

Berlin, 6. Dezember 2010

Bericht
des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie

Evaluierung der Novelle der Spielverordnung

[IM HINBLICK AUF DIE PROBLEMATIK DES PATHOLOGISCHEN GLÜCKSSPIELS]

ZUSAMMENFASSUNG

1. Die Aufstellung von gewerblichen Geldspielgeräten in Spielhallen und Gaststätten ist in der Gewerbeordnung und der Spielverordnung geregelt. Das Bundeswirtschaftsministerium hat mit der Fünften Verordnung zur Änderung der Spielverordnung vom 17. Dezember 2005 die Spielverordnung mit Zustimmung des Bundesrates novelliert. Ziel der Novelle war es, die als gefährlich eingestuften sog. Fun-Games zu verbieten und das Zulassungsverfahren für Spielgeräte der technischen Entwicklung anzupassen. Entsprechend dem Auftrag der Wirtschaftsministerkonferenz aus 2000 sollte dem gewerblichen Spiel Perspektiven gegeben werden. Die Gerätezahl in Spielhallen wurde daher moderat erhöht (von 10 auf 12) und gleichzeitig die Anforderungen an die Aufstellung verschärft.
2. Im Zusammenhang mit der Novelle hatte das Bundeswirtschaftsministerium zugesagt, dem Bundesrat vier Jahre nach Inkrafttreten der Novelle deren Auswirkungen, insbesondere auf das pathologische Spielverhalten zu evaluieren. Dieser Verpflichtung wird mit dem vorliegenden Evaluationsbericht nachgekommen.
3. Zur Vorbereitung des Berichts hat das Bundeswirtschaftsministerium das Institut für Therapieforschung München (IFT) beauftragt, eine Studie zur Evaluierung der Novelle der SpielV zu erstellen. Die Studie ist dem Evaluationsbericht als Anlage beigefügt.
4. Die Prüfung der Umsetzung der Novelle hat zu folgenden Ergebnissen geführt:
 - Das Verbot von Fun-Games wurde weitestgehend umgesetzt.
 - Mit dem sog. Punktespiel wurden neue, nicht ausdrücklich in der SpielV geregelte Spielanreize entwickelt, die negative Auswirkungen auf den Spielerschutz haben können und zu illegalen Praktiken wie das sog. Vormünzen von Geräten sowie illegale Auszahlungen geführt haben. Das Bundeswirtschaftsministerium hat mit Weisung vom 17.10.2007 an die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) vorgegeben, dass keine Gewinnaussichten mit einem Geldwert über 1.000 Euro am Gerät dargestellt werden. Seit dem 1.7.2008 gilt diese Praxis für neue Zulassungsanträge. Für bereits auf den Markt befindlichen Geräte wurde eine Frist bis zum 1.1.2011 gesetzt, bis zu der die Hersteller die Geräte mit höheren Punkteanzeigen spätestens vom Markt nehmen sollen. Die Branche unternimmt erhebliche Anstrengungen, um dieses Ziel zu erreichen.
 - Die aus Spielerschutzgründen gefährliche Bespielung mehrerer Geräte konnte aufgrund der Reduzierung der Mindestspieldauer verringert werden.
 - Bei den Aufstell- und Zugangsmerkmalen wurden Mängel bei Umsetzung der Abstandsregelungen und dem Einsatz von Sichtblenden festgestellt. Die Vorgaben bzgl. Informationen zu den Risiken übermäßigen Spielens sowie Warnhinweise wurden insbesondere in kleineren Spielhallen nicht immer erfüllt.

- Es wurden kaum Verstöße gegen das Spielverbot für Jugendliche in Spielhallen festgestellt. Es gibt jedoch Defizite in Gaststätten.
 - Das IFT kritisiert den geringen Kenntnisstand der Spielstättenbetreiber bzgl. der Vorgaben der SpielV sowie Unterschiede in der Kontrollpraxis durch die Vollzugsbehörden.
5. Die Prüfung der Auswirkungen der Novelle hat zu folgenden Ergebnissen geführt:
- Die technische Entwicklung hat dazu geführt, dass heute die Bildschirmgeräte überwiegend mit einer Vielzahl von Spielangeboten in einem Gerät zugelassen werden. Bauarten eines Herstellers unterscheiden sich oft nur noch in Softwarepaketen.
 - Die wirtschaftliche Entwicklung der Unterhaltungsautomatenbranche ist seit der Novelle wieder positiv verlaufen:
 - Verbunden mit dem Austausch der Fun-Games ist der Absatz der Geräte zunächst sprunghaft angestiegen, hat sich mittlerweile jedoch verstetigt. Derzeit werden Geräte mit Punktespielen mit einem dargestellten Geldwert über 1.000 Euro ausgetauscht.
 - Die Zahl der Spielhallen, auch in Form von Mehrfachkonzessionen hat in einigen Bundesländern erheblich zugenommen.
 - Allgemein zeichnet sich die Tendenz zur Erhöhung der Vergnügungssteuer durch die Kommunen ab.
 - Das IFT hat die Auswirkungen der Novelle auf den Spielerschutz und Jugendschutz untersucht. Bei der Bewertung der Ergebnisse muss berücksichtigt werden, dass aufgrund der Methodik der durchgeführten Befragung es zu Verzerrungen durch den hohen Anteil an Vielspielern und Langzeitspielern kam.
 - Festgestellt wird, dass die Vorgaben der SpielV illegale Spielabläufe, insbesondere verbunden mit dem Punktespiel, nicht ausreichend verhindern und beabsichtigte Schutzziele wie z.B. die Zwangspause nach einer Stunde Spiel oder der Ausschluss der Mehrfachbespielung durch Sichtblenden in noch zu geringem Umfang gewährleisten.
 - Das Punktespiel wird unter Spielerschutzgesichtspunkten als besonders kritisch bewertet.
 - Die befragten Spieler tätigten z.T. regelmäßig hohe Ausgaben für das Spiel.
 - Die Befragung hat ergeben, dass nur ein sehr geringer Anteil der Spieler Erfahrungen mit Spielgeräten in Spielbanken hat.
6. Seit der Föderalismusreform I ist die Gesetzgebungskompetenz aufgeteilt:
- Der Bund ist für die Regelung der Zulassung und Aufstellung von Geldspielgeräten zuständig. Hiervon umfasst sind auch Regelungen zur zulässigen Gerätezahl.
 - Die Länder können aufgrund der neuen Kompetenz für das derzeit in § 33i GewO geregelten „Recht der Spielhallen“ personen- und ortsgebundene Anforderungen für die Spielhallerlaubnis regeln, wie z.B. Belegenheit und Größe sowie Öffnungs- und Sperrzeiten.

7. Aufgrund der Ergebnisse der Evaluation werden für den Bereich der Bundeskompetenz in diesem Bericht u.a. folgende Regelungsalternativen diskutiert:
- Stärkung der Instrumente zur Früherkennung von Fehlentwicklung und zum schnellen Eingreifen; u.a. Beauftragung eines Fachinstituts mit der Beobachtung und Bewertung von Entwicklungen sowie die Befristung von Zulassungsbelegen
 - Geeignete Eindämmung von dargestellten Gewinnaussichten (wie z.B. durch das Punkte-spiel) zur Vermeidung von höheren Gewinnerwartungen als die in der SpielV festgelegten Grenzen für Gewinne und Verluste (500 € bzw. 80 €), ggf. ergänzt durch die Einführung einer weiteren, absoluten Tagesgewinn- und –verlustgrenze, was auch zu einer noch stärkeren Abgrenzung der gewerblichen Geldspielgeräte zu Automaten in den Spielbanken beitragen könnte
 - Fortentwicklung der Maßnahmen zum Manipulationsschutz sowie zum Schutz steuerlicher Daten
 - Entwicklung einer sog. Spielerkarte zur Beschränkung illegaler Spielpraktiken wie der Mehrfachbespielung sowie zur Verbesserung des Jugendschutzes; hierbei handelt es sich um eine mittelfristige Maßnahme
 - Verbesserung des Jugendschutzes in Gaststätten durch technische Sicherungsmaßnahmen schon bei zwei Geräten
 - Stärkung der Qualifikation von Aufstellern/Personal, u.a. durch Sachkundeforderungen hinsichtlich des Jugend- und Spielerschutzes
 - Förderung von Sozialkonzepten, z.B. die Einführung von Suchtpräventionsbeauftragten
 - Stärkung der Vollzugsbehörden durch die Vorgabe einheitlicher Standards für Gültigkeits- und Korrektheitskontrollen der Software oder die Einrichtung eines „Sachverständigen für Bargeld und bargeldlos betätigte Automaten“
 - Erweiterung der Ordnungswidrigkeitentatbestände und Erhöhung der Geldbußen

INHALTSVERZEICHNIS

I) EINFÜHRUNG	7
II) INHALT UND ZIELE DER NOVELLE DER SPIELVERORDNUNG AUS 2006.....	10
1.) Ausgangssituation.....	10
2.) Zielsetzung der Novelle	12
3.) Maßnahmen im Einzelnen	12
a) Verbot von Fun-Games und ähnlichen Spielformen	12
b) Spielmerkmale/Geräteeigenschaften	12
c) Aufstell- und Zugangsmerkmale	14
d) Geräteüberprüfung.....	15
III) UMSETZUNG DER NOVELLE	15
1.) Verbot von Fun-Games und ähnliche Gerätetypen.....	16
a) Abbau von Fun-Games.....	16
b) Zuständigkeit der örtlichen Behörden; kein Negativtestat durch die PTB	17
c) Abgrenzung zu illegalen Spielformen – Änderung der SpielVwV.....	17
d) Fazit	19
2.) Spielmerkmale	19
a) Zulassungsbelege und Prüfplaketten	19
b) Einzelne Zulassungskriterien der §§ 12 und 13 SpielV	20
c) Punkte-Spiel und illegale Auszahlungen.....	23
d) Sog. „Vorheizen“ von Geldspielgeräten.....	25
e) Sonderspiele	26
f) Manipulationen	26
g) Schutz steuerlicher Daten	28
3.) Aufstell- und Zugangsmerkmale.....	28
a) Gerätezahl und Grundfläche (§ 3 Abs. 1 und 2 Satz 1)	28
b) Geräteabstand, Geräteanordnung sowie Sichtblenden (§ 3 Abs. 2 Satz 2).....	29
c) Informationen und Warnhinweise (§ 6 Abs. 1 und 4).....	31
d) BZgA-Telefonberatung	32
4.) Geräteüberprüfung	33
5.) Fazit	34
IV) AUSWIRKUNGEN DER NOVELLE	35
1.) Technische Entwicklung	35
a) Gerätetypen	35
b) Eigenschaften der PTB-zugelassenen Geräte	35
2.) Wirtschaftliche Entwicklung	37
a) Gerätezahlen	38
b) Zahl der Spielhallen.....	40
c) Mehrfachkonzessionen	40
d) Aufstellung in den Gaststätten, sog. gespaltene Gaststätten, Vereins- und ähnlichen Räumen	42
e) Umsatzentwicklung.....	43
f) Vergnügungssteuer	45

