %) im Jahr 2023 den größten Anteil am erlaubten Markt.¹²³ Daraus ergibt sich die Vermutung, dass auch die Fallzahlen, insbesondere im Bereich der illegalen Geldspielgeräte und Fun Games, stark zugenommen haben. Eine Branchenstudie schätzt, dass der Schwarzmarkt für aufgestellte Fun Games im Jahr 2022 zwischen 58 336 und 116 672 lag.¹²⁴ Die Branche prognostiziert für 2024¹²⁵ eine weitere Zunahme in diesem Bereich. Fun Games sollen den Anschein erwecken, dass es sich um zulassungsfreie Unterhaltungsspielgeräte gemäß § 6a SpielV handelt, die aber faktisch als illegale Geldspielgeräte genutzt werden und diesen auch optisch nachempfunden sind. Die Fun Games bilden einen erheblichen Teil des illegalen Marktes, der des Weiteren aus legalen Geldspielgeräten an illegalen Aufstellorten sowie sonstigen illegalen Geldspielgeräten ohne Bauartzulassung an legalen Aufstellorten besteht. Die illegalen Geräte – seien es Fun Games oder

¹²¹ Bundeskriminalamt, Polizeiliche Kriminalstatistik 2023, T01 Grundtabelle - Fälle ab 1987, Glücksspiel §§ 284, 285, 287 StGB - 661000, V1.0, 11. März 2023.

¹²² Im Jahr 2014 lag die Anzahl der erfassten Fälle bei 781.

¹²³ Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder, Tätigkeitsbericht 2023, Juni 2024, S. 60 ff.

¹²⁴ Fritz; Haucap, Justus; Thorwarth, Susanne, Entwicklung der Kanalisierungsquote des gewerblichen Automatenspiels in Deutschland, März 2023, S. 27 ff.

¹²⁵ Die Datenschätzung erfolgt zweijährig.

Geldspielgeräte – stehen im Zusammenhang mit zahlreichen Problemen im Bereich des stationären Glücksspiels.

4.8.1 Problematische Entwicklungen

4.8.1.1 Studie der TU Dresden zum illegalen Glücksspiel

Im Rahmen der Erstellung der Studie wurden 21 Expertinnen und Experten zur Thematik des illegalen Glücksspiels befragt.¹²⁶

Sie sollten u. a. einschätzen, wie hoch ihrer Meinung in Prozent das illegale Angebot an Geldspielgeräten in Deutschland sei. Sieben Personen (33 %) gaben 0 % bis 25 % an, fünf Personen (24 %) stimmten für 25 % bis 50 %, drei Personen (14 %) nannten 50 % bis 75 % und sechs Personen machten keine Angaben. Aus den Gesprächen habe sich ergeben, dass hierbei insbesondere die Geldspielgeräte in Gaststätten ein erhebliches Problem seien. Das reiche von illegalen Geräten in legalen Gaststätten, über nicht sofort erkennbare illegale Pseudogaststätten bis zu geschlossenen illegalen Spielstätten. Damit verbunden seien Bandenkriminalität, Gewalt- und Drogendelikte sowie Steuerhinterziehung, aber mit einer schwierigen Beweislage.

Die Expertinnen und Experten sollten auch eine Einschätzung dazu abgeben, worauf das Vorhandensein eines illegalen Glücksspielangebots zurückzuführen sei. Es wurden z. B. zwölfmal „mehr Freiheit / mehr Gewinn / Vorteile für Betreibende“ genannt, zehnmal hieß es „die erhöhte Attraktivität von illegalen Angeboten“ sei eine Ursache, dreimal wurde „der Wegfall der Zahlung von Steuern“ genannt, zweimal die „Möglichkeit zur Geldwäsche“, viermal wurden „zu wenig Kontrollen“ und viermal „zu niedrige Sanktionen“ benannt etc.

Schließlich wurden die Expertinnen und Experten auch um Erläuterung gebeten, was ihrer Meinung nach bei der Verhinderung illegalen Glücksspiels nicht funktioniere. Hierbei wurden z. B. zwölfmal fehlende Kontrollen genannt, achtmal hieß es, dass es

¹²⁶ Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. 153 ff.

zu wenig Personal gäbe, fünfmal wurden Wissensmängel/Schulungsdefizite bei Ordnungsbehörden und Polizei angeführt, viermal wurde auf zu geringe Strafen verwiesen.

Zur Reduktion des illegalen Glücksspiels würden die Expertinnen und Experten zehnmal eine bessere Umsetzung der aktuellen Regulierung und Strafverfolgung befürworten, sechsmal wurden bessere Schulungen der Ordnungsämter/Polizei/Justiz genannt, fünfmal wurde ein bundesweit einheitliches Vorgehen gefordert, viermal wurde der Wunsch geäußert, z. B. die Straftatbestände zu präzisieren, nach Ansicht von drei Expertinnen und Experten würden erhöhte Bußgelder oder Strafen helfen etc.

In der Studie der TU Dresden wird auch darauf verwiesen, dass bei allen Maßnahmen zur Regulierung der Geldspielgeräte die möglichen Ausweichbewegungen zu anderen Glücksspielen oder hin zu illegalen Glücksspielen zu beachten sind. Daher seien bei allen Maßnahmen die möglichen Folgen regelmäßig zu erfassen und ggf. Anpassungen der Regulierung vorzunehmen.¹²⁷

4.8.1.2 Hohes Suchtpotential von Fun Games

Im Unterschied zu zugelassenen Geldspielgeräten fehlt den Fun Games die für Geldspielgeräte typische Auszahlungsvorrichtung. Eine Bauartzulassung der PTB besitzen sie nicht und auch die Anforderungen der SpielV werden nicht erfüllt, so dass sie auch nicht zulassungsfähig wären. Einsatz-, Gewinn- oder Verlusthöhen sind bei Fun Games nicht beschränkt. So können für ein Spiel unreguliert Geldbeträge eingesetzt werden, verglichen mit 0,20 Euro bis maximal 2,30 Euro bei legalen Automaten.

Auch wird das eingeworfene Geld sofort auf den Punktespeicher gebucht. Ohne die nach der SpielV vorgeschriebenen Zeit- und Pausenvorgaben ermöglichen die Geräte eine sehr hohe Spielfrequenz. Hohe Spielanreize bietet auch die Möglichkeit

¹²⁷ Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. 205.

sog. Maximalgewinne, die z. B. das Tausendfache des Einsatzes ausmachen können.¹²⁸ Fun Games bieten daher ein hohes Suchtpotential.

4.8.1.3 Kein Jugend- und Spielerschutz

Die Auszahlung der Gewinne erfolgt mangels Auszahlungsvorrichtung in der Regel bar über die Theke. Da es sich nicht um legal betriebene Geräte handelt, erfolgt auch keine Überprüfung des Alters und von Spielersperren. Ein Identifikationsmittel entsprechend § 13 Nr. 10 SpielV wie bei Geldspielgeräten existiert nicht. Alle Vorgaben zum Jugend- und Spielerschutz werden massiv unterlaufen.

4.8.1.4 Keine Versteuerung von Gewinnen

Im gesamten illegalen Markt, der Schätzungen zufolge bereits einen Marktanteil von ca. 30 %¹²⁹ hat, findet keine Versteuerung von Gewinnen statt. Auf diese Weise gehen jährlich Steuereinnahmen in Millionenhöhe verloren.

4.8.1.5 Unzureichende Regulierung / keine effektive Strafverfolgung

Bereits mit der Fünften Verordnung zur Änderung der SpielV wurde § 6a SpielV eingeführt. Danach sind Geräte, die keine Bauartzulassung der PTB oder Erlaubnis nach der SpielV haben, verboten, wenn diese als Gewinn Berechtigungen zum Weiterspielen sowie sonstige Gewinnberechtigungen oder Chancenerhöhungen anbieten oder wenn auf der Grundlage ihrer Spielergebnisse Gewinne ausgegeben, ausgezahlt, auf Konten, Geldkarten oder ähnliche zur Geldauszahlung benutzbare Speichermedien aufgebucht werden. Die Rückgewähr getätigter Einsätze ist unzulässig. Freispiele sind nur zulässig, wenn sie ausschließlich in unmittelbarem zeitlichem Anschluss an das entgeltliche Spiel abgespielt werden und nicht mehr als sechs Freispiele gewonnen werden können. Dem Wortlaut nach ist mithin klar, dass Fun Games, die als illegale Geldspielgeräte genutzt werden, nach der SpielV verboten sind.

¹²⁸ Prof. Dr. Dr. h.c. Michael Kubiciel, ZfWG 1 2024, S. 7.

¹²⁹ Fritz; Haucap, Justus; Thorwarth, Susanne, Entwicklung der Kanalisierungsquote des gewerblichen Automatenspiels in Deutschland, März 2023, S. 29 ff.

Die Nachweisprobleme, z. B. der Gewinnauszahlung, werden damit allerdings nicht adressiert.

Da insbesondere Fun Games den Anschein eines bloßen Unterhaltungsspielgeräts ohne Auszahlungsvorrichtung erwecken, ist es bei Kontrollen der Ordnungsbehörden nicht immer einfach, die Geräte als das zu erkennen, was sie sind – illegale Geldspielgeräte. Dass die auf dem Gerät gespeicherte Punktezahl oder ein Guthaben der spielenden Person in bar oder durch Aufbuchung auf Karten oder Konten ausgezahlt werden kann, ist für die Ordnungsbehörden nicht ohne weiteres erkennbar.¹³⁰ Auch kommt es vor, dass das Glücksspiel erst durch ein verdecktes Menü auf dem Bildschirm aufgerufen werden muss und bei Kontrollen unverdächtige Unterhaltungsspiele laufen. Selbst wenn Fun Games und sonstige illegale Geldspielgeräte bei Kontrollen erkannt und beschlagnahmt werden, scheiterte laut Erfahrungen aus der Vollzugspraxis die Verhängung von Bußgeldern oder eine Verurteilung wegen unerlaubten Glücksspiels gemäß § 284 StGB vor Gericht häufig an der Beweisbarkeit einer Gewinnauszahlung. Der Tatnachweis hängt demnach von Zufälligkeiten ab.¹³¹ Zudem besteht für potentielle Zeugen, wie z. B. Spielende oder Veranstalter, das weitere Problem, dass sie sich eigener Strafverfolgung gemäß §§ 284, 285 StGB aussetzen.

All diese Aspekte erschweren die Aufklärung entsprechender Taten. Die erheblichen Gewinne, die der Betrieb illegaler Geräte bietet, verbunden mit einer geringen Entdeckungswahrscheinlichkeit und einer noch geringeren Verurteilungsquote haben zur Ausbreitung dieses Kriminalitätsphänomens beigetragen und sorgen auch weiterhin für einen Anstieg von Fun Games und sonstigen illegalen Geräten am Markt.¹³²

¹³⁰ vgl. Prof. Dr. Dr. h.c. Michael Kubiciel, ZfWG 1 2024, S. 6 f.

¹³¹ Prof. Dr. Dr. h.c. Michael Kubiciel, ZfWG 1 2024, S. 7.

¹³² Prof. Dr. Dr. h.c. Michael Kubiciel, ZfWG 1 2024, S. 9 f.

4.8.2 Mögliche Lösungsansätze

4.8.2.1 Aktualisierung des Verbots von Fun Games

Der Problemaufriss zeigt, dass die sog. Fun Games, wie sie von Veranstaltern illegalen Glücksspiels genutzt werden, zwar bereits gesetzlich verboten sind, die Bekämpfung dieser Geräte aber aufgrund der Nachweisprobleme in der Praxis schwierig ist. In einer ersten Konsequenz sollte § 6a SpielV daher klarer gefasst werden, um eine bessere Abgrenzung von legalen und illegalen Geräten zu ermöglichen. Möglich wäre, die Aufstellung und den Betrieb aller Geräte in § 6a SpielV zu untersagen, die keine Bauartzulassung der PTB haben, die optisch legalen Geldspielgeräten nachempfunden sind, Spiele anbieten, deren Ausgang ganz oder überwiegend vom Zufall abhängen, Spielsysteme enthalten, die den Spielen von zugelassenen Geldspielgeräten nachempfunden sind oder die Spielergebnisse oder Punktestände abrufbar speichern, um eine Auszahlung zu ermöglichen. Wäre neben der fehlenden Bauartzulassung der PTB ein weiteres Kriterium erfüllt, könnten die Ordnungsbehörden vom Vorliegen eines illegalen Fun Games ausgehen und weitere Maßnahmen ergreifen.

Weiterhin wäre eine Anpassung der Ordnungswidrigkeitentatbestände des § 19 SpielV erforderlich. So müsste bereits die Aufstellung bzw. der Betrieb der in § 6a SpielV verbotenen Geräte als bußgeldbewehrte Ordnungswidrigkeit definiert werden. Das Vorliegen einzelner Gerätemerkmale aus § 6a SpielV müsste genügen, um den Tatbestand der Ordnungswidrigkeit zu erfüllen.

Als nicht sinnvoll angesehen wird hingegen die Schaffung einer Positivliste erlaubter Unterhaltungsspielgeräte, z. B. Darts, Flipper. Hier besteht das Risiko, dass die technische Entwicklung im Markt die gesetzlichen Vorgaben schnell überholt und damit Regelungslücken für Geräte geschaffen werden, die eigentlich verboten sein sollten.

4.8.2.2 Keine Gaststättenaufstellung

Die Studie der TU-Dresden hat ergeben, dass in ca. 30 % der untersuchten Gastronomiebetriebe illegale Geräte betriebsbereit vorgefunden wurden. Die Aufstellung und der Betrieb illegaler Fun Games sowie sonstiger illegaler Geldspielgeräte ist

daher vor allem ein Problem der Gastronomie. Mithin scheint ein grundsätzliches Aufstellverbot von Geld- und Warenspielgeräten in der Gastronomie – mit Ausnahme von Darts, Flipper oder ähnlichen – als eine mögliche Lösung (vgl. hierzu Kap. 4.2.3.1 und Kap. 4.2.4).

Als problematisch könnte sich bei dieser Lösung erweisen, dass die Geräte, die in der Gastronomie noch zugelassen wären, im Rahmen einer Positivliste genau beschrieben werden müssten. Eine entsprechende Liste hat das Risiko, dass ihr Inhalt mit den technischen Entwicklungen nicht Schritt halten kann und folglich Schlupflöcher für eigentlich nicht gewollte Geräte entstehen könnten.

4.8.2.3 Strafverfolgung

Die sog. Fun Games, wie sie von Veranstaltern illegalen Glücksspiels genutzt werden, werden in der Regel bereits von § 284 StGB erfasst. Da sich illegales Glücksspiel mit sog. Fun Games allerdings schwierig nachweisen lässt, wird in der Literatur teilweise eine mögliche Präzisierung des Straftatbestandes § 284 StGB diskutiert.¹³³ Es wird überlegt, dass bereits das Aufstellen und der Betrieb von illegalen Fun Games unter Strafe gestellt werden könne. Eine Neufassung des § 284 Abs. 3 StGB könne an das Fehlen einer Zulassung bzw. behördlichen Erlaubnis anknüpfen, wobei reine Geschicklichkeitsspiele, wie z. B. Darts oder Flipper, ausgeklammert blieben.¹³⁴

Dem ist nach Auffassung des zuständigen BMJ entgegenzuhalten, dass das Strafrecht als „schärfstes Schwert“ nur letztes Mittel sein darf (Ultima Ratio-Prinzip). Das bloße Aufstellen und der Betrieb von sog. Fun Games überschreitet nicht die Schwelle strafwürdigen Unrechts, wenn hierbei bloß an das Fehlen einer Zulassung bzw. behördlichen Erlaubnis angeknüpft werden soll. In Fällen, in denen es sich nicht um Glücksspiel handelt, kann das Aufstellen und der Betrieb von sog. Fun Games

¹³³ Prof. Dr. Dr. h.c. Michael Kubiciel, ZfWG 1 2024, S. 10 f.

¹³⁴ Prof. Dr. Dr. h.c. Michael Kubiciel, ZfWG 1 2024, S. 11.

mit Geldbußen von bis zu 5.000 Euro geahndet werden (§§ 6a, 19 Abs. 1 Nr. 5e und 5f SpielV i. V. m. § 144 Abs. 2 Nr. 1a GewO).

4.8.3 Verbesserung der Kanalisierung

In Kap. 4.5 wurde der Aspekt des Inflationsausgleichs und die daraus folgende Kanalisierung hin zu legalen Geldspielgeräten betrachtet. Wie aufgezeigt, vermuten einige Studien, dass die Attraktivität von Geldspielgeräten und die Ausbreitung von Fun Games im Zusammenhang stehen. Entsprechend dieser These könnte ein Aspekt zur Bekämpfung der Fun Games die Stärkung der Kanalisierungswirkung hin zu legalen Geldspielgeräten sein. In Kap. 4.5 wird daher vorgeschlagen, den durchschnittlichen Kassensinhalt, den Höchsteinsatz alle fünf Sekunden sowie die maximalen Gewinn- und Verlustgrenzen anzupassen, um die Kanalisierungswirkung hin zu legalen Geldspielgeräten zu stärken. Zusätzlich würden diese Maßnahmen auch bedeuten, dass ein Inflationsausgleich im Rahmen der Aufstellung realisiert wird. Dabei ist jedoch darauf zu achten, dass die Maßnahmen zur Kanalisierung nur ein Baustein in einem Gesamtpaket sein können, um gegen illegale Fun Games vorzugehen.

4.8.4 Fazit

Fun Games und sonstige illegale Geldspielgeräte sind unbestreitbar ein erhebliches Problem und ihre Zahl hat in den letzten Jahren massiv zugenommen, auch wenn gesicherte Daten dazu fehlen. Dieser Problematik wird man nur beikommen können, wenn man die Thematik von mehreren Seiten aus angeht und verschiedene Lösungsansätze versucht.

Ergänzend sollte über eine Untersagung von Geldspielgeräten in Gaststätten diskutiert werden. Sofern in Gaststätten, in denen nachweisbar die meisten Verstöße gegen die gesetzlichen Regelungen registriert werden, keine Geldspielgeräte mehr zugelassen wären, wäre es bei Auffinden von Geräten für die Vollzugsbehörden leicht erkennbar, dass diese illegal sein müssen.

Illegale Geldspielgeräte sind auch aus Aspekten der Suchtprävention ein erhebliches Problem. Um dem Kanalisierungsauftrag, hin zum legalen Glücksspiel, mit all seinen Maßnahmen zum Jugendschutz und zur Suchtprävention zu erreichen, sollte auch

überlegt werden, die Attraktivität der legalen Geldspielgeräte im Hinblick auf einige Parameter zu steigern. Auch wenn illegale Geräte mit diesen Mitteln vermutlich nicht ganz vom Markt verdrängt werden, können Anpassungen der Einsatzhöhen oder der Gewinn- und Verlustgrenzen doch ein Baustein zur Stärkung des legalen Glücksspiels und der Bekämpfung des illegalen Glücksspiels sein.

4.9 Zulässige Aufstellorte

Aus der Praxis gibt es Hinweise, dass die Regelungen in § 1 SpielV i. V. m. § 3 Abs. 1 SpielV zu den zulässigen Aufstellorten teilweise zu Problemen und einer uneinheitlichen Rechtsanwendung führen. Dies betrifft insbesondere die Aufstellorte im gastronomischen Bereich (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 SpielV).

4.9.1 Probleme in der Praxis

Zu den Aufstellorten im gastronomischen Bereich regelt § 1 Abs. 1 Nr. 1 SpielV, dass Geldspielgeräte in Räumen von Schank- oder Speisewirtschaften, in denen Getränke oder zubereitete Speisen zum Verzehr an Ort und Stelle verabreicht werden, oder in Beherbergungsbetrieben aufgestellt werden dürfen. § 3 Abs. 1 Satz 1 SpielV ergänzt diesbezüglich, dass nur solche Schank- und Speisewirtschaften gemeint sind, in denen alkoholische Getränke zum Verzehr an Ort und Stelle verabreicht werden.

§ 1 Abs. 2 SpielV enthält einen Negativkatalog von Orten, an denen kein Geldspielgerät aufgestellt werden darf. Dies sind z. B. Volksfeste, Trinkhallen, Milchstuben sowie Schank- und Speisewirtschaften, die sich auf Sportplätzen oder in Tanzschulen, Badeanstalten oder Jugendherbergen befinden.

In der Praxis werden bei der Prüfung des Aufstellortes teilweise Geeignetheitsbestätigungen für Betriebsarten ausgestellt, die sich so im Katalog der zulässigen Aufstellorte nach § 1 Abs. 1 SpielV nicht finden und die ggf. als problematisch angesehen werden könnten. Beispiele hierfür sind Shisha-Bars, Diskotheken/Clubs oder auch sog. Anbahnungsgaststätten, d. h. Gaststätten in Bordellen, bei denen die Abgabe von Speisen und Getränken nicht Hauptzweck ist. Hinzu kommt, dass im Vollzug gleiche Sachverhalte zum Teil unterschiedlich bewertet werden. Dies betrifft zum einen die Charakterisierung der Betriebsart selbst, zum anderen aber auch eine

fehlerhafte Rechtsanwendung, indem z. B. die Voraussetzung des Alkoholausschanks in § 3 Abs. 1 Satz 1 SpielV übersehen wird.

4.9.2 Mögliche Lösungen

§ 1 SpielV sollte klarer gefasst und die derzeit in § 3 Abs. 1 Satz 1 SpielV geregelte Voraussetzung des Ausschanks alkoholischer Getränke zum Verzehr an Ort und Stelle direkt in § 1 Abs. 1 SpielV aufgenommen werden. Darüber hinaus könnte in § 1 Abs. 1 Nr. 1 SpielV konkretisiert werden, dass die Aufstellung von Geldspielgeräten nur im Hauptraum der Schank- oder Speisewirtschaft zulässig ist, in dem die Getränke und zubereiteten Speisen zum Verzehr an Ort und Stelle verabreicht werden, und nicht in Vor- oder Nebenräumen, Fluren oder Toiletten. Ein Verstoß gegen die Vorgaben des § 1 SpielV sollte zudem bußgeldbewehrt sein. § 19 SpielV sollte entsprechend ergänzt werden.

Zudem könnte der Negativkatalog in § 1 Abs. 2 SpielV dahingehend angepasst werden, dass die aufgezählten Betriebsarten als nicht abschließend anzusehen sind. Zum Beispiel könnte in den ersten Satz die Formulierung „unter anderem“ aufgenommen werden. Dies würde die Möglichkeit eröffnen, neuen Entwicklungen im Gastronomiebereich, aber auch der Rechtsprechung zu einzelnen Betriebsarten Rechnung zu tragen. Der Positivkatalog des § 1 Abs. 1 SpielV sollte hingegen weiter abschließend sein, um den zuständigen Behörden klare Entscheidungen zu ermöglichen.

Schließlich könnten weitere Beispiele in den Negativkatalog des § 1 Abs. 2 SpielV aufgenommen werden, z. B. Shisha-Bars und Diskotheken/Clubs.

4.10 Erweiterte Schulungen

Die Studie der TU Dresden schlägt des Weiteren im Rahmen des Vorschlags 4 vor, dass die Regelungsinstrumente der aktuellen SpielV in Schulungen von Betreibern und Spielstättenpersonal mehr Raum erhalten sollten.

4.10.1 Begründung des Vorschlags

Im Rahmen der Studie wurden Defizite bei den Schulungen des Spielstättenpersonals festgestellt. So wurde von den Expertinnen und Experten beispielsweise festgestellt, dass Personalschulungen häufig nicht stattfinden bzw. eher bei größeren Spielhallen oder in Spielhallen, aber nicht in Gaststätten. In den Begehungen konnten in 20 % der Spielhallen und in 86 % der Gaststätten keine Nachweise über Schulungen zum Schutz von Spielenden für anwesende Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter vorgelegt werden.¹³⁵ Wenn sie stattfinden, werden Schulungen allerdings als wirksames Mittel wahrgenommen.¹³⁶ Weniger wirksam erweisen sich Schulungen im Hinblick auf die Nutzung von Sperrsystemen. Hier sei vielmehr eine unabhängige dritte Instanz erforderlich.¹³⁷ Da zudem festgestellt wurde, dass zahlreiche Regelungsinstrumente der SpielV nicht ausreichend bekannt sind, wird vorgeschlagen, diesem Komplex in den Schulungen mehr Raum einzuräumen.¹³⁸

4.10.2 Bewertung des Vorschlags

Gemäß § 10a SpielV i. V. m. § 10b SpielV müssen Aufsteller an einer Unterrichtung der IHKn teilnehmen. Die Unterrichtung umfasst mindestens sechs Unterrichtseinheiten à 45 Minuten. Zweck der Unterrichtung ist es, die Aufsteller mit den für die Ausübung des Gewerbes notwendigen rechtlichen Vorschriften und fachspezifischen Pflichten und Befugnissen sowie deren praktischer Anwendung vertraut zu machen. Neben den Aufstellern müssen auch die mit der Leitung des Gewerbebetriebes beauftragten Personen sowie die nach § 33c Abs. 3 Satz 4 GewO mit der Aufstellung von Geldspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit beschäftigten Personen teilnehmen.