3.)	Spielerschutz	47
a)	Veränderungen des Spielverhaltens in den letzten Jahren; finanzielle Auswirkungen für Spieler	48
b)	Problematische Ausprägungen des Spielverhaltens im Zusammenhang mit Merkmalen der Spielgeräte.....	51
4.)	Jugendschutz.....	53
a)	Einhaltung der gesetzlichen Jugendschutzvorgaben	53
b)	Prävalenz des Glücksspiels bei Jugendlichen	54
5.)	Illegales Spiel.....	55
6.)	Abgrenzung zu Automaten in Spielbanken.....	57
a)	Unterschiede zwischen Automaten der Spielbanken und PTB-zugelassenen Geldspielgeräten.....	57
b)	Auswirkungen der Novelle auf die Abgrenzung	59
V)	SCHLUSSFOLGERUNGEN; NOVELLIERUNGSBEDARF.....	60
1.)	Ausgangsüberlegungen	61
2.)	Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen.....	62
a)	Föderalismusreform	63
b)	EU-Recht	66
3.)	Baurecht	71
a)	Bestehende Steuerungsmöglichkeiten des Baurechts; BauNVO	71
b)	Bauliche Vorgaben hinsichtlich Mehrfachkonzessionen.....	72
4.)	Mögliche Änderungen des gewerblichen Spielrechts im Bereich des Bundes.....	72
a)	Stärkung der Instrumente zur Früherkennung von Entwicklungen der Gerätetechnik und zum schnellen Eingreifen	72
b)	Beschränkung von Gewinnaussichten.....	75
c)	Verbesserter Manipulationsschutz; Entwicklung von sog. Spielerkarten	78
d)	Manipulationsschutz durch Software-Aktualisierung.....	80
e)	Jugendschutz in Gaststätten	81
f)	Qualifikation von Aufstellern, Spielstättenbetreibern und Personal	81
f)	Verbesserung der Informations- und Beratungsmöglichkeiten - Sozialkonzept.....	83
g)	Stärkung der Vollzugsbehörden.....	86
h)	Abgrenzung zu Spielautomaten in Spielbanken.....	89
i)	Bußgelderhöhungen.....	90

I) Einführung

Der gewerbliche Betrieb von Glücksspielen und Spielautomaten hat in Deutschland eine lange Tradition. Das Veranstanen von Spielen und die Aufstellung von Spielautomaten war zunächst nur durch strafrechtliche Vorschriften beschränkt. 1933 wurde eine gesetzliche Genehmigungspflicht für den gewerblichen Betrieb von Spielen eingeführt und die Kompetenz für Durchführungsverordnungen dem damaligen Reichswirtschaftsminister zugeordnet.¹ Parallel wurden Regelungen zur Zulassung und Betrieb öffentlicher Spielbanken erlassen.² 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 einer Spielverordnung zusammengefasst.

Heute steht die Unterhaltungsautomatenbranche im Wettbewerb mit vielfältigen anderen Unterhaltungsangeboten. Dies betrifft nicht nur das Spiel in den Casinos, die in den vergangenen Jahrzehnten ebenfalls verstärkt auf Spielangebote in Form von Automaten setzen; das Angebot an Spielautomaten wurde in den Spielbanken erst seit den 80iger Jahren ausgebaut. Die Geldspielgeräte stehen als Freizeitangebot auch im Wettbewerb u. a. mit Computerspielen.³ Hinzu kommt das wengleich illegale Angebot an Glücksspielen im Internet. Insbesondere das Internetspiel ist angesichts der häuslichen Allverfügbarkeit, der Anonymität (keine Kontrolle durch Mitspieler oder den Anbieter) und die z. T. extensive Bewerbung mit einem hohen Risiko der Verursachung von Spielsucht verbunden.⁴

Seit Einführung der Geräte wurden diese fortlaufend technisch weiterentwickelt. Eine der wesentlichsten Änderungen der letzten Jahrzehnte war die Umstellung vom mechanischen Betrieb auf voll elektronifizierte Geräte. Vor dem Jahr 2000 gab es praktisch noch keine Bildschirmgeräte.⁵ Heute sind nach Auskunft der PTB mehr als 90% der Geräte, für die eine Bauartzulassung

¹ Gesetz vom 18.12.1933. Der Betrieb der Spielgeräte war zunächst auf Jahrmärkte, Schützenfeste und ähnliche Veranstaltungen beschränkt. Die Beschränkung wurde 1954 aufgehoben. Seit Mitte der 70iger Jahre gibt es Spielhallen heutiger Prägung; dazu Reichertz (Hrsg. u.a.), Jackpot –Erkundungen zur Kultur der Spielhallen, S. 33 f.

² Gesetz über die Zulassung öffentlicher Spielbanken vom 14.7.1933 (RGBl. I S. 480). 1945 wurde die Kompetenz für das Spielbankenwesen in Länderkompetenz überführt.

³ Viele Computerspiele können mittlerweile auch online gespielt werden, z.B. das Spiel Ego – Shooter.

⁴ Hayer/Bachmann/Mayer, Pathologisches Spielverhalten bei Glücksspielen im Internet, Wiener Zeitschrift für Suchtforschung 2005, S. 29 ff.

⁵ Es gab drei Bauartzulassungen für Geräte mit Bildschirmtechnik, die am Markt jedoch nicht erfolgreich waren.

beantragt wird, mit Bildschirmtechnik ausgestattet, die bis zu 100 unterschiedliche Spielangebote in einem Gerät möglich macht; der aktuelle Marktanteil wird auf 80 – 90% geschätzt.

Der Verordnungsgeber hat auf die verschiedenen Entwicklungen mehrfach durch Änderungen der Gewerbeordnung (GewO) als auch der Spielverordnung (SpielV) reagiert. Als gesetzlicher Rahmen stellt sich für den Verordnungsgeber die Aufgabe, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem in der Gewerbeordnung verankerten gesetzlichen Ziel eines möglichst effektiven Spieler- und Jugendschutzes (u.a. § 33f Abs. 1 GewO) und der ebenfalls in § 1 GewO verankerten und grundrechtlich garantierten Gewerbefreiheit zu finden.

Nach dem aktuellen Rechtsrahmen der Gewerbeordnung⁶ ist die Aufstellung von Geldspielgeräten wie folgt geregelt:

- Gemäß § 33c Abs. 1 GewO bedarf es für die Aufstellung von Geräten mit Gewinnmöglichkeiten der Erteilung einer allgemeinen Aufstellererlaubnis. Die personenbezogene Erlaubnis setzt u.a. die erforderliche Zuverlässigkeit des Antragsstellers voraus.
- Im Rahmen der Aufstellererlaubnis 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.
- Für den Betrieb von Spielhallen und ähnlichen Unternehmen bedarf es gemäß § 33i GewO einer Betriebserlaubnis, die ebenfalls an die Zuverlässigkeit des Antragsstellers 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 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes oder sonst eine nicht zumutbare Belästigung der Allgemeinheit, der Nachbarn oder einer im öffentlichen Interesse stehenden Einrichtung befürchten lässt.

§ 33d GewO regelt die Veranstaltung anderer Spiele mit Gewinnmöglichkeit, für die ebenfalls eine Erlaubnis verbunden mit einer Unbedenklichkeitsbescheinigung durch das Bundeskriminalamt erforderlich ist.

⁶ Gewerbeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202), zuletzt geändert durch Artikel 4 Absatz 14 des Gesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2258).

Verstöße gegen diese Regelungen sind gemäß § 144 GewO Ordnungswidrigkeiten; bei beharrlicher Wiederholung ist gemäß § 148 GewO von einer Straftat auszugehen.

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

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

Die Spielverordnung wurde zuletzt mit der Fünften Verordnung zur Änderung der Spielverordnung vom 17. Dezember 2005 (BGBl. I S. 3495) novelliert. In diesem Zusammenhang hat das damalige Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit als Verordnungsgeber zugesagt, dem Bundesrat vier Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung einen Bericht über die Auswirkungen dieser neuen Bestimmungen, insbesondere auch im Hinblick auf die Problematik des pathologischen Glücksspiels vorzulegen. Dieser Verpflichtung wird mit dem vorliegenden Bericht nachgekommen.

Zur Vorbereitung des Berichts hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie in einem öffentlichen Teilnahmewettbewerb den Auftrag an das Institut für Therapieforschung München (IFT) vergeben, eine Studie zur Evaluierung der SpielV zu erstellen. Mit der Studie werden die Umsetzung und die Auswirkungen der Novelle der SpielV erfasst und die Ergebnisse bewertet. Das IFT unterbreitet abschließend Verbesserungsvorschläge. Kern der Studie ist die repräsentative Befragung von Spielern und Betreibern von Spielstätten. Die Studie wurde durch einen wissenschaftlichen Beirat begleitet. Die Studie ist diesem Bericht als Anlage beigefügt.

Das Bundesministerium für Wirtschaft hat für den Bericht neben der Studie des IFT weitere Daten verwendet: Es wurden bereits vorhandene Studien, u. a. die Feldstudien sowie Studien zu Angebotsstruktur für Spielhallen und Unterhaltungsautomaten des Arbeitskreises gegen Spielsucht Unna e.V. sowie die Ergebnisse der Repräsentativbefragung zum Glücksspielverhalten und problematischen Glücksspielen in Deutschland in 2007 und 2009 der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung herangezogen. Darüber hinaus wurden Daten der Vollzugsbehörden der Länder sowie der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt ausgewertet.

Die aufgrund eines Auftrags der Innenministerkonferenz eingesetzte Bund-Länder-Projektgruppe "Regulierung des gewerblichen Automatenspiels in Spielhallen und Gaststätten; Hinweise auf

Kriminalitätsformen im Umfeld des gewerblichen Glücksspiels"⁷ hat entsprechende Daten für einen Bericht an die Innenministerkonferenz anlässlich der Herbstsitzung 2010 erhoben. Auf diese Daten konnte nicht zurückgegriffen werden.

II) Inhalt und Ziele der Novelle der Spielverordnung aus 2006

1.) Ausgangssituation

Eine der wesentlichsten Änderungen der letzten Jahrzehnte bestand in der Ablösung von mechanischen Spielen durch voll elektronifizierte Geräte. Bereits 1995 stellte die PTB in einem Bericht fest, dass dringender Modernisierungsbedarf auf der Basis automatischer Prüfverfahren erforderlich ist.⁸ Zum einen wurde darauf hingewiesen, dass die Zahl der Anträge auf Bauartzulassungen erheblich angestiegen war, was auch darauf zurückzuführen war, dass aufgrund der technischen Entwicklung die Geräte sich schneller überholten und ausgetauscht wurden. Zum anderen nahm auch das wissenschaftlich-technische Niveau der Konstruktion der Geräte zu, was sich ebenfalls auf die Prüfung der Geräte auswirken musste. Insgesamt führte diese Entwicklung zu einer erheblichen Verlängerung der Bearbeitungsdauer für die von der PTB zu prüfenden Zulassungsanträgen. Erschwerend kam hinzu, dass die in der Spielverordnung formulierten Anforderungen noch auf mechanisch betriebene Walzengeräte zugeschnitten waren. Die Elektronifizierung der Automaten führte jedoch zu technischen Merkmalen, die mit den Vorgaben der Spielverordnung immer schlechter in rechtlich hinreichender Weise zu bewerten waren. Die Regelung des Spielbaus und von Spielabläufen konnte mit dem technischen Fortschritt und der Innovationskraft der Gerätehersteller nicht mehr mithalten. Insoweit ist die Branche durchaus vergleichbar mit den Entwicklungen im Bereich der Computerspiele, wo ebenfalls fortlaufend neue Entwicklungen auf den Markt gebracht werden.