¹³⁵ Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. 197.

¹³⁶ Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. 148.

¹³⁷ Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. 194.

¹³⁸ Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. 208 f.

Aufsteller dürfen daher nur Personen mit der Aufstellung von Spielgeräten beschäftigen, die selbst an einer Unterrichtung teilgenommen haben. Über die Unterrichtung stellt die IHK eine Bescheinigung aus.

Der GlüStV sieht in § 6 zudem im Rahmen des Sozialkonzepts regelmäßige Personalschulungen für das Aufsichtspersonal in Spielstätten, für die Erlaubnisinhaber sowie für die Beauftragten für das Sozialkonzept unter Einbindung suchtfachlich sowie pädagogisch qualifizierter Dritter vor. Im Rahmen dieser Personalschulungen sind die Rechtsgrundlagen zum Jugend- und Spielerschutz, Kenntnisse zur Glücksspielsucht einschließlich anbieterunabhängiger Hilfsangebote und die Vermittlung von Handlungskompetenzen, insbesondere in der Früherkennung auffälligen Spielverhaltens und Kommunikation mit Spielenden, zu vermitteln. Die Teilnahme an Personalschulungen wurde im Rahmen der Studie der TU Dresden überwiegend als sehr bzw. etwas hilfreiches Instrument wahrgenommen.¹³⁹

Die Regelungen der GewO und der SpielV sind nach § 10c SpielV bereits einer der wesentlichen Inhalte der Unterrichtungen durch die IHKn. Auch in den Personalschulungen nach dem GlüStV werden die Rechtsgrundlagen zum Jugend- und Spielerschutz vermittelt. Hier sollte mit den die Unterrichtung bzw. Personalschulungen durchführenden Veranstaltern diskutiert werden, wie die entsprechenden Regelungsinhalte ggf. besser und nachhaltiger vermittelt werden können. Bedarf für eine gesetzliche Nachbesserung wird aktuell nicht gesehen.

4.11 Geldspeicher und Einzeleinsatztaste

In Kap. 2.3.4.4.4 wurde die Änderung von § 13 Nr. 7 SpielV durch die Sechste Verordnung zur Änderung der SpielV dargestellt. Diese Änderungen betreffen die Reduzierung der Speicherung von Geldbeträgen in Einsatz- und Gewinnspeichern bei Geldannahme vom Spieler bzw. der Spielerin in der Summe von 25,00 Euro auf

¹³⁹ Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. 118, Tabelle 44.

10,00 Euro. Ferner wurde die Einzeleinsatztaste eingeführt und die „Automatiktaste“ verboten, um zu verhindern, dass die auf dem Geldspeicher aufgebuchten Beträge unbeeinflusst zum Einsatz gelangen und gleichzeitig die Mehrfachbespielung erschwert wird.

4.11.1 Studie der TU Dresden

Die Studie der TU Dresden¹⁴⁰ geht auf die drei Aspekte nur teilweise ein.

Die Reduzierung des Geldspeichers wird laut der Studie von Betreibenden als nicht wirksam erachtet, von Expertinnen und Experten als wirksam und von Spielenden weder als wirksam noch als unwirksam.

Das Verbot der Automatiktaste wurde in der Studie der TU Dresden nicht untersucht, da es durch die Onlinebefragung nicht möglich war, genau zu differenzieren, was unter diesem Verbot zu verstehen ist.¹⁴¹ „Alte“ Geräte, die eine Zulassung nach der fünften Verordnung zur Änderung der SpielV hatten, verfügten über zwei verschiedene Automatiktasten, die im allgemeinen Sprachgebrauch jedoch identisch bezeichnet wurden, jedoch unterschiedliche Funktionen aufwiesen:

(1) Automatischer Geldeinsatz

Alle Geldeinwürfe wurden immer auf dem Geldspeicher verbucht. In „alten“ Geldspielgeräten wurde das Geld sofort automatisiert eingesetzt und in Punkte umgewandelt. Dies erfolgte ohne Zutun der Spielenden. Diese automatische Einsatzleistung konnte jedoch durch den Spielenden über eine Taste deaktiviert bzw. aktiviert werden (Automatiktaste).

(2) Automatischer Walzendreh

Die gewandelten Punkte konnten anschließend von den Spielenden für grafische

¹⁴⁰ Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. 195.

¹⁴¹ Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. 14.

Sequenzen, wie z. B. dem Walzendreh, verwendet werden. Auch dieser automatische Walzendreh konnte durch die Spielenden über eine Taste de- bzw. aktiviert werden (Auto-Taste).

Die sechste Verordnung zur Änderung der SpielV assoziiert mit den Begriffen Einsatz und Gewinn Geldbewegungen. Die Ergänzung von § 13 Nr. 7 SpielV zielen darauf ab, dass jeder Einsatz eine physische Betätigung der Spielenden fordert. Entsprechend ist die Taste 0, die den automatischen Einsatz aktiviert bzw. deaktiviert, nicht zulässig. Die SpielV trifft jedoch keine Aussage zum automatischen Start von grafischen Sequenzen, wie z. B. dem Walzendreh. Entsprechend gibt es keine Regelungen zu Taste 0.

Damit die Spielenden bewusst den Geldeinsatz tätigen können, wurde die Einzeleinsatztaste in § 13 Nr. 7 SpielV vorgeschrieben. Nur wenn die Spielenden eine physische Taste betätigen, wird Geld vom Geldspeicher eingesetzt. Die Studie der TU Dresden¹⁴² ermittelt, dass diese Einzeleinsatztaste von den Befragten als überwiegend unwirksam beurteilt wird. Ehemalig Spielende und Betreibende halten die Taste für nicht wirksam, wobei aktiv Spielende und Expertinnen und Experten die Wirksamkeit weder positiv noch negativ bewerten.

4.11.2 Mögliche Maßnahmen

Die Reduzierung der Geldannahme für Einsatz- und Gewinnspeicher auf 10,00 Euro wurde weder als wirksam noch als unwirksam beurteilt, wodurch sich in diesem Punkt zunächst kein Handlungsbedarf identifizieren lässt.

Das Verbot der Automatiktaste und die Einführung der Einzeleinsatztaste hatten den Zweck, die Mehrfachbespielung zu unterbinden und einen psychologischen Effekt zu

¹⁴² Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. 193 ff.

erzeugen, um bei den Spielenden einen Bezug zum Einsatz von realem Geld herzustellen.¹⁴³

Um die Mehrfachbespielung zu verhindern, existiert zusätzlich das Identifikationsmittel entsprechend § 13 Nr. 10 SpielV, welches bereits in Kap. 4.1 untersucht wurde. Die Verhinderung der Mehrfachbespielung könnte mit den Maßnahmen aus Kap. 4.1.2 verbessert werden.

Die Studie der TU Dresden zeigt, dass die Einzeleinsatztaste von den Befragten als überwiegend unwirksam beurteilt wird. Die Studie zeigt jedoch auch, dass der Schutz der Spielenden nur bei voller Umsetzung eher oder stark verbessert wird.¹⁴⁴ Wie Kap. 4.2 zeigt, ist in der Gastronomie eine deutliche Verbesserungen bei der Umsetzung dieser Maßnahmen notwendig. In Spielhallen werden diese Maßnahmen besser umgesetzt.¹⁴⁵ Eine Änderung bzw. Lockerung in Bezug auf die Einzeleinsatztaste kann daher nicht einzeln betrachtet werden, da die Umsetzung der Jugend- und Spielerschutzmaßnahmen je nach Örtlichkeit variiert. Sollte die Umsetzung aller Spielerschutzmaßnahmen in Gaststätten nicht stark verbessert werden, wie z.B. eine Reduktion oder Untersagung der Aufstellung (s. Kap. 4.2.3), wäre eine Lockerung nicht vertretbar. Dagegen wäre eine Änderung bzw. Lockerung der Einzeleinsatztaste in Spielhallen einfacher zu realisieren, da dort bereits die Jugend- und Spielerschutzmaßnahmen besser eingehalten werden.

Bei einer eventuellen Änderung der Einzeleinsatztaste sollte jedoch dem Spielenden weiterhin bewusst sein, dass reales Geld zum Einsatz kommt. Um diesen psychologischen Effekt auszulösen, könnte die Einzeleinsatztaste z. B. teilautomatisiert werden. Die Spielenden könnten einen frei wählbaren Betrag bis zum Maximum des aktuell erlaubten Geldspeicherlimits (derzeit 10,00 Euro) bestimmen, der dann automatisiert

¹⁴³ BR-Drs. 437/13 (Beschluss), S. 9.

¹⁴⁴ Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. 193.

¹⁴⁵ Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. 196.

eingesetzt würde. Diese wissentliche Bekundung des Einsatzes müsste jedes Mal erneuert werden, wenn der zuvor gewählte Einsatz gesetzt wurde.

4.12 IT-Sicherheit und Laufzeit

Um die Manipulationsfestigkeit von Geldspielgeräten zu stärken, wurde mit der Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV ein IT-Sicherheitsgutachten entsprechend § 12 Abs. 3 SpielV eingeführt. Das IT-Sicherheitsgutachten ist vom Antragstellenden mit dem Antrag vorzulegen und muss von einer vom BSI anerkannten oder gleichwertigen Prüfstelle erstellt sein, um nachzuweisen, dass das Geldspielgerät und seine Komponenten nach Maßgabe des Standes der Technik zuverlässig und gegen Veränderungen gesichert gebaut sind. Diese IT-Sicherheitsgutachten sorgen für ein vergleichbares Sicherheitslevel über alle Bauarten aller Antragsstellenden. Trotz der vorhandenen Harmonisierung des Sicherheitsniveaus sollte dieses in Abhängigkeit von neueren Erkenntnissen fortlaufend analysiert und ggf. angepasst werden, vor allem mit Bezug auf die kryptografisch gesicherten Fiskaldaten entsprechend § 13 Nr. 9 und 9a SpielV.

Neben der Harmonisierung des Sicherheitslevels wurden noch zwei zeitliche Komponenten ergänzt, um zu gewährleisten, dass Nachbaugeräte von Bauarten nicht unbegrenzt auf dem Markt stehen können. Zum einen wurde durch die Ergänzung von § 11 Abs. 2 SpielV die Zulassung der Bauart eines Geldspielgeräts auf ein Jahr befristet. Die Frist kann jedoch auf Antrag um jeweils ein Jahr verlängert werden. Zum anderen wurde die Aufstelldauer der Nachbaugeräte bei Geldspielgeräten entsprechend § 16 Abs. 1 Nr. 7 SpielV auf vier Jahre begrenzt.

Die Frist von einem Jahr entsprechend § 11 Abs. 2 bezieht sich auf die Zulassung der Bauart. Sofern diese nicht abgelaufen ist, können Zulassungsinhaber Zulassungsbelege abrufen und für jedes abgerufene Zulassungsgerät ein Nachbaugerät auf den Markt bringen. Die Aufstelldauer entsprechend § 16 Abs. 1 Nr. 7 SpielV bezieht sich auf die Nachbaugeräte im Markt.

Durch die Befristung der Zulassung und die Begrenzung der Aufstelldauer wurde ein Mittel geschaffen, um eine regelmäßige Markterneuerung von Geldspielgeräten zu

schaffen, so dass in Verbindung mit dem IT-Sicherheitsgutachten ein harmonisiertes IT-Sicherheitslevel von Geldspielgeräten auf dem Markt existiert.

4.12.1 Bewertung

Die Befristung der Zulassung der Bauart auf ein Jahr und die Aufstelldauer der Nachbaugeräte trat am 11. November 2014 mit der Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV in Kraft. Seit dem 10. Mai 2015 war für jeden Antrag auf Bauartzulassung das IT-Sicherheitsgutachten verpflichtend einzureichen. Seit diesem Zeitpunkt bis zum Zeitpunkt des Evaluierungsberichts ist eine erfolgreiche Manipulation bei den Bauarten eines Antragsstellers bekannt geworden.

Das BSI veröffentlicht regelmäßig eine Einschätzung zur Lage der IT-Sicherheit in Deutschland. Dabei stellt das BSI im Bericht von 2023¹⁴⁶ fest, dass mehr als 2 000 Schwachstellen in Softwareprodukten (15 % davon kritisch) im Berichtszeitraum durchschnittlich im Monat bekannt wurden.¹⁴⁷ Angesichts dieser hohen Bedrohungslage bei Softwareprodukten ist eine bekannt gewordene Manipulation in über neun Jahren an Geldspielgeräten ein sehr gutes Ergebnis.

Mit der PTB existiert auch eine Zulassungsbehörde, die im Falle einer Manipulation schnell Maßnahmen einleiten kann, um eine bekannt gewordene Manipulation zu beseitigen und damit eine Marktbereinigung herbeiführen kann. Hierbei hat die PTB folgende Möglichkeiten zu handeln:

1. Laufende Bauartzulassung nicht weiter zu bearbeiten, bis die Bauart nach Stand der Technik gesichert ist.
2. Verlängerung entsprechend § 11 Abs. 2 SpielV nicht zu erteilen.

¹⁴⁶ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, Die Lage der IT-Sicherheit in Deutschland 2023, Oktober 2023.

¹⁴⁷ Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, Die Lage der IT-Sicherheit in Deutschland 2023, Oktober 2023, S. 46.

3. Den Abruf der Zulassungsbelege entsprechend § 15 Abs. 1 SpielV nicht mehr zu ermöglichen, um zu verhindern, dass manipulationsanfällige Geräte auf den Markt kommen.
4. Ein neues IT-Sicherheitsgutachten entsprechend § 12 Abs. 3 SpielV einzufordern, dass die Sicherung nach Stand der Technik entsprechend § 13 Nr. 11 SpielV aufzeigt.
5. Verwaltungsakte entsprechend § 33e Abs. 2 GewO zu erlassen, um manipulationsanfällige Bauartzulassungen ganz oder teilweise zurückzunehmen oder zu widerrufen.

Es zeigt sich, dass durch das IT-Sicherheitsgutachten in Kombination mit der Befristung der Zulassung der Bauart, der Begrenzung der Aufstellung von Nachbaugeräten sowie den Möglichkeiten der PTB ein hohes und harmonisiertes IT-Sicherheitslevel am Markt existiert.

4.12.2 Mögliche Maßnahmen

Trotz der grundsätzlich sehr guten IT-Sicherheitslage von Geldspielgeräten ist darüber nachzudenken, die Harmonisierung von IT-Sicherheitsgutachten weiter zu verbessern. IT-Sicherheitsgutachten können aktuell von einer vom BSI anerkannten oder gleichwertigen Prüfstelle erstellt werden. Gleichwertige Prüfstellen sind in der aktuellen SpielV jedoch nicht weiter definiert, wodurch sich in der Arbeitsweise zwischen BSI-zertifizierten Sicherheitsgutachtern und gleichwertigen Sicherheitsgutachtern trotz des hohen Niveaus Unterschiede in der Bearbeitung ergeben können. In anderen Rechtsnormen, wie. z. B. im Messstellenbetriebsgesetz für Smart-Meter-Gateways, existieren für Sicherheitsgutachten harmonisierte Arbeitsweisen, wodurch ausschließlich Sicherheitsgutachten verwendet werden, die von vom BSI anerkannten Prüfstellen erstellt wurden.

Im Rahmen einer Überarbeitung der SpielV könnte aus diesem Grund das Sicherheitsniveau weiter verbessert und harmonisiert werden, indem ausschließlich Sicherheitsgutachten einer vom BSI anerkannten Prüfstelle akzeptiert werden. Die gleichwertigen Prüfstellen wären entsprechend in § 12 Abs. 3 SpielV zu streichen.

4.13 Zentrale Datenbank / OASIS

In der Studie der TU Dresden wird u. a. vorgeschlagen, eine zentrale Datenbank für alle Geldspielgeräte und Aufstellorte, verbunden mit einer einfachen Überwachungsfunktion und einer einfachen elektronischen Ablesung durch Kontrollpersonal zu schaffen.¹⁴⁸

4.13.1 Begründung des Vorschlags

In Vorbereitung mehrerer Teilstudien ist aufgefallen, insbesondere bei der Stichprobenziehung für Spielhallen und Gaststätten, dass die Qualität aktueller Register bzw. Auflistungen auf Gemeinde- bzw. Landesebene sehr unterschiedlich und bis auf wenige Ausnahmen mangelhaft ist. Dies sehen die Studienersteller als deutliches Hindernis für die Kontrolle von Spielstätten sowie die Evaluierung künftiger Entwicklungen. Hinzu komme, dass nach zahlreichen Berichten, Informationen aus den Teilstudien und Aussagen der Expertinnen und Experten die Ordnungsbehörden zeitlich und fachlich überfordert seien, die notwendigen Kontrollen durchzuführen. Dieses Problem werde sich aufgrund des Personalmangels auch in Zukunft nicht abschwächen.

Nach der Studie der TU Dresden könnte diese Problematik durch eine zentrale elektronische Datenbank stark reduziert werden. Eine solche Datenbank könnte bei der PTB oder der GGL angesiedelt werden. Eine entsprechende Datenbank würde eine Übersicht über die Geldspielgeräte und ihre Aufstellorte in Deutschland, auf Länderebene sowie lokaler und kommunaler Ebene bieten. Sie würde die Feststellung nicht mehr gültiger Geräte, z. B. wegen fehlender Überprüfung nach § 7 SpielV bzw. Überschreitung der maximalen Aufstelldauer, ermöglichen, die die Aufsteller nicht abgemeldet haben. Sie könnte für die Steuererfassung und weitere Evaluierungsstudien genutzt werden. Auch könnten bei Kontrollen vor Ort ohne Mühe und

¹⁴⁸ Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. 207, Vorschlag 1.

besondere Fachkenntnisse die Legalität der Geräte, z. B. durch elektronische Lesegeräte, einfach und schnell festgestellt und illegale Geräte identifiziert werden.

4.13.2 Bewertung des Vorschlags

Für die Bewertung des Vorschlags muss man sich vor allem die Frage stellen, welchen Mehrwert eine entsprechende Datenbank für den Vollzug hätte.

Seit dem 1. Juli 2021 sind bereits alle Spielstätten aufgrund des GlüStV gesetzlich verpflichtet, sich bei der bundesweiten zentralen Spielersperrdatei OASIS (Onlineabfrage Spielerstatus) anzumelden. Ein Verstoß gegen die Pflichten aus §§ 8 und 8a GlüStV kann gemäß § 28a Abs. 1 Nr. 29 bis 36 GlüStV als Ordnungswidrigkeit geahndet werden. Für jede spielwillige Person muss durch Kontrolle des amtlichen Ausweises oder eines vergleichbaren Identifikationsmittels ein Abgleich mit der OASIS-Sperrdatei durchgeführt werden, faktisch existiert mit OASIS daher bereits eine Datenbank aller Spielstätten. Zuständig für die OASIS-Datenbank ist das Regierungspräsidium Darmstadt.

Die OASIS-Datenbank unterscheidet zwischen Veranstalter und Betriebsstätte. Jeder Veranstalter, z. B. Betreibende von Spielhallen mit Geldspielgeräten, registriert sich bei OASIS und erhält eine sog. Vertragsnummer. Unter dieser können dann eine oder mehrere Betriebsstätten (z. B. Spielhalle oder Gaststätte) registriert werden. Für jede Betriebsstätte muss die Aufstellerlaubnis nach § 33c Abs. 1 GewO sowie die Geeignetheitsbestätigung nach § 33c Abs. 3 GewO nachgewiesen werden. Für jede genehmigte Betriebsstätte erhält der Veranstalter eine eigene Betriebsstättenkennung. Damit sind die Betriebsstätten bekannt und über die Kennung identifizierbar. Welche und wie viele Geldspielgeräte in der jeweiligen Betriebsstätte aufgestellt sind, wird nicht vermerkt. Der Vollzug erhält monatlich einen Ausdruck des RP Darmstadt. Daraus ist ersichtlich, welche Spielstätten an OASIS angeschlossen sind und ob von diesen Spielstätten auch Abfragen getätigt werden.

Allerdings steht auch OASIS vor Problemen, da einige Spielhallen und zahlreiche Gastronomiebetriebe trotz der gesetzlichen Verpflichtung nicht an OASIS angeschlossen sind. Die Anschlusszahlen steigen allerdings. Um die Situation im Hinblick

auf die Anschlusszahlen zu verbessern, haben sich der Bundesverband Automatenunternehmer (BA), der Fachverband Gastronomie-Aufstellunternehmer (FGA), die DIHK sowie der Deutsche Hotel- und Gaststättenverband e. V. (DEHOGA) zusammengeschlossen und eine Unternehmensinformation, die sich vorrangig an Gastwirte, die Geldspielgeräte aufstellen, richtet, herausgegeben.¹⁴⁹

Trotz der gegenwärtig noch bestehenden Probleme, handelt es sich bei OASIS bereits um eine Art Datenbank, in der alle legalen Spielstätten zur Aufstellung von Geldspielgeräten erfasst sind. Über die monatlichen Ausdrücke bzw. die Möglichkeit von Einzelabrufen besteht für den Vollzug vor Ort ohne Weiteres die Möglichkeit, relevante Spielstätten zu identifizieren. Die Möglichkeiten, die OASIS bietet, kann der Vollzug auch in Zeiten des Personalmangels gut nutzen. Da im Rahmen der monatlichen Statistik auch die Abrufe zur Überprüfung eventueller Spielersperranfragen übermittelt werden, können vom Schreibtisch aus gezielt die Spielstätten für Vor-Ort-Kontrollen ausgewählt werden, die im letzten Monat keine oder nur wenige Spielersperranfragen ausgeführt haben.

Wichtiger als ein weiteres Register – welches sicher mit ähnlichen Problemen wie OASIS zu kämpfen hätte – ist daher, dafür Sorge zu tragen, dass wirklich alle legalen Spielstätten bei OASIS registriert werden. Dies stärkt den Spielerschutz und bietet gleichzeitig ein Register aller Spielstätten.

Dass im Rahmen von OASIS nicht vermerkt wird, welche und wie viele Geldspielgeräte in einer Spielstätte vorhanden sind, scheint unschädlich. Geldspielgeräte entsprechend SpielV sind bereits jetzt durch einige wenige Merkmale eindeutig identifizierbar – das Geräte kennzeichnungsfeld, den Zulassungsbeleg und die SW-ID-Taste zur Anzeige der Software-Informationen und der Gerätezeit. Dadurch ergibt sich schnell und ohne vertiefte Kenntnisse der Vollzugsmitarbeitenden zu den Geldspielgeräten, ob es sich um ein durch die PTB zugelassenes Geldspielgerät handelt. Bei

¹⁴⁹ Bundesverband Automatenunternehmer (BA), Fachverband Gastronomie-Aufstellunternehmer (FGA), Deutsche Industrie- und Handelskammer (DIHK), Dehoga Bundesverband, Unternehmensinformation.

der Frage, ob ein legales Gerät möglicherweise illegal in der Aufstellung ist, z. B. durch Überschreitung der Höchstzahl für legale Geräte, würde ein Register, welches die entsprechende Spielstätte aufführt, auch nicht weiterhelfen.

Insgesamt wird die Auffassung, dass es einer zentralen Datenbank für alle Geldspielgeräte und alle Aufstellorte bedarf, daher nicht geteilt. Es wird vielmehr vorgeschlagen, dass die Länder sich bemühen, die Reichweite von OASIS weiter auszubauen und ggf. in Zusammenarbeit mit dem Vollzug die Nutzbarkeit der Datenbank für den Vollzug weiter zu verbessern und zu erleichtern.