Dringender Handlungsbedarf ergab sich aus der Entwicklung der sog. Fun-Games. Hierbei handelte es sich um nicht von der PTB geprüfte Geräte. Mit den Geräten wurden sehr schnelle Spiele angeboten (2 bis 3 Sekunden im Vergleich zu der durch die SpielV vorgegebene Mindestspielzeit von 12 Sekunden); außerdem bestand für sie keinerlei Beschränkung des Einsatzes, Gewinns oder Verlusts. Diese Merkmale führten zu einem hohen Spielanreiz und machten die Geräte daher sehr gefährlich. Über Token und ähnliche geldersetzende Medien konnten und wurden die Geräte faktisch als Geldspielgeräte missbraucht, ohne dass die Anforderungen der

⁷ Beschluss der Innenministerkonferenz auf ihrer 190. Sitzung am 27./28.05.2010, TOP 24.

⁸ PTB-Bericht IT-3, Mathematische Grundlagen zufallsgesteuerter Spielgeräte, Wirtschaftsverlag Bremerhaven, S. 3-7, Januar 1995.

SpielV bei diesen Geräten gewährleistet waren. Die Attraktivität dieser Geräte führte zu einer Aufstellung von über 80.000 Geräten, deren Zahl damit fast die Zahl der von der PTB geprüften klassischen Geräte egalisierte. Die Branche selbst reagierte mit der Aktion „Roter Brief“ auf die missbräuchliche Nutzung dieser Geräte; die Betreiber wurden aufgefordert, bei den Gewerbebehörden anonym den illegalen Betrieb zur Kenntnis zu bringen.⁹ Mit einer Selbstbeschränkung sollte erreicht werden, dass zumindest die größten Verlust- und Gewinnspitzen dieser Geräte eingeschränkt werden.

Hinzu kam die zunehmende Konkurrenz durch neue oder erweiterte Spielangebote wie Internet-spiele, Sportwetten oder TV-Spiele.¹⁰ Insbesondere die grenzüberschreitenden Spielangebote aus anderen EU- oder Drittstaaten hatten aufgrund der zunehmenden Nutzung des Internets stark zugenommen. Eine Studie ergab, dass sich allein das Wettwesen in den Jahren 2000 bis 2007 mehr als verdreifacht hat¹¹, was nicht zuletzt auf die Verbreitung via Internet zurückzuführen ist. Auch das von den Ländern regulierte staatliche Spiel in den Kasinos konnte in der Zeit vor der Novelle erhebliche Gewinne verbuchen¹². Hingegen war die Zahl der gewerblich betriebenen Geldspielgeräte rückläufig. Waren 1998 noch 220.000 Geräte aufgestellt, gab es 2003 nur noch 197.000 Geräte.¹³ Zwischen 2001 und 2005 nahm die Zahl der aufgestellten Geräte um 51.000 ab, was einem Rückgang von 16 % der installierten Kapazitäten entspricht.¹⁴

In ihrem Beschluss vom 18./19. Mai 2000 hatte die Wirtschaftsministerkonferenz hinsichtlich des Änderungsbedarfs bei der SpielV zwei wesentliche Zielsetzungen formuliert: Zum einen sollte mittels eines sicheren, einfachen und zukunftsfähigen Prüfverfahrens durch die PTB der Spielerschutz weiterhin gewährleistet werden. Dazu sollten transparente und leicht handhabbare Prüfbedingungen formuliert werden. Zum anderen sollten dem gewerblichen Spiel Perspektiven gegeben werden, um den Wettbewerb mit dem öffentlich-rechtlichen Spiel und dem Spiel im Internet bestehen zu können.

⁹ Nähere Informationen unter <http://www.baberlin.de/333.html>.

¹⁰ Glücksspielangebote im Internet sind nach dem Glücksspielstaatsvertrag in Deutschland verboten. Zum Internet-spiel hat die EU-Kommission ein Grünbuch angekündigt.

¹¹ Die im Auftrag der deutschen Bundesländer erstellte rechtsvergleichende Analyse des Glücksspielwesens des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung, Teil 1, Seite 30.

¹² Zwischen 1995 und 2005 ist der Bruttospielertrag von 674 auf 944 Mio. Euro angewachsen, vgl. Branchenbericht der Deutschen Spielbanken Interessen- und Arbeitsgemeinschaft (DESIA) für 2005/2006, S. 6. Die Zahl der Glücksspielautomaten in den Automatenäulen der Spielbanken hat sich seit den 80iger Jahren etwa alle zehn Jahre verdoppelt, ausgehend von 1.598 Geräten im Jahr 1982 hin zu 8.400 Automaten in 2006, vgl. Ifo-Institut, Gutachten zur Wirtschaftsentwicklung von Unterhaltungsautomaten 2006 im Auftrag des Arbeitsausschusses Münzautomaten, S. 15.

¹³ BRat-Drs. 655/05 vom 30. August 2005, S. 9.

¹⁴ Ifo-Institut, Gutachten zur Wirtschaftsentwicklung von Unterhaltungsautomaten 2006, S. 7.

2.) Zielsetzung der Novelle

Entsprechend der zuvor skizzierten Ausgangslage wurden die Ziele der Fünften Verordnung zur Änderung der Spielverordnung (im Folgenden „Änderungsverordnung“) in der amtlichen Begründung wie folgt formuliert:

„Die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Betrieb und die Zulassung von gewerblich betriebenen Geldspielgeräten sollen umgestellt und – in engen Schranken – liberalisiert werden, um die eindeutige Prüfbarkeit der heutzutage voll elektronifizierten Geräte durch die Physikalisch-Technische Bundesanstalt wiederherzustellen. Weiterhin soll die missbräuchliche Entwicklung im Bereich der sog. Fun Games gestoppt werden. Mit beiden Maßnahmen soll auch eine klare Grenze zwischen den gewinn- und verlustmäßig unbeschränkten staatlich konzessionierten Spielangeboten, insbesondere bei den dort verwandten Spielautomaten (slot machines), und dem gewerblichen „kleinen“ Spiel gezogen werden.“¹⁵

3.) Maßnahmen im Einzelnen

Mit der Änderungsverordnung wurden folgende Einzelmaßnahmen umgesetzt:

a) Verbot von Fun-Games und ähnlichen Spielformen

Mit Einführung des § 6a wurde geregelt, dass Spielgeräte, die keine PTB-Bauartzulassung oder eine Erlaubnis nach den §§ 4, 5, 13 oder 14 SpielV haben und finanzielle oder sonstige materielle Gewinne ermöglichen, verboten sind. Damit wurden die oben beschriebenen Fun-Games ausdrücklich verboten. Mit dem Verbot sollte der ausschließliche Einsatz von PTB-geprüften Geräten in Spielhallen und Gaststätten abgesichert werden.

Mit der eindeutigen Rückführung der Spielgeräte auf die von der PTB geprüften und mit einem entsprechenden Zulassungsbeleg versehenen Geräte sollte auch die Überwachung der Spielhallen und Gaststätten für Vollzugsbeamte erheblich vereinfacht werden.¹⁶

b) Spielmerkmale/Geräteigenschaften

Kern der Novelle war die Überarbeitung der von der PTB im Rahmen der Bauartzulassung zu prüfenden gerätebezogenen Eigenschaften des § 13 Absatz 1 SpielV, die neu formuliert wurden.

¹⁵ Seite 1 des Vorblatts in BRat-Drs. 655/05 vom 30. August 2005.

¹⁶ BRat-Drs. 655/05 vom 30. August 2005, S.12.

Vorgaben für ein Einzelspiel wurden aufgegeben. Als entscheidende Kriterien gelten nunmehr die Höchstgrenzen für Gewinne sowie Verluste je laufender Stunde.

Folgende Kriterien wurden im § 13 Abs. 1 SpielV im Einzelnen geregelt:

- Nr. 1 und Nr. 2: Veränderung der erlaubten Mindestspieldauer von 12 Sekunden auf 5 bis 75 Sekunden, je nach Höhe des Einsatzes bzw. Gewinns; bei einem maximalen Einsatz von 0,20 Euro (bei 5 Sekunden und 2,30 Euro bei 75 Sekunden) und Gewinn von 2 Euro (bei 5 Sekunden und 23 Euro bei 75 Sekunden).¹⁷
- Nr. 3 und 4: Festlegung der absoluten Obergrenzen für maximalen Verlust in Höhe von 80 Euro und Gewinn in Höhe von 500 Euro im Verlauf einer Stunde.
- Nr. 5: Vorgabe einer automatischen fünfminütigen Spielpause nach einer Stunde ununterbrochenen Spiels an einem Automaten.
- Nr. 6: Begrenzung der Speicherung von Geldbeträgen in Geldspeichern bei Geldannahme auf 25 Euro zur Eindämmung des lang andauernden Spielens.
- Nr. 7: Der Spielbetrieb darf nur mit auf Euro lautenden Münzen und Banknoten und nur unmittelbar am Spielgerät erfolgen. Token Manager, Kreditkarten und andere unbare Zahlungsformen sind danach unzulässig.
- Nr. 8: Vorhandensein einer Kontrolleinrichtung, die sämtliche Einsätze und Gewinne erfasst.
- Nr. 9: Das Spielgerät und seine Komponenten müssen der Funktion entsprechend nach Maßgabe des Standes der Technik zuverlässig und gegen Veränderungen gesichert gebaut sein. Diese Vorgabe betrifft die Manipulationssicherheit der Geräte.
- Nr. 10: Das Spielgerät muss so gebaut sein, dass die Übereinstimmung der Nachbaugeräte mit der zugelassenen Bauart überprüft werden kann. Damit sollen die Kontrollen durch die Vollzugsbehörden sowie die Prüfer im Rahmen des § 7 SpielV (Geräteüberprüfung) gewährleistet werden.

Die Regelung des § 13 wurde ergänzt durch den neuen Absatz 2 des § 12. Danach ist der Hersteller verpflichtet, über die Einhaltung folgender Spezifikationen des Spielgerätes eine Herstellererklärung abzugeben:

- a) Durchschnittlicher Verlust über längere Zeit von maximal 33 Euro je Stunde
- b) Zufälligkeit der Gewinnerwartungen

¹⁷ Als rein redaktionelle Klarstellung könnte in die Regelung des § 13 Abs. 1 Nr. 1 SpielV, wonach die Mindestspieldauer fünf Sekunden beträgt, die bislang in Nr. 2 enthaltene Definition aufgenommen werden (Abstand zwischen „zwei Einsatzleistungen“ und „zwei Gewinnauszahlungen“).