4.14 Maßnahmen bei Beobachtung riskanten Spielverhaltens

In der Studie der TU Dresden wird u. a. auch vorgeschlagen, die Verantwortung für die Beobachtung riskanten Spielverhaltens durch das Aufsichtspersonal und die Ansprache der Betroffenen zu trennen. Die Ansprache der Betroffenen, die Motivierung zur Selbstsperre oder die Fremdsperre könne besser durch externe Beauftragte für den Schutz der Spielenden erfolgen. Diese externen Beauftragten könnten nach Auffassung der Studierersteller durch die Aufsteller gestellt werden. Alternativ könnte eine Kooperation mit Beratungsstellen erfolgen.

4.14.1 Begründung des Vorschlags

Die Pflicht des Spielstättenpersonals riskantes Spielverhalten zu beobachten und Betroffene ggf. anzusprechen, folgt aus der Pflicht gemäß § 33c Abs. 2 Nr. 3 GewO zum Nachweis eines Sozialkonzepts. In diesem muss dargelegt werden, mit welchen Maßnahmen den sozialschädlichen Auswirkungen des Glücksspiels vorgebeugt werden soll. Der GlüStV enthält in § 6 eine vergleichbare Regelung.

Hintergrund des Vorschlags in der Studie der TU Dresden ist, dass im Rahmen der Studie Defizite bei der Ansprache von Spielenden mit einem problematischen

Spielverhalten festgestellt wurden.¹⁵⁰ So gaben 24 % der Personen, die zu Spielhallen befragt wurden, und 29 % der Personen, die zu Gaststätten befragt wurden, im Rahmen der Teilstudie 1a an, dass sie in den letzten zwölf Monaten durch das Personal auf problematisches Spielen angesprochen wurden.¹⁵¹ Dieselbe Gruppe an Befragten gab auch an, dass sie die Ansprache auf problematisches Spielverhalten bzw. das Anraten zu einer Behandlung weder für wirksam noch für unwirksam halten.¹⁵² Anders sieht es in Teilstudie 1c mit ehemals Spielenden in Beratung, Behandlung oder Selbsthilfegruppen aus. Dort wird die Ansprache von über 66 % als wirksam für den Schutz von anderen Spielenden bewertet.¹⁵³ Auch die Betreibenden von Spielhallen und Gaststätten schätzen die Ansprache mit über 66 % als wirksam ein.¹⁵⁴ Zum gleichen Ergebnis kommen auch die Expertinnen und Experten aus Aufsicht, Beratung, Behandlung und Wissenschaft.¹⁵⁵ Hier wurde aber zusätzlich erwähnt, dass seitens der Spielstätte bzw. des Personals ein Interessenkonflikt vorliege. Auch sei die Ansprache als Maßnahme durch ausgebildetes Personal wirksam, aber nicht bei Personal aus dem Niedriglohnssektor, da eine gute Ausführung sehr anspruchsvoll sei.¹⁵⁶

¹⁵⁰ Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. XV.

¹⁵¹ Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. 69 f., Tabelle 14.

¹⁵² Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. 74, Tabelle 20.

¹⁵³ Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. 84, 99 Tabelle 35.

¹⁵⁴ Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. 102, 112 Tabelle 41.

¹⁵⁵ Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. 124, 147 Tabelle 65.

¹⁵⁶ Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. 148.

4.14.2 Bewertung des Vorschlags

Es dürfte nicht von der Hand zu weisen sein, dass für das Spielstättenpersonal ein gewisser Interessenkonflikt besteht, wenn erwartet wird, dass riskantes Spielverhalten zu beobachten ist und problematisch Spielende anzusprechen sind. Dieser unmittelbare Konflikt bestünde nicht, wenn die Ansprache unter Zuhilfenahme externer Beauftragter erfolgen könnte. Allerdings ergibt sich zum einen das praktische Problem, dass ein solches Verfahren nur für problematisch Spielende greifen würde, die regelmäßig am selben Ort und zu ähnlichen Zeiten spielen. In diesen Fällen schiene es möglich, externe Beauftragte, z. B. von Beratungsstellen hinzuzuziehen. Keine Lösung wäre der Vorschlag hingegen für problematisch Spielende, die ihren Spielort regelmäßig wechseln. Hier scheint einzig eine Ansprache durch das Personal zielführend, da es andernfalls schwierig sein könnte, die Person anzutreffen. Mit Zustimmung wäre in diesen Fällen eine Weitergabe der Kontaktdaten für eine telefonische Kontaktaufnahme möglich. Einer solchen Kontaktaufnahme könnten sich die Spielenden allerdings leichter entziehen als vor Ort. Zudem bliebe auch bei Hinzuziehung eines externen Beauftragten ein sekundärer Interessenkonflikt bestehen, da die externen Beauftragten vermutlich von den Betreibenden der Spielhalle oder Gaststätte zu bezahlen wären. Hier entstünden den Betreibenden demnach zusätzliche Kosten, die ihnen bei Ansprache durch ihr eigenes Personal nicht entstünden.

Auch wenn der Vorschlag aus der Studie der TU Dresden daher auf den ersten Blick sinnvoll erscheint, ergeben sich auf den zweiten Blick zahlreiche Schwierigkeiten und Probleme, die es zielführender erscheinen lassen, die bisherige Regelung beizubehalten.

Hinzu kommt, dass es eine Doppelung der Pflicht zum Nachweis eines Sozialkonzepts gibt, da die GewO und der GlüStV vergleichbare Regelungen aufweisen. In der Praxis scheint es in Teilen daher bereits etablierte Praxis zu sein, lediglich ein Sozialkonzept vorzulegen, obwohl die Voraussetzungen nicht komplett identisch sind. Aus Gründen der Bürokratieentlastung könnte daher überlegt werden, die entsprechende Regelung in der GewO zugunsten der landesrechtlichen Regelung zu streichen. In diesem Fall würde auch die Pflicht zur Ansprache problematisch Spielender alleine

aus landesrechtlichen Regelungen folgen und der Bund hätte keine Gesetzgebungskompetenz mehr.

4.15 Verpflichtende Kontrollen durch technische Prüfgesellschaften

Im Rahmen der Studie der TU Dresden wird vorgeschlagen, dass verpflichtende Kontrollen durch technische Prüfgesellschaften erfolgen sollten.¹⁵⁷

4.15.1 Begründung des Vorschlags

Aktuell erfolge in Umsetzung von § 7 SpielV eine angekündigte Prüfung der legalen Geldspielgeräte durch öffentlich bestellte Sachverständige der IHK und von der PTB zugelassenen Prüfstellen. Gesetzesgemäß beschränkt sich diese Prüfung auf Feststellung der Übereinstimmung mit der zugelassenen Bauart nach maximal zwei Jahren Aufstellung. Analog der regelmäßigen Kontrolle technischer Geräte durch Gesellschaften wie z. B. DEKRA, werden eine erweiterte regelmäßige verpflichtende Zertifizierung sowie zufallsverteilte und unangekündigte Kontrollen vorgeschlagen, um die Ordnungsämter zu entlasten. Neben der technischen Prüfung (Legalität und Anzahl der Geräte) könnten dadurch auch andere Vorgaben, wie Schulungsbescheinigungen, Jugendschutz, Maßnahmen zur Verhinderung der Mehrfachbespielung und die Sperrabfrage, geprüft werden.

4.15.2 Bewertung des Vorschlags

Nach § 7 Abs. 1 SpielV hat der Aufsteller ein Geldspielgerät spätestens 24 Monate nach dem im Zulassungszeichen angegebenen Beginn der Aufstellung auf seine Übereinstimmung mit der zugelassenen Bauart durch einen vereidigten und öffentlich bestellten Sachverständigen oder einer von der PTB zugelassenen Stelle, z. B. TÜV Rheinland, auf seine Kosten überprüfen zu lassen.

¹⁵⁷ Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. 208, Vorschlag 2.

Im Rahmen des Zulassungsprozesses von Geldspielgeräten durch die PTB wird u. a. die Hardware und Software auf Übereinstimmung mit den Vorgaben der SpielV geprüft. Änderungen einer erteilten Bauartzulassung sind möglich, wenn eine Fehlfunktion des Spielgeräts beseitigt oder eine begründete Ergänzung von Sicherheitsmaßnahmen vorgenommen werden soll. Sie erfordern eine erneute Prüfung durch die PTB und werden in einem Zulassungsnachtrag veröffentlicht. Funktionale Änderungen sind nicht möglich. Sie erfordern eine neue Bauartzulassung.¹⁵⁸

Zugelassene Geldspielgeräte werden teilweise direkt in der Aufstellung zu neuen Bauarten umgebaut, indem die zugelassene Software durch eine neue, ebenfalls zugelassene Software, ausgetauscht wird. Dies ist möglich, da sich zwischen zwei Gerätegenerationen häufig die Hardware nur geringfügig ändert. Entsprechende Umbauten werden teilweise nicht von Technikern des Zulassungsinhabers, sondern unter Anleitung vom Aufsteller oder Betreibenden vor Ort selbst durchgeführt. Da diese Umbauten eine neue Bauart darstellen, ist eine Überprüfung entsprechend § 7 SpielV nach 24 Monaten nicht notwendig. Erhält ein Geldspielgerät regelmäßig vor Ablauf der 24 Monate eine neue zugelassene Software, die auf der bereits vorhandenen Hardware läuft, wird die Hardware des Gerätes ggf. nie entsprechend § 7 SpielV geprüft. Da der Umbau der Geräte teilweise nicht von Technikern des Zulassungsinhabers, sondern unter Anleitung von den Betreibenden vor Ort selbst vorgenommen wird, besteht eine erhöhte Fehleranfälligkeit. Entsprechend werden diese Umbauten vor Ort teilweise kritisch betrachtet. Kennzahlen für die Häufigkeit dieser fehlerhaften Umbauten existieren jedoch nicht.

Neben der oben beschriebenen Thematik greift die Studie der TU Dresden in Vorschlag 2 verpflichtende Kontrollen durch technische Prüfgesellschaften auf. Eine Überlegung ist, diesen Vorschlag mit der Prüfung entsprechend § 7 SpielV zu kombinieren, um eine bessere Verzahnung mit der Zertifizierung von Spielhallen nach Landesrecht zu erreichen. Zum anderen könnte überlegt werden, den Fristverlauf der

¹⁵⁸ Physikalisch-Technische Bundesanstalt, Technische Richtlinie für Geldspielgeräte - Version 5.0, 27. Januar 2015, S. 69.

§ 7-Prüfung derart auszugestalten, dass auch tatsächlich eine regelmäßige Überprüfung der Geräte stattfindet. Zu den Vorschlägen im Einzelnen:

4.15.2.1 Zertifizierung nach Landesrecht

Der GlüStV 2021 räumt den Ländern in § 29 Abs. 4 die Möglichkeit ein, die Zertifizierung von Spielhallen einzusetzen. Die Zertifizierung selbst kann nur durch von der Deutschen Akkreditierungsstelle (DAkkS) akkreditierten Prüforganisationen durchgeführt werden. Aktuell sind die InterCert GmbH - Group of MTIC -,¹⁵⁹ die TÜV Rheinland Cert GmbH¹⁶⁰ und die ClarCert GmbH¹⁶¹ durch die DAkkS für die Zertifizierung von Spielhallen gemäß § 29 Abs. 4 GlüStV akkreditiert. Geprüft wird derzeit nach zwei Standards - DAW Standard (TÜV Rheinland Cert, ClarCert) und GZOG-Standard (InterCert - Group of MTIC -). ClarCert gab im Februar 2025 bekannt, seine Akkreditierung zur Zertifizierung von Spielhallen zu Ende 2025 zurückzugeben. Ab 2026 stehen damit nur noch zwei Prüforganisationen zur Verfügung.

Einige Länder, z. B. Baden-Württemberg, Berlin, Hamburg, Saarland und Sachsen sehen in ihren für Spielhallen geltenden Rechtsgrundlagen keine Form der Zertifizierung vor.

Der Großteil der Länder knüpft die Zertifizierung einer Spielhalle an einige für die erlaubnisinhabende Person günstige Rechtsfolgen. Die Teilnahme an einer Zertifizierung ist dort demnach freiwillig. Entsprechende Regelungen sehen Hessen,¹⁶²

¹⁵⁹ Deutsche Akkreditierungsstelle, Anlage zur Teil-Akkreditierungsurkunde D-ZE-16012-01-03 nach DIN EN ISO/IEC 17065:2013, 17. März 2023.

¹⁶⁰ Deutsche Akkreditierungsstelle, Anlage zur Teil-Akkreditierungsurkunde D-ZE-16031-01-02, 23. Juni 2023.

¹⁶¹ Deutsche Akkreditierungsstelle, Anlage zur Akkreditierungsurkunde D-ZE-16034-01-00, 16. März 2023.

¹⁶² Hessisches Spielhallengesetz (HSpielhG) vom 17. November 2022 (GVBl.2022 S. 626).

Mecklenburg-Vorpommern,¹⁶³ Nordrhein-Westfalen,¹⁶⁴ Rheinland-Pfalz,¹⁶⁵ Sachsen-Anhalt,¹⁶⁶ Thüringen,¹⁶⁷ Brandenburg,¹⁶⁸ Schleswig-Holstein¹⁶⁹ und Bayern¹⁷⁰ vor. In Hessen kann die zuständige Behörde im Einzelfall eine Ausnahme vom Mindestabstand zwischen Spielhallen von 300 Metern zulassen, wenn neben weiteren Voraussetzungen eine Zertifizierung der Spielhalle durch eine akkreditierte Prüforganisation erfolgt ist und diese Zertifizierung alle zwei Jahre wiederholt wird, § 3 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 Hessisches Spielhallengesetz (HSpielhG). Weitere Vergünstigungen sind für Bestands- und Verbundspielhallen gemäß § 13 Abs. 1 HSpielhG möglich.

Lediglich in zwei Ländern – Bremen¹⁷¹ und Niedersachsen¹⁷² – hat die Zertifizierung einer Spielhalle Relevanz für die Erlaubniserteilung. Im Spielhallenrecht Bremens ist

¹⁶³ Gesetz zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrages 2021 (Glücksspielstaatsvertragsausführungsgesetz - GlüStVAG M-V) vom 21. Juni 2021 (GVObI. M-V2021 S. 1010).

¹⁶⁴ Gesetz zur Ausführung des Glücksspielstaatsvertrages (Ausführungsgesetz NRW Glücksspielstaatsvertrag – AG GlüStV NRW) vom 13. November 2012 (GV. NRW. S. 524) zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Juni 2021 (GV. NRW. S. 772).

¹⁶⁵ Landesglücksspielgesetz (LGlüG) vom 22. Juni 2012 (GVBl.2012 S. 166), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. Juni 2021 (GVBl. 2021, S. 413).

¹⁶⁶ Gesetz zur Regelung des Rechts der Spielhallen im Land Sachsen-Anhalt (Spielhallengesetz Sachsen-Anhalt - SpielhG LSA) vom 10. Mai 2023 (GVBl. LSA 2023 S. 229).

¹⁶⁷ Thüringer Gesetz zur Regelung des gewerblichen Spiels (Thüringer Spielhallengesetz - ThürSpielhallenG) vom 21. Juni 2012 (GVBl.2012153, 159), zuletzt geändert durch Artikel 45 des Gesetzes vom 2. Juli 2024 (GVBl. 2024, S. 277, 290).

¹⁶⁸ Brandenburgisches Spielhallengesetz (BbgSpielhG) vom 23. Juni 2021 (GVBl. I/21, Nr. 22 S. 8).

¹⁶⁹ Gesetz zur Errichtung und zum Betrieb von Spielhallen (Spielhallengesetz - SpielhG) vom 8. Februar 2022 (GVObI.2022 S. 131).

¹⁷⁰ Gesetz zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (AGGlüStV) vom 20. Dezember 2007 (GVBl.922, BayRS 2187-3-I), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes vom 22. April 2022 (GVBl. 2022, S. 147).

¹⁷¹ Bremisches Spielhallengesetz (BremSpielhG) vom 19. Mai 2011 (Brem.GBl.2011 S. 327), zuletzt mehrfach geändert, §§ 2a, 2b und 4a bis 4c eingefügt, § 11 neu gefasst durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. Juni 2022 (Brem.GBl. 2022, S. 285).

¹⁷² Niedersächsisches Spielhallengesetz (NSpielhG) vom 26. Januar 2022 (Nds. GVBl.S. 36 - VORIS 21013 -).

die Erteilung einer Spielhallenerlaubnis von der Durchführung einer Zertifizierung abhängig, § 2 Abs. 2 Nr. 8 i. V. m. § 4a Bremisches Spielhallengesetz (BremSpielhG). Die Zertifizierung muss regelmäßig, mindestens alle zwei Jahre, wiederholt werden, § 4a Abs. 2 Satz 1 BremSpielhG. Auch in Niedersachsen ist die Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle gemäß § 3 Nr. 5 Niedersächsisches Spielhallengesetz (NSpielhG) zu versagen, wenn für die Spielhalle kein Zertifikat nach § 5 NSpielhG vorgelegt wird. Die Zertifizierung ist regelmäßig, mindestens alle zwei Jahre, zu wiederholen, § 5 Abs. 2 Satz 1 NSpielhG.

Die landesrechtlichen Bestimmungen zur Zertifizierung von Spielhallen unterscheiden sich teilweise deutlich. Bereits diese unterschiedliche Rechtslage in den einzelnen Ländern macht es schwierig, die Zertifizierung von Spielhallen mit der § 7-Prüfung zu verbinden. Hinzu kommt, dass die Prüfung nach § 7 SpielV bundesrechtlich und die Zertifizierung von Spielhallen bisher über den GlüStV landesrechtlich geregelt ist. Eine entsprechende Rechtsgrundlage im Bundesrecht fehlt. Würde eine bundesrechtliche Regelung zur Zertifizierung von Spielhallen geschaffen, würde dies zu einer unnötigen und kostenintensiven Doppelregelung führen, da die landesrechtlichen Vorgaben weiterhin zu beachten wären. Eine Anpassung aller landesrechtlichen Regelungen mit dem Ziel der Verzahnung mit der § 7-Prüfung scheint ebenfalls unrealistisch. Ein Versuch, die § 7-Prüfung mit der Zertifizierung von Spielhallen zu verbinden, hätte demnach einen erheblichen Regelungsaufwand zur Folge ohne dass sich mit Sicherheit sagen lässt, dass es zu einer Verbesserung der Lage beiträgt.

4.15.2.2 Modifizierung der Prüfung nach § 7 SpielV

Vor dem Hintergrund, dass teilweise Bauarten von Geldspielgeräten vor Ablauf der 24-Monats-Frist zu einer neuen Bauart umgebaut werden, erscheinen Anpassungen an § 7 SpielV mit dem Ziel einer kontinuierlicheren Prüfung der im Markt vorhandenen Geräte sinnvoll.

Möglich wäre hier zum einen, das Intervall der Prüffrist von 24 Monaten auf zwölf Monate zu verkürzen. Dies hätte zur Folge, dass mehr Geldspielgeräte im Markt von der Prüfung erfasst würden, da das Prüfintervall eher dem tatsächlichen Intervall für das

Aufspielen einer neuen Software entsprechen würde. Andererseits käme dies für viele Aufsteller einer Verdoppelung der Kosten gleich, da in einem 24-Monats-Zeitraum dann zwei § 7-Prüfungen zu zahlen wären. Vor dem Hintergrund, dass nicht bei jeder Prüfung gravierende Verstöße festgestellt werden, erscheint die mit der Fristverkürzung verbundene Kostenerhöhung für die Aufsteller nicht gerechtfertigt.

Zum anderen wäre es möglich, neben der fristgebundenen Prüfung nach § 7 Abs. 1 SpielV noch eine weitere Möglichkeit für stichprobenhafte Kontrollen durch die in § 7 Abs. 1 SpielV genannten Sachverständigen oder zugelassenen Stellen zu schaffen. Dies würde den § 7-Prüfern die Möglichkeit geben, Spielstätten, deren Geräte ihrem Kenntnisstand nach seit Längerem nicht kontrolliert worden sind, unabhängig von der Beauftragung im Rahmen der 24-Monats-Frist aufzusuchen. Eine entsprechende Regelung müsste derart ausgestaltet werden, dass kein Gerät häufiger als alle 24 Monate, entweder infolge der fristgebundenen beauftragten Prüfung oder im Rahmen einer unangekündigten Stichprobenkontrolle, kontrolliert wird. Dies müsste für die Prüfer anhand der Prüfplakette leicht nachvollziehbar sein. Für die Aufsteller wäre dieser Vorschlag voraussichtlich nicht mit höheren Kosten verbunden und könnte daher einen guten Kompromiss darstellen.

Des Weiteren könnte für den Fristlauf gemäß § 7 Abs. 1 SpielV zwischen Soft- und Hardware getrennt werden. Dies hätte zur Folge, dass ein Geldspielgerät auch dann innerhalb der 24-Monats-Frist zu kontrollieren wäre, wenn zwar eine neue Software aufgespielt wurde, die Hardware aber unverändert geblieben ist, da die Fristen für die Hard- und Software getrennt laufen. Diese Lösung scheint auf den ersten Blick einfach umzusetzen, hätte aber zur Folge, dass der Prüfer je nach Fristlauf nur die Hardware oder nur die Software eines Geldspielgeräts einer Prüfung unterzieht. Ob die Trennung des Prüfvorgangs im Hinblick auf „ein Gerät“ sinnvoll ist, erscheint fraglich.

Vereinzelt wird auch gefordert, dass kein Nachbaugerät durch die Aufsteller ohne entsprechende Qualitätssicherung durch die Hersteller in Verkehr gebracht werden dürfte, z. B. durch eine Fernfreigabe der Hersteller. Dieses Vorgehen scheint vor dem Hintergrund der Häufigkeit der Aufspielung einer neuen Software sowie der Anzahl von Geräten im Markt, wenig praktikabel.

Um den Vorschlag aus der Studie der TU Dresden aufzugreifen, könnte aber darüber nachgedacht werden, den Prüfkatalog der Prüfung durch Sachverständige nach § 7 SpielV zu erweitern. So könnte den § 7-Prüfern neben der Feststellung der Übereinstimmung mit der zugelassenen Bauart auch die Prüfung anderer Vorgaben, wie z. B. Schulungsbescheinigungen, Maßnahmen zum Jugendschutz, Maßnahmen zur Verhinderung der Mehrfachbespielung etc. übertragen werden. Für die Aufsteller wäre die Erweiterung der Prüfung mit einer Erhöhung der Kosten verbunden.

Schließlich könnte die § 7-Prüfung auch an die Spielstätte und nicht an die einzelnen Geräte angeknüpft werden. Dies hätte zur Folge, dass jede Spielstätte, einschließlich der dort vorhandenen Geräte, innerhalb von 24 Monaten einmal kontrolliert würde. Durch die Anknüpfung an die Spielstätte könnte dem Problem abgeholfen werden, dass manche Geräte aufgrund des häufigen Wechsels der Software und damit der Herstellung einer neuen Bauart nur selten bis gar nicht kontrolliert werden. Der Vorschlag dürfte für die Aufsteller kostenneutral sein. Problematisch hierbei könnte sein, dass Geldspielgeräte häufig zwischen mehreren Spielstätten rotiert werden, wodurch eine entsprechende Regelung umgangen werden könnte.

4.15.2.3 Fazit

Während eine Verknüpfung der landesrechtlichen Spielhallenzertifizierung mit der bundesrechtlichen Prüfung nach § 7 SpielV aufgrund der unterschiedlichen Regelungsregime nicht durchführbar erscheint, sind Modifikationen an § 7 SpielV durchaus möglich. Die Thematik ist jedoch komplex, so dass vertiefende Diskussionen erforderlich sind.

Möglich wäre beispielsweise die Einführung einer zusätzlichen Möglichkeit für unangekündigte Stichprobenkontrollen, die Erweiterung der Prüfaufgaben nach § 7 SpielV sowie die Anknüpfung für den Lauf der 24-Monats-Frist an die Spielstätte anstatt an das Geldspielgerät. Alle Änderungen ließen sich in Zuständigkeit des Bundes über eine Anpassung des § 7 SpielV umsetzen. Des Weiteren wäre darauf zu achten, dass mögliche Anpassungen für die Aufsteller im Wesentlichen kostenneutral erfolgen.