- c) automatische Auszahlung von Gewinnen bei Beginn der Spielpause nach § 13 Abs. 1 Nr. 5
- d) Möglichkeit, mit der sämtliche Einsätze, Gewinne und Kasseninhalte für steuerliche Erhebungen dokumentiert werden.

Diese Spezifikationen sind nicht Gegenstand des Prüfungsverfahrens, müssen dennoch technisch realisiert werden. Bei Feststellung von Widersprüchen zwischen der abgegebenen Erklärung und der tatsächlichen Realisierung kann die Bauartzulassung versagt oder, sofern später festgestellt, widerrufen werden.¹⁸

Darüber hinaus wurden mit dem Verbot von zusätzlichen Zahlungen und Vergünstigungen in § 9 zusätzlich aufgestellte Jackpot-Systeme ausgeschlossen.

Weggefallen sind genaue Vorgaben zum Spielablauf, d.h. es bestehen freie Gestaltungsmöglichkeiten der Hersteller für attraktive Spielfeatures. Der neue Rechtsrahmen stellt maßgeblich auf die Beschränkung durch Geldgewinn- und -verlustregelungen pro Stunde ab.

Die PTB hat auf Grundlage des § 13 Abs. 2 in ihrer Technischen Richtlinie die technischen Anforderungen spezifiziert, um die Prüfbarkeit der Bauart und die Bauartprüfung zu sichern. In der Technischen Richtlinie werden das Antragsstellungs- und die Prüfverfahren beschrieben und Hinweise zum Zulassungsverfahren gegeben.¹⁹

c) Aufstell- und Zugangsmerkmale

Mit Änderungen der §§ 3 und 6 wurden folgende Aufstell- und Zugangsmerkmale eingeführt bzw. geändert:

- § 3 Abs. 1: Erhöhung der Anzahl der Geldspielgeräte in Gaststätten von 2 auf 3 mit der zusätzlichen Auflage, bei bis zu zwei aufgestellten Geräten durch ständige Aufsicht, bei drei aufgestellten Geräten durch zusätzliche technische Sicherungsmaßnahmen an den Geräten die Einhaltung von § 6 Abs. 2 des Jugendschutzgesetzes sicherzustellen²⁰

¹⁸ s. Marcks in Landmann/Rohmer, Gewerbeordnung (Stand 2010), § 12 SpielV, Rn. 2.

¹⁹ Die aktuelle Technische Richtlinie 4.1 Stand 21.4.2009 sowie die vorausgegangenen Fassungen ab der Technischen Richtlinie 3.1 sind auf der Homepage der PTB unter <http://www.ptb.de/spielgeraete> abrufbar.

²⁰ Zuvörderst elektronische Frei- oder Abschaltvorrichtungen, s. Dietlein/Hüsken in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht (2008), § 3 SpielV Rn. 3 mwN.

- § 3 Abs. 2 Satz 1: Erhöhung der Anzahl der Geld- oder Warenspielgeräte in Spielhallen von 10 auf 12 mit jeweils zumindest 12 m² Grundfläche statt bislang 15 m²)
- § 3 Abs. 2 Satz 2: Vorgaben zur Aufstellung in maximal Zweiergruppen mit Abstand von mindestens 1 Meter sowie die Einrichtung von Sichtblenden mit dem Ziel der Erschwerung der Mehrfachbespielung von Geräten
- § 6 Abs. 1: Leicht zugängliche Spielregeln und Gewinnpläne
- § 6 Abs. 4: Deutlich sichtbare Warnhinweise auf den Geräten, die sich auf das übermäßige Spielen und auf den Jugendschutz beziehen, sowie Hinweise auf Beratungsmöglichkeiten; Auslegung von Informationsmaterial.

Mit der Neufassung des § 9 wurde ein umfassendes Verbot sonstiger finanzieller Vergünstigungen neben der Gewinnausgabe eingeführt, das jeden über den zulässigen Gewinn hinausgehenden Mittelrückfluss vom Aufsteller/Veranstalter zum Spieler umfasst.²¹

d) Geräteüberprüfung

Eine grundsätzliche Neuerung durch die Novelle besteht in der Einführung der Überprüfung von Spielgeräten mit § 7 Abs. 1 bis 3 SpielV. Hierbei handelt es sich um die in periodischen Abständen von 24 Monaten vorzunehmende Kontrolle, ob die Nachbaugeräte weiterhin dem von der PTB geprüften Bauartexemplar entsprechen. Die Prüfung erfolgt durch von der zuständigen Industrie- und Handelskammer vereidigte und öffentlich bestellte Sachverständige oder von der PTB zugelassene Stellen. Bei Feststellung der Baukonformität wird eine Prüfplakette sowie eine Prüfbescheinigung erteilt. Mit der periodischen Prüfung soll ein effektiver Spielerschutz über die gesamte Lebensdauer des Gerätes sichergestellt werden.

Aufgrund der Geräteüberprüfungen ist die vor der Novelle angewandte Befristung der Aufstelldauer aufgegeben worden.

III) Umsetzung der Novelle

Im Folgenden werden Ergebnisse zu der Frage dargestellt, ob und in welchem Umfang die unter II) genannten neuen Vorgaben der SpielV in der Praxis eingehalten werden. Insoweit hat BMWi die Landeswirtschaftsministerien um entsprechende Daten aus den Kontrollen der Vollzugsbehörden gebeten. In verschiedenen Bundesländern (u.a. in Brandenburg, Saarland und Rheinland-

²¹ Siehe zuletzt Urteil des BVerwG vom 31.3.2010 (Az. 8 C 12/09), GewA 2010, 302 zur Unzulässigkeit der Gewährung von Bonuspunkten für getätigte Spiele.

Pfalz) sind seit der Novelle neben den regelmäßigen Kontrollen Schwerpunktkontrollen durchgeführt worden, die ebenfalls verwertbares Datenmaterial erbracht haben. Darüber hinaus hat das IFT im Rahmen der vom BMWi beauftragten Studie (vgl. I)) auch Daten zur Umsetzung der Novelle erhoben. Zudem konnte die Studie zur Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. sowie die ebenfalls vom Arbeitskreis durchgeführten Feldstudien in Spielhallen für die Auswertung verwendet werden. Schließlich stellte die PTB Datenmaterial zur Verfügung. Hinsichtlich der Prüfung der Einhaltung des § 12 Abs. 2 Satz 1 Buchstabe a) zum durchschnittlichen Stundenverlust liegt eine von der Schmidt-Gruppe²² in Auftrag gegebene Studie des Fraunhofer Instituts für Fabrikbetrieb und -automatisierung für die Jahre 2005 und 2006 sowie für die Jahre 2008 und 2009 vor.

1.) Verbot von Fun-Games und ähnliche Gerätetypen

a) Abbau von Fun-Games

Im Rahmen der vom IFT gemeinsam mit Vertretern der örtlichen Ordnungsämter im Zeitraum vom November 2009 bis Anfang März 2010 durchgeführten Begehungen in Spielhallen in den drei Bundesländern Bayern, Niedersachsen und Sachsen²³ wurden keine illegalen Spielgeräte einschließlich Fun-Games aufgefunden.

In Brandenburg wurden Anfang 2009 im Rahmen einer Schwerpunktaktion in 40 Kommunen 89 Spielhallen und 24 Gaststätten kontrolliert. Im Rahmen dieser Kontrollen wurden 96 illegale Geräte stillgelegt, wobei es sich in der Mehrzahl um Fun-Games handelte. Im Saarland wurden im April 2008 bei einer Begehung von 198 Spielstätten in 27 Kommunen 285 Fun-Games sichergestellt. Hingegen ergaben Rückmeldungen von Ordnungsbehörden aus Nordrhein-Westfalen, dass dort Fun-Games in Spielstätten kein Problem mehr darstellen. Kontrollen in der Stadt Stuttgart ergaben, dass die Zahl von festgestellten Fun-Games von 175 im April 2008 auf 9 für den Zeitraum Januar bis April 2009 gesunken war.

Die vom AK Spielsucht veröffentlichten Feldstudien aus den Jahren 2004, 2006 bis 2009 bestätigen den kontinuierlichen Abbau der Fun-Games in den Spielhallen. In der Studie aus 2009 wurden zuletzt nur noch in 8,23 % der besuchten Spielhallen Fun-Games aufgefunden.²⁴ Die Feldstudie aus 2009 hat zudem ergeben, dass von den besuchten Spielhallen insbesondere bei Standorten mit nur einer Konzession (dort als „Kleinspielhallen“ bezeichnet) Fun-Games aufgefunden wurden (Anteil der Kleinspielhallen an den Standorten mit Fun-Games: 76,5 %). Es wird

²² Unternehmen der Unterhaltungsautomatenwirtschaft.

²³ Zur Durchführung der Begehungen siehe Pkt. 3.4 der IFT-Studie.

²⁴ S. S. 29 der Feldstudie aus 2009. Eine Übersicht der Daten enthält die IFT-Studie in Tabelle 4.3-1.

die Schlussfolgerung gezogen, dass je mehr Konzessionen an einem Standort bestehen, desto vielfältiger das Angebot ordnungskonformer Spielangebote und desto geringer der Anteil der nach § 6a SpielV verbotenen Spielmedien ist.²⁵

b) Zuständigkeit der örtlichen Behörden; kein Negativtestat durch die PTB

Unmittelbar nach Inkrafttreten der Novelle waren einige Aufsteller dazu übergegangen, die mit dem neuen § 6a SpielV ausdrücklich verbotenen Fun-Games aufgrund technischer Veränderungen der Spielfunktionen als zulassungsfreie Unterhaltungsgeräte zu deklarieren. Bei einigen Ordnungsbehörden bestand insoweit zunächst Unsicherheit, welche Stelle für die Prüfung der Frage zuständig ist, ob ursprünglich zulassungspflichtige Geräte nach ihrem Umbau nunmehr als bloße Unterhaltungsspielgeräte keiner Bauartzulassung bedürfen. Einige Behörden beantragten zu diesem Zweck bei der PTB die Erteilung eines Negativtestats. Aufgrund zahlreicher Urteile von Obergerichten kann jedoch mittlerweile von der gefestigten Auffassung ausgegangen werden, dass diese Prüfung ausschließlich Aufgabe der für den Vollzug der Gewerbeordnung und Spielverordnung zuständigen örtlichen Behörden ist. Für eine Zulassungs- oder Negativtestatverfahren vor der PTB bietet die SpielV keine Rechtsgrundlage.²⁶

c) Abgrenzung zu illegalen Spielformen – Änderung der SpielVwV

Unmittelbar nach Inkrafttreten der Novelle der SpielV war am Markt eine neue Generation von „Unterhaltungs“-Spielgeräten bzw. Fun-Games anzutreffen: Bei ihnen handelte es sich nicht um die früher in der Diskussion stehenden Fun-Games, die mit Token oder Punkten arbeiteten. Die neuen Geräte wurden vielmehr von vornherein auf die Vereinbarkeit mit § 6 a SpielV hin entwickelt und stellten sich nach außen hin als „reine“ Unterhaltungs- oder Geschicklichkeitsspiele dar, was vielfach auch in der Praxis durch beigefügte juristische, Prüfgutachten oder auch andere „Prüf-Zertifikate“ belegt werden sollte.

Bei diesen Geräten werden Gewinne auf einen Punktespeicher gebucht; das Gerät ist jedoch nach außen hin so eingestellt, dass mit den gewonnenen Punkten nicht weitergespielt werden kann. Einige dieser Geräte ermöglichten hohe Einsätze, was beim Spieler zu Stundenverlusten von über 1.000 Euro hätte führen können. Der Unterhaltungswert dieser Geräte war gering. Da bei diesen Geräten die Möglichkeit des Weiterspielens mit gewonnenen Punkten nach außen hin nicht eröffnet war, griff auf den ersten Blick das Verbot des § 6 a SpielV nicht. Jedoch konnte bei diesen Geräten eindeutig vermutet werden, dass mit ihnen ein illegaler Spielablauf ermög-

²⁵ S. 31 der Feldstudie aus 2009.

²⁶ So ausdrücklich u.a. Hess.VGH Beschluss vom 16.1.2007 (Az. 8 TG 1753/06), DÖV 2007, 290.

licht werden soll, ähnlich den früheren Fun-Games. Es musste davon ausgegangen werden, dass Gewinne illegal ausgezahlt werden, wobei die Gewinnauszahlung durch die hohen Einsätze finanziert wird. Diese Geräte sind angesichts des geringen Unterhaltungswertes ihres Spielablaufs bei den verlangten hohen Einsätzen als Unterhaltungsspielgeräte ohne finanziellen – und damit illegalen – Gewinnanreiz wirtschaftlich nicht zu betreiben. Von einem nach den Grundsätzen des § 6 a SpielV weiterhin zulässigen reinen Unterhaltungsspielgerät konnte daher bei diesen Geräten nicht ausgegangen werden.

Als Reaktion auf entsprechende Anfragen bei Aufsichtsbehörden beschloss der Bund-Länder-Ausschuss „Gewerberecht“ eine Ergänzung der Nummer 6 der Verwaltungsvorschrift zum Vollzug der SpielV (SpielVwV). Danach ist ein illegales Glücksspiel zu vermuten, wenn Unterhaltungsgeräte einen höheren Einsatz von 80 EUR je Stunde ermöglichen. Dieser Grenzwert lässt sich in der Praxis leicht überprüfen, da lediglich die Spielzeit mit dem Einsatz multipliziert und auf 1 Stunde umgerechnet werden muss. Bei dem Grenzwert von 80 EUR orientierte man sich an dem ebenso hohen Limit für die von der PTB geprüften Geldspielgeräte, der sich in § 13 Abs. 1 Nr. 3 SpielV findet. Eine Ausnahme soll nur für die Geräte gelten, bei denen eindeutig der Unterhaltungswert im Vordergrund steht, wie z.B. bei technisch aufwendigen Fahr- und Flugsimulatoren, für deren Betrieb auch mehr als 80 EUR (bezogen auf 1 Stunde) verlangt werden darf. Der Ausschuss hat mit dieser Ergänzung der SpielVwV eine einfach zu handhabende Maßnahme getroffen, um illegales Geldspiel in diesem Bereich effektiv zu verhindern.

Zur Erhöhung der Transparenz wäre denkbar, eine ausdrückliche Regelung für eine Verlustgrenze in die Spielverordnung aufzunehmen. In diesem Zusammenhang könnte auch die Höhe von derzeit 80 Euro überprüft werden.

Angesichts der technischen Entwicklung, auf deren Auswirkungen noch unter IV)1.) näher eingegangen wird, kommt es auch im Bereich der Unterhaltungsgeräte zu fortlaufend neuen Geräten mit neuen Spielvarianten. Dies zieht entsprechenden Prüfungsbedarf bei den Behörden nach sich. Hinzu kommt, dass auch eindeutig als Unterhaltungsgeräte einzuordnende Geräte im Einzelfall für illegales Glücksspiel missbraucht werden können²⁷, indem illegale Geldauszahlungen erfolgen. Dies muss von den Ordnungsbehörden im Einzelfall nachgewiesen werden.

²⁷ Entsprechende Vorwürfe gab es bspw. bei den Geräten Trendy und Photoplay.

In jüngerer Zeit sind Geräte mit typischen Kasinospielen wie Poker oder Roulette auf dem Markt zu finden. Der Bund- Länder-Ausschuss „Gewerberecht“ hat diesbezüglich festgestellt, dass diese Geräte nur unter der Voraussetzung als Unterhaltungsspielgerät betrieben werden können, als sie keinen Gewinn ausreichen. Anderenfalls sind sie grundsätzlich als Glücksspiel einzuordnen und unterfallen gemäß § 33h Ziff. 3 GewO dem Anwendungsbereich des Glücksspielstaatsvertrages der Länder.

Aufgrund des teilweise anfallenden Prüfungsbedarfs gab es Rückmeldungen seitens der Vollzugsbehörden, dass für die Einordnung von Geräten als Unterhaltungsgeräte eine eindeutige Definition in der SpielV wünschenswert sei.²⁸

d) Fazit

Das Ziel, die Aufstellung der als gefährlich einzustufenden Fun-Games und deren missbräuchliche Nutzung durch ein vollständiges Verbot zu verhindern, konnte weitestgehend erreicht werden. Die Durchsetzung des Verbots ist abhängig von der Ausgestaltung der Kontrollen der Spielhallen durch Vollzugsbehörden.

2.) Spielmerkmale

a) Zulassungsbelege und Prüfplaketten

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass die Geräte die durch die SpielV vorgegebenen Spielmerkmale (s. II.3.b) erfüllen, wenn Bauartzulassung, Zulassungsbeleg und bei Geräten mit mehr als zweijährigem Betrieb die Prüfplakette und Prüfbescheinigung nach § 7 SpielV vorliegen (s. II.3.c).

Daten über aufgefundene Geräte, für die die genannten Belege nicht vorlagen, wurden von Vollzugsbehörden der Länder zur Verfügung gestellt und konnten den Feldstudien des AK Spielsucht sowie den Ergebnissen der Begehungen von Spielstätten durch das IFT mit örtlichen Ordnungsbehörden entnommen werden. Vor allem in den oben beschriebenen Schwerpunktaktionen, die z.T. von Sachverständigen und Mitarbeitern des AK gegen Spielsucht begleitet worden sind, wurde ebenfalls überprüft, ob die auf dem Gerät aufgespielte Software auch der in der Bauartzulassung angegebenen Software entspricht. Die PTB hat am 1. Juni 2010 eine Informationsveranstaltung für Mitarbeiter von Ordnungs- und Aufsichtsbehörden sowie interessierte Kreise zum

²⁸ U.a. Stellungnahme der Landesregierung Sachsen-Anhalt vom 1.06.2010, Drs. 5/2609, S. 4.

Thema „Kontrollmöglichkeiten an zugelassenen Geldspielgeräten durch örtliche Ordnungsbehörden“ durchgeführt. Im Rahmen der Veranstaltung wurden der Zulassungsbeleg, die Zulassungsbescheinigung sowie die Prüfplakette und deren fälschungssichere Merkmale sowie weitere einfache technische Überprüfungs­möglichkeiten insbesondere zur Software-Kontrolle vorgestellt.

Die Begehungen des IFT mit den Ordnungsämtern in Spielstätten in den Ländern Bayern, Niedersachsen und Sachsen hat ergeben, dass mit Ausnahme von drei Fällen alle kontrollierten Spielgeräte korrekt zugelassen waren und über die erforderlichen Zulassungszeichen bzw. Prüfplaketten verfügten. In den drei genannten Fällen waren in einer Spielhalle zwei neue Geräte bereits in Betrieb, obwohl das Zulassungszeichen noch auf dem Postweg war.²⁹

Die in Brandenburg durchgeführte Schwerpunktaktion (s. 1.)a)) ergab, dass von einem Hersteller Messeneuheiten aufgestellt waren, für die die PTB noch keine Bauartzulassung erteilt hatte. Zum Teil waren Geräte aufgestellt, auf denen eine andere als die in der Bauartzulassung vorgegebene Software aufgespielt war. Im Saarland wurde in der o.g. Schwerpunktaktion (s. 1.)a)) 62 Fälle einer nicht ordnungsgemäßen Zulassung von Geldspielgeräten festgestellt.

In Rheinland-Pfalz wurden in dem o.g. Zeitraum ebenfalls Verstöße festgestellt. Kontrollen von Ordnungsbehörden in 47 Kommunen in Thüringen in den Jahren 2008/2009, bei denen insgesamt 4166 Geräte kontrolliert worden sind, sind 89 Geräte mit fehlendem Zulassungszeichen sowie 24 Geräte mit Überschreitung der Aufstellzeit (keine aktuelle Prüfplakette) aufgefunden worden. In Stuttgart wurde in den sechs Schwerpunktaktionen zwischen April und Oktober 2008 in 140 Spielstätten festgestellt, dass die Zahl der Geräte ohne Zulassung von 22 im April auf 5 im Oktober zurückging.

Die Feld-Studien des AK gegen Spielsucht enthalten zu diesem Thema keine Daten.

Im Rahmen der Überprüfung durch Ordnungsbehörden wurde teilweise festgestellt, dass bei Spielgeräten die Prüffrist von 2 Jahren nach Aufstellung des Geräts abgelaufen war, bevor eine Überprüfung durch die Stellen nach § 7 SpielV erfolgt ist. Im Falle des Ablaufs der Prüffrist muss das Gerät gemäß § 7 Abs. 4 SpielV stillgelegt werden. Da die Stellen nach § 7 SpielV keine Kontrollpflichten haben, besteht für sie keine Veranlassung, das offensichtliche Betreiben von Spielgeräten nach Ablauf der Prüffrist an die Gewerbebehörden zu melden.

b) Einzelne Zulassungskriterien der §§ 12 und 13 SpielV

²⁹ S. 143 der IFT-Studie.