4.16 Regelmäßige Fachgespräche und Wiederholungsbefragungen

Die Studie der TU Dresden macht auch eine Reihe von Vorschlägen, die sich mit zukünftigen Verbesserungen der SpielV für Spielhallen und Gaststätten sowie einer Verbesserung der Wirksamkeit der Regelungsinstrumente befassen. In diese Kategorie fallen die Vorschläge, regelmäßige Wiederholungsbefragungen von Spielenden an Geldspielgeräten in kürzeren Abständen zur Evaluierung der SpielV sowie regelmäßige Fachgespräche und Überarbeitungen der SpielV entsprechend dem aktuellen wissenschaftlichen Stand vorzusehen.¹⁷³

4.16.1 Begründung des Vorschlags

Mögliche Veränderungen zentraler Parameter könnten in einem Längsschnitt-Untersuchungskonzept mit einer möglichst repräsentativen Stichprobe von aktuellen und ehemals Spielenden an Geldspielgeräten systematisch und mit weniger Fehleranfälligkeit erfasst werden. Auch könnte die Effektivität der einzelnen Regelungsinstrumente auf diesem Wege besser eingeschätzt werden. Der Abstand der Messungen sollte entsprechend des geplanten Inkrafttretens von Änderungen an der SpielV und deren Übergangsregelungen gewählt werden.

Ein solches Vorgehen könnte eine zentrale methodische Schwäche der bisherigen Studien zur Evaluierung der SpielV beseitigen. So hat sich in der Befragung der vier Gruppen – derzeit Spielende, Spielende im Hilfesystem, Betreibende und Expertinnen und Experten – gezeigt, dass die Wirksamkeit einzelner Regelungsinstrumente sehr unterschiedlich bewertet wird.¹⁷⁴ Regelmäßige Wiederholungsbefragungen würden hier zu aussagekräftigeren Ergebnissen führen. Aktuell hält die Studie der TU Dresden in ihrer Schlussfolgerung 1 aufgrund der bestehenden Schwächen fest,

¹⁷³ Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. 210 f.

¹⁷⁴ Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. 193 f., Ergebnis 1.

dass die Notwendigkeit einer evidenzbasierten Überprüfung zahlreicher Regelungen besteht.¹⁷⁵ Zudem besteht die Vermutung, dass das aktuelle Studiendesign durch die Art der Stichprobenziehung wahrscheinlich zu einer Überrepräsentation von Personen mit einer möglichen Störung durch Glücksspielen geführt hat.¹⁷⁶ Mit regelmäßigen Wiederholungsbefragungen ließen sich zudem die Auswirkungen von Änderungen an Regelungen für ein Segment des Glücksspielangebots, z. B. Geldspielgeräte, auf andere Segmente des Glücksspielangebots besser erfassen und auf Wechselwirkungen überprüfen.¹⁷⁷

Ergänzend sollten regelmäßige Fachgespräche mit Teilnehmenden aus Betrieben, PTB, Prüfgesellschaften, Hilfseinrichtungen, Polizei, Justiz, Wissenschaft und Ministerien zu Erfahrungen mit bestimmten Regelungsinstrumenten und zu einem möglichen Handlungsbedarf stattfinden.

Regelmäßige Literaturübersichten könnten nach Auffassung der Studie der TU Dresden dabei unterstützen, den aktuellen wissenschaftlichen Stand der Wirksamkeit einzelner Regelungsinstrumente zu prüfen. Hintergrund der Überlegung ist, dass im Rahmen der aktuellen Studie bei der Literaturrecherche aufgefallen ist, dass Warnhinweise anders aufbereitet werden sollten, um eine erhöhte Wirksamkeit zu erzielen. Auch zu den Themenkomplexen Schulungen sowie Gewinn- und Verlustgrenzen ergab die Literaturrecherche eine eingeschränkte oder mangelnde Wirksamkeit. In seiner Schlussfolgerung 2 leitet die Studie der TU Dresden daher ab, dass die aktuellen Regelungsinstrumente nicht auf dem neuesten Stand der Wissenschaft beruhen.¹⁷⁸

¹⁷⁵ Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. 194, Schlussfolgerung 1.

¹⁷⁶ Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. 200, Ergebnis 6.

¹⁷⁷ Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. 201, Schlussfolgerung 7.

¹⁷⁸ Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. 194, Ergebnis und Schlussfolgerung 2.

4.16.2 Bewertung des Vorschlags

Die Vorschläge, regelmäßige Wiederholungsbefragungen und Fachgespräche vorzusehen, scheinen aus den genannten Gründen fachlich nachvollziehbar und grundsätzlich auch sinnvoll.

Allerdings würde die Beauftragung regelmäßiger Wiederholungsbefragungen – unabhängig von einer Evaluierung – entsprechende Haushaltsmittel voraussetzen.

Sollte sich im Rahmen der Diskussionen zum Evaluierungsbericht zeigen, dass regelmäßige Wiederholungsbefragungen und auch Fachgespräche gewünscht sind, müsste dies weiter diskutiert werden.

4.17 Angleichung der Regelung in Bund und Ländern

Ebenfalls zukunftsgerichtet wird in der Studie der TU Dresden vorgeschlagen, einheitliche und koordinierte Änderungen der SpielV und des GlüStV vorzunehmen und diese rechtlichen Grundlagen innerhalb der EU, des Bundes, der Länder und Kommunen auch einheitlich zu evaluieren.¹⁷⁹

4.17.1 Begründung des Vorschlags

Es wird vorgeschlagen, wissenschaftliche Studien zur Evaluierung der Regelungen, die systematische Erfassung von Erfahrungen und rechtliche Überarbeitungen in einem abgestimmten Prozess für die SpielV und den GlüStV vorzunehmen. Dabei sei insbesondere auf eine möglichst gleich gestaltete Regelungsintensität zu achten, um eine Abstimmung und Einheitlichkeit der rechtlichen Bestimmungen zu ermöglichen. Dadurch könne die Kanalisierung der Spielenden in das legale Glücksspiel erreicht werden.

¹⁷⁹ Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. 211, Vorschlag 10.

Zudem wird ein Austausch über die Umsetzung der Regulierung der Merkmale der Geldspielgeräte mit anderen Aufsichtsbehörden in Europa vorgeschlagen, um Lösungsansätze bzgl. bestimmter Aspekte auszutauschen, z. B. im Hinblick auf die Umgehung von Spielmerkmalen oder der Definition eines Spiels.

4.17.2 Bewertung des Vorschlags

Das Spielrecht zeichnet sich durch eine Vielzahl unterschiedlicher Regelungen aufgrund von unterschiedlichen Zuständigkeiten auf. So ist der Bund gemäß §§ 33c bis 33i GewO i. V. m. der SpielV für stationäre Geld- und Warenspielgeräte u. a. in Spielhallen und Gaststätten sowie als Auffangtatbestand für andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit gemäß § 33d GewO zuständig. Für Spielbanken, Lotterien, Sportwetten, Online-Glücksspiele, Gewinnspiele im Rundfunk, die Zulassung und den Betrieb von Spielhallen sind allein die Länder zuständig. Die entsprechenden Regelungen finden sich im GlüStV. Der Vollzug aller Regelungen zum Glücksspiel liegt bei den Ländern.

Insofern wäre ein kohärenterer Ansatz der Regelungen zum Glücksspiel grundsätzlich wünschenswert, um die bestmögliche Kanalisierung der Spielenden in das legale Glücksspiel zu erreichen. Dieses Ziel ist aufgrund der Aufteilung der Zuständigkeiten von Bund und Ländern allerdings nicht erreichbar. Die Regelungen unterscheiden sich bereits aktuell erheblich und zwar nicht nur zwischen Bund und Ländern, sondern auch innerhalb der Länder selbst, so dass die Schaffung einer einheitlichen Regelung aktuell keine realistische Option darstellt.

4.18 Experimentierklausel

Die Studie der TU Dresden schlägt schließlich vor, die wichtigsten kontrovers beurteilten Regelungen der SpielV in wissenschaftlichen Studien mit einer Experimentierklausel in der SpielV in der Praxis im Hinblick auf eine Verbesserung ihrer präventiven Wirkung zu evaluieren und Alternativen zu erproben.

4.18.1 Begründung des Vorschlags

Hintergrund dieses Vorschlags ist, dass die Wirksamkeit einzelner Regelungsinstrumente nur durch ein experimentelles Setting geprüft werden kann, in dem jeweils nur ein Regelungsinstrument verändert wird und die anderen stabil bleiben. Studien erfordern eine entsprechende Klausel zur experimentellen „Manipulation“ von Geldspielgeräten zu Forschungszwecken und eine Kooperation von PTB, Forscherinnen und Forschern, Herstellern und Aufstellern.¹⁸⁰

Auch in diesem Evaluierungsbericht werden Vorschläge zur Anpassung der GewO sowie der SpielV gemacht, denen konkrete Überlegungen zugrunde liegen. Die möglichen Auswirkungen der zur Diskussion gestellten Anpassungen von Parametern sind ex-ante schwer abzuschätzen. Einige Entwicklungen werden sich vermutlich erst über einen Zeitraum von mehreren Jahren zeigen. Entsprechend wäre es möglich, z. B. einzelne Parameter aus § 13 SpielV (Geräteanforderungen) zu definieren und in einer Experimentierklausel in der SpielV zu verankern. In der Folge könnten die ausgewählten Regelungen aus wissenschaftlichen Gründen an veränderte Umstände, z. B. steigende Kosten für Betreibende, Maßnahmen gegen die weitere Verbreitung illegaler Fun Games, Attraktivität der Geräte etc. angepasst werden. Auf diese Weise könnte beispielsweise die Kanalisierungswirkung hin zum legalen Glücksspiel, bei Anpassung der Einsatzhöhen oder anderer Gewinn- und Verlustgrenzen, untersucht werden.

Ein ähnliches Vorgehen ermöglicht der GlüStV für das virtuelle Automatenspiel. Entsprechend § 22a Abs. 7 Satz 2 GlüStV kann die *„für die Erlaubniserteilung zuständige Behörde [...] zur Erreichung der Ziele des § 1 den Höchsteinsatz je Spiel nach Satz 1 an geänderte Verhältnisse anpassen.“*

¹⁸⁰ Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 9. Juni 2023, S. 212.

4.18.2 Bewertung des Vorschlags

Die Möglichkeit eines experimentellen Settings würde zahlreiche interessante Möglichkeiten zur Untersuchung einzelner Änderungen der SpielV bieten. Allerdings sollte eine entsprechende Möglichkeit nicht leichtfertig geschaffen werden. Das Vorliegen von Haushaltsmitteln für die Durchführung entsprechender Studien würde z. B. eine Grundvoraussetzung darstellen. Auch müsste konkret festgelegt werden, welches Gremium darüber entscheiden kann, welche Anpassungen im Rahmen einer solchen Experimentierklausel näher zu untersuchen wären. Alle relevanten Gruppen müssten in einem solchen Gremium vertreten sein. Auch zeitliche Grenzen für solch eine Experimentierklausel sollten mit bedacht werden.

Auch wenn die Möglichkeit einer Experimentierklausel insgesamt interessant erscheint, sind hierzu weitergehende Diskussionen aller beteiligten Kreise erforderlich. Sollte man sich für einen solchen Weg entscheiden, müssten die Vorteile deutlich zutage treten.

4.19 Fazit

Die Analyse der wesentlichsten Problemfelder in diesem Abschnitt hat gezeigt, dass die Themen vielschichtig und erheblich miteinander verwoben sind. Maßnahmen in einem Bereich haben unter Umständen Auswirkungen auf andere Bereiche. Die vorgestellten Lösungsmöglichkeiten sollten daher als Gesamtpaket verstanden werden. Es werden sowohl Maßnahmen vorgeschlagen, die den Jugend- und Spielerschutz stärken, als auch Maßnahmen, die die Kanalisierung hin zum legalen Spiel fördern. Zu den präferierten Lösungsvorschlägen werden in der Regel weitere Alternativen angeboten. Zusätzlich gibt es Themen, deren aktuelle gesetzliche Regelung als ausreichend erachtet werden. Für andere Punkte sind Verbesserungen möglich, es wird allerdings noch Diskussionsbedarf gesehen.

Die wesentlichsten Themen, für die Anpassungsbedarf gesehen wird, sind folgende:

Es wird vorgeschlagen, die Pflichten für Aufsteller und Betreibende im Umgang mit dem Identifikationsmittel zu erweitern. Im Zusammenhang mit dem

Identifikationsmittel wird darüber hinaus ein explizites und bußgeldbewehrtes Verbot der Mehrfachbespielung sowie ein automatischer Logout angeregt.