(1) Mindestspieldauer nach § 13 Abs. 1 Nr. 1 und 2:

In verschiedenen Stellungnahmen wird darauf hingewiesen, dass die Mindestspieldauer von 5 Sekunden umgangen wird und Spielabfolgen im 2 oder 3 Sekundentakt möglich sind.³⁰ Tatsächliche Feststellungen in dieser Art sind bislang nicht belegt. Möglich ist, dass sich diese Stellungnahme auf das Spiel in der Punkteebene beziehen (vgl. dazu c))

Die PTB hat in ihrer Technischen Richtlinie die Mindestspieldauer von fünf Sekunden definiert als den „kürzesten zeitlichen Abstand zwischen zwei Einsatzleistungen und zwei Gewinnauszahlungen“. Es wird darauf hingewiesen, dass die SpielV nicht zwangsläufig ein „Spiel“ mit definiertem Anfang und Ende verlangt, sondern auf die Spielabläufe abhebt, bei denen Geldeinsätze geleistet und Geldgewinne ausgezahlt werden.³¹ Es bestehen keine Festlegungen, was innerhalb dieses Zeitraums passieren soll; die Hersteller sind daher frei, bestimmte Abläufe zu konstruieren. In der Folge ist das wahrnehmbare Spiel nicht zwingend identisch mit dem gemessenen Zeitabstand zwischen Geldbewegungen.

(2) Gewinn- und Verlustgrenzen nach § 13 Abs. 1 Nr. 3 und 4:

In verschiedenen Stellungnahmen wird auf Verstöße gegen die Gewinn- und Verlustgrenzen verwiesen. In einer Einzelfallstudie habe ein Testspieler in einer Spielhalle innerhalb von 5 Stunden 37 Minuten 1.450 Euro verspielt, indem er an zwei Geldspielgeräten gleichzeitig gespielt habe.³² Bei Einhaltung der vorgegebenen Grenzen der SpielV hätte er bei gleichzeitiger Bespielung von zwei Geräten maximal 900 Euro verlieren dürfen (80 Euro pro Stunde). Weiterhin habe der Testspieler nach einem dreistündigen Umwandlungsprozess von Geld in Punkten am ersten Gerät in 8 Minuten 240 Euro bzw. an beiden Geräten 480 Euro verloren.

Die PTB hat im Rahmen der IFT-Studie diese Darstellung in Frage gestellt. Ein Verlust von 1.450 Euro in 5 Stunden und 37 Minuten ist nur möglich bei paralleler Bespielung von mindestens drei Geräten. Dabei muss in dieser Zeit an allen drei Geräten der maximal mögliche Verlust von 80 Euro je Stunde erreicht werden, was theoretisch nicht unmöglich ist, praktisch aber ausgeschlossen werden kann. Es muss daher angenommen werden, dass die Anzahl der parallel bespielten Geräte höher war. Bei vier Geräten läge der durchschnittliche Verlust pro Stunde und pro Gerät bei 60 Euro, bei fünf Geräten bei 48 Euro und bei sechs Geräten bei 40 Euro. Wenn

³⁰ Dazu die IFT-Studie unter 4.3.1 (S. 68) mit Quellenangaben.

³¹ Technische Richtlinie 4.1, unter 3.1., S. 15.

³² G. Meyer, Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Gesundheit des Deutschen Bundestages zum Antrag der Abgeordneten Dr. Terpe u.a. und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Ausschussdrucksache 16(14)0566(6) geladener VB zur Anhörung am 1.7.2009; – dazu IFT-Studie unter 4.3.1 (S. 69).

man empirisch ermittelte durchschnittliche Verlustwerte von durchschnittlich zwischen 10 und 20 Euro je Stunde dagegen hält, sind die dargestellten Ergebnisse der Einzelfallstudie selbst bei angenommener paralleler Bespielung von 6 Geräten immer noch unwahrscheinlich und werfen Fragen auf.³³ Bei den Verlustangaben von 240 Euro in 8 Minuten handelt es sich um Punktwert, da der Verlust von mehr als 80 Euro pro Stunde an einem Gerät technisch ausgeschlossen sei.³⁴

Bei Befragungen von Spielern im Rahmen der IFT-Studie gaben 26 % der Spieler an, Tagesgewinne von über 1.000 Euro erzielt zu haben.³⁵ Diese Angabe wird auf dem Punktespiel beruhen. Auf die Thematik des Punktespiels sowie damit verbundener etwaiger illegaler Gewinnauszahlungen wird unter c) gesondert eingegangen.

(3) Spielpause nach § 13 Abs. 1 Nr. 5:

Die PTB hatte die Regelung zur Spielpause in der Technischen Richtlinie 3.2 vom 3.11.2006 zunächst dahingehend konkretisiert, dass in der Zwangspause keine Geldeinsätze und keine Geldgewinne erfolgen dürfen (Ziffer 2.4). Mit dem Erlass des Bundeswirtschaftsministeriums vom 17.10.2007 wurde klargestellt, dass die fünfminütige Zwangspause eine vollständige Ruhigstellung der Geräte bedeuten soll. Der Erlass wurde bei Bauarten umgesetzt, die ab 1.7.2008 zugelassen werden. Bei früher zugelassenen Bauarten kann es durchaus sein, dass auch während der Zwangspause spielerische Abläufe stattfinden, sofern sie nicht mit Geldeinsätzen oder -gewinnen verbunden sind.³⁶ Die vier Fachverbände der Branche haben jedoch ihre Unterstützung zugesagt, dass diese Geräte bis spätestens 1. Januar 2011 vom Markt genommen werden (dazu siehe c)).

(4) Durchschnittliche Verluste nach § 12 Abs. 2 Satz 1 Buchstabe a:

In Fallstudien des Fraunhofer-Instituts für Fabrikbetrieb und –automatisierung (Heineken & Ending, 2008, 2009) im Auftrag der Schmidt-Gruppe (Aufsteller von Geldspielgeräten) wurden die Tagesjournale von Geldspielgeräten über Spielzeiten und anfallenden Kassenstände von verschiedenen Geräten in drei Untersuchungszeiträumen (2007: ca. 1,5 Monate, 2008: knapp 3 Monate, 2009: 4 Monate) ausgewertet. Danach betrug der mittlere Spieleraufwand pro Spielstunde

³³ IFT-Studie unter 4.3.1 auf S. 68, Fn. 7. Dazu auch die Stellungnahme der Bundesregierung zu der Kleinen Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/Die Grünen, BTag-Drs. 17/2037 .

³⁴ A.a.O., Fn. 8.

³⁵ IFT-Studie S. 95, Tabelle 4.4 -7.

³⁶ Siehe dazu auch die Expertenbefragung im Rahmen der IFT-Studie unter 4.2.1 „Zwangspause“ auf S. 54. Dazu auch die Ergebnisse der Spielerbefragung, wonach in Gaststätten befragte Spieler z.T angaben, nie eine Pause erlebt zu haben, unter 4.4.3 der Studie, auf Seite 96.

im Untersuchungszeitraum 1 16,59 Euro, im Zeitraum 2 13,95 Euro, im Zeitraum 3 11,39 Euro. Bei 82,6% der Spielzeiten lag der Spieleraufwand unter 33 Euro pro Spielstunde, bei weiteren 17,0% der Spielzeiten lag er zwischen 33 und 80 Euro und in 0,4% der Fälle wurde das Gerät wegen Erreichung der maximalen Verlustgrenze von 80 Euro pro Stunde vor Beendigung der Stunde gesperrt.

Damit wäre diesen Studien zufolge der Maximalwert für den durchschnittlichen Verlust gemäß § 12 Abs. 2 Satz 1 Buchstabe b in Höhe von 33 Euro weit unterschritten.

c) Punkte-Spiel und illegale Auszahlungen

Fast zeitlich parallel zum Inkrafttreten der novellierten SpielV ist am Markt eine neue Entwicklung bei gewerblichen Geldspielgeräten aufgetaucht, nach der – jedenfalls für den hier entscheidenden Wahrnehmungshorizont des Spielers - die mit § 13 Abs. 1 Nr. 4 vorgegebene Gewinngrenze von 500 € je Stunde in Form des Spiels mit Gewinnpunkten scheinbar umgangen wird. Diese Geräte verfügen zwar über eine gem. § 13 Abs. 1 Nr. 8 SpielV vorgegebene, funktionierende obligatorische Kontrolleinrichtung zur zeitgerechten Erfassung und Überwachung der Einsätze und Gewinne. Diese Geräte bieten jedoch den Spielern über das Operieren mit Gewinnpunkten oder entsprechenden Alternativen ein „gefühltes“ Spielerlebnis, das die für Geldeinsätze und –gewinne gesetzten Grenzen erheblich übersteigt, aber durch die Regelungen der Spielverordnung nicht erfasst wird. Die eingesetzten Geldbeträge werden unter Beachtung der Vorgaben des § 13 Abs. 1 Nr. 1, 2 und 3 z.B. auf ein Punktekonto transferiert, wobei häufig ein Punkt einem Cent entspricht, so dass im Punktebereich ein geldnahes Wertgefühl entsteht. Der den Spieler eigentlich interessierende Spielablauf erfolgt dann auf der Ebene der Punkte und zwar dort unlimitiert mit Ähnlichkeiten zum staatlich monopolisierten Kasinospiel. Im Fall von Punktegewinnen können größere Punkteansammlungen unter Beachtung der Vorgabe des § 13 Abs. 1 Nr. 1, 2 und 4 wieder in Geldbeträge transferiert und dann ausgezahlt werden. Bei Beachtung der Höchstgewinnbegrenzung von 500 € je Stunde muss sich der höhere Punktetransfer in Geld über mehrere Stunden hinziehen. Diese Geräte wurden z.T. anfänglich auch mit Aussichten auf „mehrere Tausend Euro an Gewinnen“ beworben.

Diese Spielabläufe führen zur einer neuen „Qualität“ der gewerblichen Spielangebote, da sie eine kritisch einzustufende Bindung des Spielers an das Gerät bewirken können. Denn eine Spielgestaltung über Punkte oder vergleichbare Alternativen suggeriert von der äußeren Anmutung dem Spieler höhere Einsatz- und Gewinnmöglichkeiten als dies nach den durch § 13 SpielV zulässigen Geldfluss möglich ist, und kann damit einen erheblich verstärkten Spielanreiz verursachen. Der Unterhaltungscharakter rückt bei diesen Spielgeräten weitgehend in den Hintergrund; die

Abgrenzung zum – bzgl. Einsatz und Gewinn unbeschränkten – Automaten spiel im staatlich monopolisierten Bereich wird verwischt.³⁷

Das Bundeswirtschaftsministerium hat mit Schreiben vom 17.10.2007 die PTB angewiesen, die Zulassungsvoraussetzungen der §§ 12 und 13 SpielV enger auszulegen und wie folgt zu verfahren:

- Die schriftliche Erklärung des Antragstellers nach § 12 Abs. 2 Satz 1 SpielV soll eine explizite Stellungnahme enthalten, dass Gewinnaussichten mit einem Gegenwert über 1.000 € nicht am Gerät dargestellt werden. Diese Anforderungen sollen sinngemäß auch für andere, noch nicht bekannte Spielkonzepte gelten.
- Bauartzulassungen sollen nur erteilt werden, wenn Geldspeicheranzeigen ausreichend groß und deutlich am Gerät angebracht sind sowie andere Anzeigen in Größe oder anderen für die Wahrnehmung wichtigen Eigenschaften nicht nachstehen.

Die PTB hat diese Vorgaben im Rahmen der angepassten Technischen Richtlinie 4.1 Stand 21.4.2009 spezifiziert.

Hinsichtlich der Geltung der neuen Zulassungspraxis wurde in der Weisung vom 17.10.2007 Folgendes festgelegt:

- Für neu einzureichende oder bereits anhängige Anträge auf Bauartzulassung sollen die neuen Zulassungsvorgaben ab dem 1.7.2008 gelten.
- Die bis zum 1.7.2008 zugelassenen Bauarten waren bis zum 1.1.2009 zu befristen und durften ebenso wie vorangegangene Bauartzulassungen nicht verlängert werden, wenn sie die neuen Zulassungsbedingungen nicht erfüllen.

Hinsichtlich der bereits auf Grundlage der Technischen Richtlinie 3.3 zugelassenen und in Verkehr gebrachten Geräte (sog. TR 3.3-Geräte³⁸) musste bereits zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen und zur effektiven Durchsetzung der Umstellung auf TR 4.1-Geräte (sicher gestellt werden, dass die TR 3.3-Geräte vom Markt genommen werden. Die TR3.3-Geräte könnten aufgrund des Punkte-Spiels ggf. attraktiver für die Aufsteller sein. Für die TR 3.3-Geräte wurde in der Weisung eine Frist bis zum 1.1.2011 gesetzt, bis zu der die Hersteller die Geräte wieder vom Markt nehmen sollten (V.3 der Weisung). Die fünf Fachverbände³⁹ haben sich ge-

³⁷ Entsprechend die Darstellung in der Weisung des Bundeswirtschaftsministerium an die PTB vom 17.10.2007.

³⁸ In der Branche haben sich die Begriffe „TR 3.3-Geräte“ und „TR 4.1-Geräte“ zur Unterscheidung der unterschiedlichen Zulassungsanforderungen bzgl. Punkte-Spiel und Spielpause etabliert.

³⁹ Verband der Deutschen Automatenindustrie e.V. (VDAI); Deutscher Automaten-Großhandels-Verband e.V. (DAGV); Bundesverband Automatenunternehmer e.V. (BA); FORUM für Automatenunternehmer in Europa e.V. sowie Unabhängiger Automatenaufsteller Verband Deutschland e.V. (UAVD).

genüber dem Bundeswirtschaftsministerium zu dieser Marktberreinigung verpflichtet. Nach derzeitigem Stand unternimmt die Branche erhebliche Anstrengungen, um dieses Ziel zu erreichen.

Die Befragungen von Spielern im Rahmen der IFT-Studie hat ergeben, dass 7,8 % der befragten Spieler in Spielhallen mehr als 100.000 Punkte an einem Tag zur Auszahlung gewonnen haben, was einem geldwerten Gegenwert von mehr als 1.000 Euro entspricht. Immerhin 7,5 % der befragten Spieler haben zwischen 50.000 und 100.000 Punkte (500 bis 1.000 Euro Gegenwert) gewonnen. In Gaststätten liegen die vergleichbaren Werte etwas geringer.⁴⁰

Wie oben dargelegt muss die Auszahlung der Gewinne am Automaten selbst erfolgen; im Rahmen der Bauartzulassung wird überprüft, ob die Gewinngrenze von 500 Euro je Stunde technisch sichergestellt ist. In der Befragung durch das IFT gaben ca. 35 % der Spieler an, dass Auszahlungen sowohl in Spielhallen als auch in Gaststätten zumindest in Teilen durch Mitarbeiter illegal und unter Umgehung der Gewinngrenze der SpielV erfolgte. Ein hoher Anteil der Spieler machte hierzu keine Angaben.⁴¹

Bezüglich der Umrüstung des auf dem Markt befindlichen Gerätebestandes von TR3.3-Geräten auf TR4.1-Geräten hat die PTB mitgeteilt, dass bis September 2010 für TR4.1-Geräte 214 Bauartzulassungen erteilt worden sind. Für diese Bauartzulassungen wurden 203.000 Zulassungsbelege erteilt. Die Vermarktung dieser Geräte wird durch Stellungnahmen sowie Werbungen in den einschlägigen Fachmagazinen massiv unterstützt. Aufgrund dieser Informationen rechnet das Bundeswirtschaftsministerium damit, dass weitaus überwiegende Teil der TR3.3-Geräte bis zum Stichtag 1. Januar 2011 ausgetauscht sein wird.

d) Sog. „Vorheizen“ von Geldspielgeräten

Die Befragung von Spielern durch das IFT ergab zudem, dass 13 % der befragten Spieler in Spielhallen und 11 % der Spieler in Gaststätten an sog. vorgeheizten Geräten spielen. Beim Vorheizen werden durch Mitarbeiter der Spielstätte durch Geldeinwurf bereits Punkte am Gerät hochgeladen. Nach Angabe der Spieler gegenüber dem IFT liegen die durchschnittlichen Punktwerte in Spielhallen bei 5.000 Punkten (50 Euro) und in Gaststätten bei 1.400 Punkten (14 Euro), mit einem sehr hohen Schwankungsbereich bis 100.000 Punkte (1.000 Euro) in Spielhallen. Möchte ein Spieler an einem solchen Gerät spielen, muss er bei der Aufsicht den eingeworfenen

⁴⁰ Tabelle 4.4-9 der IFT-Studie.

⁴¹ 4.4.3 der Studie sowie Tabelle 4.4-9 (S. 97).

Geldbetrag bezahlen. Extrakosten für vorgeladene Geräte werden in Etwa der Hälfte der Fälle keine verlangt, in den anderen Fällen gehen die Werte bis zu 100 Euro.⁴²

Der Bund-Länder-Ausschuss „Gewerberecht“ hat auf eine Anfrage des Bundesverbandes Automatenunternehmer e.V. (BA) auf seiner Herbstsitzung 2009 festgestellt, dass es sich hierbei um einen Verstoß gegen § 8 SpielV handelt, der nach § 19 Nr. 7 SpielV eine Ordnungswidrigkeit darstellt. Nach § 8 SpielV ist dem Aufsteller eines Spielgerätes untersagt, am Spiel teilzunehmen, andere Personen zu beauftragen an dem Spiel teilzunehmen, und zu gestatten oder zu dulden, dass in seinem Unternehmen Beschäftigte an dem Spiel teilnehmen; hiervon umfasst ist auch die Einzahlung des Geldeinsatzes.⁴³

e) Sonderspiele

In jüngster Zeit sind Gerätehersteller dazu übergegangen, Sonderspiele oder Freispiele als Spielfeatures zu verwenden. Bei Freispielen handelt sich hier im Allgemeinen um Spielsequenzen, für die kein Geldeinsatz genommen oder kein anderer Gegenwert verrechnet wird. Es sind kostenlose Spielverlängerungen mit weiteren Gewinnmöglichkeiten. Sonderspiel ist dagegen üblicherweise der Sammelbegriff für eine Spielsequenz mit einer überdurchschnittlichen Gewinnerwartung. Diese Spiele gab es bereits vor Novelle der SpielV. Sie wurden im Rahmen der Novelle nicht gezielt geregelt. Nach Inkrafttreten der Novelle wurden diese Spielfeatures zunächst von dem neu entwickelten Punktesystemen verdrängt. Seitdem mit Weisung des Bundeswirtschaftsministeriums vom 17.10.2007 und der Anpassung der Technischen Richtlinie durch die PTB Punktesysteme unter restriktiveren Anforderungen zugelassen werden, sind diese Spielfeatures von den Herstellern wieder verstärkt genutzt worden.

Auch über diese Spielmerkmale werden Gewinnaussichten dargestellt, die einen Spielanreiz verursachen.

f) Manipulationen

Das Problem der Manipulation von Geldspielgeräten begleitet den Spielgerätebereich seit jeher. Die Ziele können unterschiedlich sein: Direkter oder indirekter Zugriff auf das Geld, Veränderung von Spielabläufen, Minderung der steuerlich zu dokumentierenden Daten. Sie können sowohl vom Aufsteller, aber auch von Spielern ausgehen.

⁴² Dazu 4.4.3 der Studie (S. 98) und Tabelle 4.4-10.

⁴³ Bericht zur Herbstsitzung im GewA 2009, S. 61 ff.

Systematische Verletzungen der Gewinn- und Verlustgrenzen der SpielV sind seit der Novelle der SpielV nicht bekannt geworden. Es gab einzelne Fälle, bei denen durch technische Eingriffe versucht wurde, diese Grenzen zu umgehen.⁴⁴ Gemäß § 13 Abs. 1 Nr. 9 SpielV muss die Manipulationssicherheit der Geräte entsprechend dem Stand der Technik gewährleistet sein. Nach Bekanntwerden der Fälle hat die PTB jeweils wirksame Gegenmaßnahmen von den Herstellern eingefordert.

Zu unterscheiden von den Manipulationsfällen sind Vorkommnisse, bei denen vorhandene Schwachstellen in der Software ausgenutzt werden, um Gewinne in ungewöhnlicher Häufigkeit oder Höhe zum Vorteil des Spielers und zum Nachteil des Aufstellers zu erzielen (Zu Missverständnissen kommt es gelegentlich, weil solche Fälle oft auch als Manipulationen bezeichnet werden). Solche Schwachstellen entstehen z.B. durch fehlerhafte Programmierung oder ungenügendes Testen der Software. Mit Hilfe von Softwareupdates, die zuvor in einem Zulassungsnachtrag genehmigt worden sind, konnten die Hersteller diese Schwachstellen kurzfristig beseitigen.

Es sind aber auch einige wenige Fälle bekannt geworden, in denen es hochprofessionellen, kriminellen Tätern gelungen war, an inneren Einstellungen in den Geräten Veränderungen so vorzunehmen, dass die Gewinnquote im Vergleich zum Spiel- und Gewinnplan (leicht) abgesenkt wird und im gleichen Zuge der verbleibende Kassensinhalt für den Betreiber der Geräte erhöht wird. In zwei anderen Fällen konnten künstliche Gewinne erzeugt werden, so dass Aufsteller auf diesem Wege ihre steuerlich zu dokumentierenden Kassensinhalte absenken konnten. Diese Fälle betrafen nicht einzelne Geräte, da die anfällige Software gleichartig in zehntausenden Geräten vorhanden war. Das Risiko für wiederholte Manipulationen wurde in diesen Fällen durch die PTB als hoch eingeschätzt.

Auch in diesen Fällen hat die PTB gemeinsam mit den betroffenen Herstellern unverzüglich Gegenmaßnahmen eingeleitet. Die PTB verfügte Zulassungsnachträge mit Ungültigkeitserklärungen der Softwarevorversionen zu einem bestimmten Stichtag. Die betroffenen Bauarten einschließlich einer Darstellung der wichtigsten Kennzeichen wurden auf der für die Veröffentlichung von Bauartzulassungen vorgesehenen Homepage der PTB dokumentiert. Gleichzeitig wurden die obersten Aufsichtsbehörden der Länder informiert. Die Hersteller mussten bis zu

⁴⁴ Auf entsprechende Fälle verweist die DeSIA in ihrer Stellungnahme im Rahmen der Anhörung im BTag; dazu auch die IFT-Studie unter 4.3.1 (S. 69).

dem vorgegebenen Stichtag die neue, von der PTB zugelassene Software auf die Geräte der betroffenen Bauarten aufspielen. Dies erfolgte durch die Hersteller am Aufstellort.