Um die fortlaufenden Verstöße gegen Jugend- und Spielerschutzregeln in der Gastronomie abzustellen, werden verschiedene Alternativen diskutiert. Hierzu zählen die wahlweise Aufstellung von Geld- und Warenspielgeräten oder Unterhaltungsspielgeräte, die Reduzierung auf ein Gerät in der Aufstellung bis hin zur vollständigen Untersagung der Aufstellung. Sollte die vollständige Untersagung sich im Rahmen der parlamentarischen Willensbildung herauskristallisieren, sollte im Gegenzug der Bund im Rahmen seiner Möglichkeiten Erleichterungen für Spielhallen schaffen, z. B. könnte die erlaubte Zahl an Geldspielgeräten erhöht werden, und bei den Ländern auch für entsprechende Erleichterungen für Spielhallen werben.

Im Zusammenhang mit der Geeignetheitsbestätigung gemäß § 33c Abs. 3 GewO, die bestätigt, dass der Aufstellort für die Aufstellung von Geldspielgeräten geeignet ist, wird vorgeschlagen, die Bestätigung künftig an die Betreibenden des jeweiligen Aufstellortes zu erteilen. Pro Aufstellort soll damit künftig nur eine Bestätigung erteilt werden, zudem sollen Geeignetheitsbestätigungen künftig befristet werden. Der Aufsteller soll weiterhin Kontroll- und Überwachungspflichten haben. Bestandsbestätigungen sollen nach Ablauf einer Übergangsfrist erlöschen.

Im Hinblick auf die Fiskaldaten, die von einem Geldspielgerät aufgezeichnet werden, sollen die Finanzbehörden in die Lage versetzt werden, einen Kassensturz durchzuführen. Welche weiteren Daten hierfür kryptografisch zu sichern sind, ist unter Berücksichtigung der bestehenden steuerlichen Vorgaben weiter zu prüfen. Zur Stärkung des Vollzugs sollen in der GewO die gesetzlichen Grundlagen für einen Datenaustausch zwischen Ordnungs- und Finanzbehörden geschaffen werden.

Um dem Kanalisierungsauftrag gerecht zu werden und eine Kompensation für die gestiegenen Kosten zu schaffen, soll die Wirtschaftlichkeit der bestehenden Geldspielgeräte gesteigert werden. So soll der durchschnittliche Kasseneinhalt, der die maximal möglichen Einnahmen pro Gerät und pro Stunde abbildet, von 20,00 Euro auf 30,00 Euro erhöht werden. Der Höchsteinsatz je Mindestspieldauer von fünf Sekunden soll moderat von 0,20 Euro auf 0,30 Euro steigen. Zudem sollen die Verlust- und

Gewinn Grenzen wieder auf die Werte vor der Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV auf 80,00 Euro bzw. 500,00 Euro angepasst werden. So bleiben Grenzen aus Gründen des Spielerschutzes erhalten, die Aufsteller werden aber in die Lage versetzt, steigende Kosten zu kompensieren. Zudem wird überlegt, die Spielunterbrechung nach drei Stunden Spielzeit durch suchtpräventiv wirksamere sog. Pop-up Warnhinweise zu ersetzen.

Zur Verbesserung der Arbeit des Vollzugs in den Ländern, wird die Erstellung eines Leitfadens für neue Mitarbeitende angeregt. Auch wird vorgeschlagen, den Zugang zu entsprechenden Schulungen zu erleichtern und den Fokus der Schulungen zu erweitern. Auch eine Klarstellung der zulässigen Aufstellorte in § 1 SpielV kann zu Erleichterungen für den Vollzug beitragen.

Illegale Fun Games haben sich in den letzten Jahren stark verbreitet und stellen ein massives Problem dar. In einer ersten Konsequenz soll § 6a SpielV klarer gefasst werden, um eine bessere Abgrenzung von legalen und illegalen Geräten zu ermöglichen. Parallel müssen die Ordnungswidrigkeitentatbestände angepasst werden, so dass bereits die Aufstellung entsprechender Geräte bußgeldbewehrt ist. Die Bußgeldrahmen sollen erhöht werden.

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AK Spielsucht	Arbeitskreis gegen Spielsucht e. V.
AO	Abgabenordnung
Art.	Artikel
BA	Bundesverband Automatenunternehmer e. V.
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMWE	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (seit Mai 2025)
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (bis 2022)
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
BremSpielhG	Bremisches Spielhallengesetz
BSI	Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik
BZgA	Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung
bzw.	beziehungsweise
BR	Bundesrat
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
DAkKS	Deutsche Akkreditierungsstelle
DEHOGA	Deutscher Hotel- und Gaststättenverband e. V.
Destatis	Statisches Bundesamt
DIHK	Deutsche Industrie- und Handelskammer
FGA	Fachverband Gastronomie-Aufstellunternehmer
GGL	Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder

GewO	Gewerbeordnung
ggf.	gegebenenfalls
GlüStV	Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021)
HSpielhG	Hessisches Spielhallengesetz
IHK	Industrie- und Handelskammer
IKPP	Institut für Klinische Psychologie und Psychotherapie
i. V. m.	in Verbindung mit
Kap.	Kapitel
lit.	Buchstabe
LKA NRW	Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen
NSpielhG	Niedersächsisches Spielhallengesetz
Nr.	Nummer
PTB	Physikalisch-Technische-Bundesanstalt
sog.	so genannt / -e / -er / -en / -es
SpielhG Berlin	Gesetz zur Regelung des Rechts der Spielhallen im Land Berlin (Spielhallengesetz Berlin – SpielhG)
SpielV	Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (Spielverordnung – SpielV)
StGB	Strafgesetzbuch
u. a.	unter anderem
VDAl	Verband der deutschen Automatenindustrie e. V.

Literaturverzeichnis

Bühringer, Gerhard/Czernecka, Robert/Kupka, Käthe/Panzlaff, Annette/Kräplin, Anja, Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, Technische Universität Dresden, Dresden 09. Juni 2023, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Textsammlungen/Mittelstand/gewerberecht.html>.

Bühringer, Gerhard/Kraus, Ludwig/Höhne, Birgit/Küfner, Heinrich/Künzel, Jutta, Untersuchung zur Evaluierung der Fünften Novelle der Spielverordnung vom 17. Dezember 2005, Abschlussbericht, München 9. September 2010.

Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik, Die Lage der IT-Sicherheit in Deutschland 2023 BSI-LB23/512, Oktober 2023, <https://www.bsi.bund.de>.

Bundeskriminalamt, Polizeiliche Kriminalstatistik 2023, https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/PolizeilicheKriminalstatistik/PKS2023/pks2023_node.html.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, Berlin 30. Juni 2017, <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/E/evaluierung-spielv.pdf>.

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, Berlin 30. Juni 2021, https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/B/bericht-evaluierung-6-vo-spielverordnung.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Evaluierung der Novelle der Spielverordnung, Im Hinblick auf die Problematik des pathologischen Glücksspiels, Berlin 6. Dezember 2010.

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Zulassung von Geldspielgeräten durch die PTB gem. § 33c Abs. 1 Satz 2 GewO i.V.m. §§ 11 ff. SpielV, Anweisung des BMWi hinsichtlich Prüfung der Zulassungsvoraussetzungen gem. §§ 12, 13 SpielV, 17. Oktober 2007.

Bundesverband Automatenunternehmer (BA), Fachverband Gastronomie-Aufstellunternehmer (FGA), Deutsche Industrie- und Handelskammer (DIHK), Dehoga Bundesverband, Unternehmensinformation, https://baberlin.de/files/theme/pdf/24_03_14_Unternehmensinformation%20OASIS.pdf.

Deutsche Akkreditierungsstelle, Anlage zur Akkreditierungsurkunde D-ZE-16034-01-00, ClarCert GmbH, 16. März 2023, <https://www.dakks.de/de/akkreditierte-stelle.html?id=D-ZE-16034-01-00>.

Deutsche Akkreditierungsstelle, Anlage zur Teil-Akkreditierungsurkunde D-ZE-16012-01-03 nach DIN EN ISO/IEC 17065:2013, InterCert GmbH - Group of MTIC -, 17. März 2023, <https://www.dakks.de/de/akkreditierte-stelle.html?id=D-ZE-16012-01-03>.

Deutsche Akkreditierungsstelle, Anlage zur Teil-Akkreditierungsurkunde D-ZE-16031-01-02, TÜV Rheinland Cert GmbH, 23. Juni 2023, <https://www.dakks.de/de/akkreditierte-stelle.html?id=D-ZE-16031-01-02>.

DIW Econ GmbH, 40 Pfennig Höchstesatz - Die Automatenwirtschaft zwischen Regulierung und ökonomischen Trends seit 1993, Eine Studie für die VDAI Verlags- und Veranstaltungsgesellschaft mbH, April 2022.

Fritz, Daniel/Haucap, Justus/Thorwarth, Susanne, Entwicklung der Kanalisierungsquote des gewerblichen Automatenspiels in Deutschland, Eine Studie im Auftrag der VDAI Verlags- und Veranstaltungsgesellschaft mbH, DICE Consult GmbH, März 2023.

Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder, Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag 2021, Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder (GGL), https://www.gluecksspiel-behoerde.de/images/pdf/Gluecksspielstaatsvertrag_2021_Erlaeuterungen.pdf.

Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder, Tätigkeitsbericht 2023, Juni 2024, <https://www.gluecksspiel-behoerde.de/de/forschung-und-publikationen/publikationen-der-ggl>.

Hayer, Tobias/Kalke, Jens, Effekte von Maßnahmen des Spielerschutzes beim Online-Glücksspiel, *Sucht* 68 (Juni 2022), S. 129–191, <https://doi.org/10.1024/0939-5911/a000769> (zugegriffen am 22.7.2024) (zit. als *Hayer/Kalke*, *Sucht* 68 Juni 2022).

IW Consult GmbH, Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Unterhaltungsautomatenwirtschaft, Studie für Die Deutsche Automatenwirtschaft e.V., März 2023.

Junge, Jens/Linke, Andreas/Ohlsen, Miriam/Schmucker, Markus, Wissenschaftliche Studie zur Spielmotivation und Spielfreude an Geldspielgeräten, wesentliche Ergebnisse, *ZfWG* 05 2023, S. 1–19 (zit. als *Junge et al.*, *ZfWG* 05 2023).

Meyer, Gerhard, Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluation der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung: Anmerkungen aus der Perspektive der Suchtprävention, *Gewerbearchiv* 2023, S. 492–495 (zit. als *Meyer*, *Gewerbearchiv* 2023).

Meyer, Gerhard/Hayer, Tobias, Schadensbegrenzung beim Glücksspiel, Eine Aufgabe für die öffentliche Gesundheitsfürsorge, Prävention und Gesundheitsförderung 18 (2023), <https://doi.org/10.1007/s11553-021-00924-y> (zugegriffen am 22.7.2023) (zit. als *Meyer/Hayer*, *Prävention und Gesundheitsförderung* 18 2023).

Physikalisch-Technische Bundesanstalt, Technische Richtlinie für Geldspielgeräte - Version 5.0, 27. Januar 2015, www.ptb.de/spielgeraete.

Prof. Dr. Dr. h.c. Michael Kubiciel, Fun-Games als regulatorischer Störkörper, Plädoyer für eine Verschärfung des Straf- bzw. Sanktionsrechts, *ZfWG* 1 2024, S. 6–11 (zit. als Prof. Dr. Dr. h.c. Michael Kubiciel, *ZfWG* 1 2024).

Schütze, Christian/Kalke, Jens/Möller, Veronika/Turowski, Tobias/Hayer, Tobias, Glücksspielatlas Deutschland 2023, Zahlen, Daten, Fakten, 13. November 2023.

Trümper, Jürgen/Heimann, Christiane/Trümper, Manuel/Trümper, Frances, Angebotsstruktur der Spielhallen in Deutschland.

Trümper, Jürgen/Trümper, Manuel/Trümper, Frances, Erweiterte Einblicke in den illegalen Glücksspielmarkt 2022, VDAI Verlags- und Veranstaltungsgesellschaft mbH, Februar 2023.

Verband der Deutschen Automatenindustrie, Glücksspielstaatsvertrag, <https://vdai.de/themen/gesetze-und-rechtsprechung/gluecksspielstaatsvertrag/>.

Zwischenbericht der Länder zur Evaluation gemäß § 32 GlüStV 2021, 31. Januar 2024, <https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/20240621-19.html?nn=4812328>.