Der Bund-Länder-Ausschuss „Gewerberecht“ hatte auf seiner Herbstsitzung in 2009 festgestellt, dass in den Fällen, in denen eine von der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt per Nachtrag zugelassene neue Software nicht auf die Geräte aufgespielt wird, obwohl die ältere Version – etwa wegen Verdachts der Manipulationsanfälligkeit – für ungültig erklärt wurde, von einem in seiner Funktion gestörten Gerät im Sinne des § 7 Abs. 4 SpielV ausgegangen werden kann.⁴⁵

Zum Teil wurde behauptet, dass via Fernsteuerung die Geldspielgeräte bei einer bestimmten Spielererkennung (z.B. durch den „goldenen Schlüssel“, VIP-Karten u. ä.) so eingestellt werden könnten, dass sie Spielabläufe ermöglichen, die von den PTB-genehmigten Abläufen abweichen würden. Dies konnte jedoch in keinem einzigen Fall substantiiert werden. Die Prüf-Praxis der PTB beinhaltet Maßnahmen, mit denen eine personenbezogene Einstellung oder Veränderung von Gewinnaussichten sowie jegliche Form der positiven oder negativen Privilegierung von einzelnen Spielern verhindert werden soll. Dies ist bereits durch § 12 Abs. 2 Satz 1 Buchstabe b SpielV vorgegeben.

g) Schutz steuerlicher Daten

Die Einsätze, Gewinne und Kasseneinhalte für steuerliche Erhebungen müssen aufgrund der Vorgabe des § 12 Abs. 2 Satz 1 Buchstabe d) SpielV entsprechend dokumentiert werden. Dies hat der Hersteller durch schriftliche Erklärung im Rahmen der Bauartzulassung zu bestätigen. Die fiskalischen Daten werden derzeit durch den Geräteaufsteller manuell mit Hilfe von speziellen Auslesegeräten oder automatisch mit Hilfe von Online-Auslesungen für die zuständigen Behörden erzeugt.

Nach den Erfahrungen der steuerlichen Außenprüfungen werden diese Vorgaben von den meisten Betreibern eingehalten. Die entsprechenden Ausdrucke aus den Geräten werden im Rahmen der Prüfungen vorgelegt und sind auch ohne größere Schwierigkeiten auszuwerten.⁴⁶

3.) Aufstell- und Zugangsmerkmale

a) Gerätezahl und Grundfläche (§ 3 Abs. 1 und 2 Satz 1)

⁴⁵ Bericht zur Herbstsitzung GewA 2009, S. 61 ff.

⁴⁶ U.a. Stellungnahme des Berliner Senats auf die Kleine Anfrage der MdA Seidel-Kalmutzki vom 20.11.2009, Drs. 16/13882; Stellungnahme der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern auf die Kleine Anfrage des MdL Schulte (SPD) vom 26.4.2010, Antwort auf Frage 3, Drs. 5/3367.

Im Rahmen der Begehung von Spielhallen durch das IFT mit Vertretern der Ordnungsämter wurden in 4 von 50 Spielhallen zu viele Geldspielgeräte im Verhältnis zur Größe der Halle aufgefunden. Nach Feststellung des IFT war in 60 % der überprüften Spielhalle die maximal zulässige Anzahl von 12 Geldspielgeräten aufgestellt.⁴⁷

Auch im Rahmen der Feldstudie des AK gegen Spielsucht wurde die Überschreitung der Anzahl der aufgestellten Geräte untersucht. Da im Rahmen dieser Überprüfungen die Konzessionsakte, aus der sich die genehmigte Spielhallengrundfläche ergibt, nicht vorlag, konnte nur die Zahl der Fälle erfasst werden, in denen die maximale Gerätezahl von 12 überschritten war. Danach wurden für das Jahr 2007 bei 7,1 % der Konzessionen mehr als die maximal erlaubte Zahl von Geldspielgeräten festgestellt. Im Jahr 2008 wurde bei 7,3 % und im Jahr 2009 in 7,6 % der Fälle eine Überschreitung festgestellt. In allen Untersuchungszeiträumen wurde festgestellt, dass gerade bei Standorten mit nur einer Konzession am häufigsten Überschreitungen festzustellen waren.

Auch im Rahmen der Schwerpunktkontrollen in Rheinland-Pfalz und im Saarland (57 Geräte in den 107 überprüften Standorten) wurden Überbestände festgestellt. In Stuttgart wurden in einem Kontrollzeitraum von sieben Monaten in 2008 bei 215 Kontrollen 111 überzählige Geräte und in 2009 bei 175 Kontrollen 48 überzählige Geräte gefunden. Dort wurden zudem transportable Geräte aufgefunden, die bei Kontrollen ggf. schnell entfernt werden können.

Für Gaststätten liegen keine konkreten Zahlen hinsichtlich der Überschreitung der erlaubten Gerätezahl vor. Die Befragung von Aufstellern in Gaststätten durch das IFT ergab jedoch, dass kein Befragter als neue Spielerschutzmaßnahme spontan die Vorgabe nennen konnte, dass bei drei aufgestellten Geräten zusätzliche technische Sicherungsmaßnahmen zum Jugendschutz notwendig sind.⁴⁸

b) Gerätabstand, Geräteanordnung sowie Sichtblenden (§ 3 Abs. 2 Satz 2)

Im Rahmen der Begehung von Spielstätten durch das IFT mit Mitarbeitern der Ordnungsämter wurde festgestellt, dass in 39 (78%) der 50 kontrollierten Spielhallen die Geldspielgeräte ausschließlich, in den restlichen Hallen überwiegend in Zweiergruppen aufgestellt waren. Der vorgeschriebene Mindestabstand zwischen den Geräten bzw. den Zweier-Gerätegruppen wurde in 38 (76%) der 50 Spielhallen eingehalten. In 12 Spielhallen (24%) gab es Beanstandungen wegen zu geringer Abstände. In 19 Spielhallen (38%) gab es keinerlei Beanstandungen hinsichtlich fehlender Sichtblenden oder Abstandsregelungen. In 27 Spielhallen waren zwar Sichtblenden vor-

⁴⁷ IFT-Studie unter 4.7.3 (S. 143) sowie Tabelle 4.7-3.

⁴⁸ IFT-Studie unter 4.5.2 (S. 123).

handen, aber nicht in den Vorschriften entsprechenden Formen. In der Regel waren die Sichtblenden nicht tief oder hoch genug (Tiefe statt 80 cm nur 30 bis 50 cm; Höhe unterhalb der Geräteoberkante). Oft waren die Sichtblenden bewegliche Stellwände, die ganz an die Wand geschoben waren und dadurch nur wenig über die Spielgeräte hinausragten. Auch die Bauart der Blenden war in einigen Fällen so gewählt, dass komfortable Sichtfenster zu den Nachbargeräten eingebaut waren.⁴⁹

Auch aus den von den Landeswirtschaftsministerien zur Verfügung gestellten der Ordnungsbehörden ergeben sich Verstöße gegen die Aufstellvorgaben. In Stuttgart wurden bei den 215 Kontrollen in 140 Spielstätten in 2008 in 87 Fällen Verstöße wegen mangelnder Abstände festgestellt.

Im Rahmen der Feldstudien des AK gegen Spielsucht wurden hierzu keine Erhebungen gemacht. Im Fazit der Feldstudie aus 2009 wird jedoch festgestellt, dass die Einhaltung der Abstandsvorgaben oder der Trennwände zwischen den Geräten einer Anzahl von Automatenaufstellern große Schwierigkeiten bereitet.

In 2007 wurden bei der PTB Zulassungsanträge für Geldspielgeräte vorgelegt, die über bis zu sechs Spielstellen verfügten. Hierbei handelte es sich um eine neue Entwicklung, da bislang die zu prüfenden Geräte maximal über zwei Spielstellen verfügten. Die neuen Gerätetypen waren so konstruiert, dass sie im Allgemeinen den Charakter von Mehrplatzspielen (z.B. Roulettespiele) haben.

Die SpielV enthält kein explizites Verbot von Mehrplatzspielgeräten. Mit § 3 Abs. 2 werden jedoch zwingende Vorgaben zur Aufstellung von Geldspielgeräten gemacht (max. Zweiergruppe in einem Abstand von mindestens 1 Meter, getrennt durch eine Sichtblende). In seiner Entscheidung vom 5.3.1968⁵⁰ hatte das Bundesverwaltungsgerichts festgestellt, dass zwei Spielstellen rechtlich als zwei Spielgeräte zu betrachten sind; die Tatsache, dass die Apparatur in einem Gehäuse untergebracht ist, soll hingegen rechtlich unbeachtlich sein. Das Bundesverwaltungsgericht hatte in dieser Entscheidung auch einen engen sachlichen Zusammenhang zwischen den Vorschriften der SpielV über die Aufstellung und die Zulassung gesehen.

Unter Berücksichtigung dieser Entscheidung und der einzuhaltenden Aufstellvorgaben wies das Bundeswirtschaftsministerium die PTB mit Schreiben vom 22.8.2007 an, die Zahl der Spielstellen bei gewerblichen Geldspielautomaten auf maximal 4 Spielstellen zu begrenzen. Wird durch die PTB festgestellt, dass bei einem Mehrplatzspielgerät die Vorgaben des § 3 Abs. 2 SpielV

⁴⁹ IFT-Studie unter 4.7.3 (S. 145).

⁵⁰ GewA 1968, S. 129 f.

nicht einzuhalten sind, soll die Zulassung dieses Gerätes ebenfalls abgelehnt werden. Entsprechend der o. g. Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts ist jede Spielstelle als ein Gerät im Sinne des § 3 SpielV zu zählen.

Die PTB hat die technischen Anforderungen an Bauarten mit mehreren Spielstellen in ihrer Technischen Richtlinie (unter 1.10) konkretisiert. Danach erfordern mehrere Spielstellen, dass die Spielstellen voneinander vollständig abgegrenzt und ausschließlich unabhängig voneinander benutzbar sind. Jede Spielstelle muss für sich die Anforderungen der §§ 12, 13 SpielV erfüllen.

Im Rahmen der Begehungen durch das IFT wurden in zwei Spielhallen jeweils zwei Spielinseln à vier Geräte festgestellt. Derartige Geräte sind entsprechend der o.g. Weisung des Bundeswirtschaftsministeriums bei Einhaltung der Aufstellvorgaben des § 3 Abs. 2 SpielV grundsätzlich zulässig. Auch im Rahmen der Kontrollen in Stuttgart wurden Spielinseln mit vier Geräten festgestellt; es wird dort von einer Zunahme dieser Gerätegruppen ausgegangen.

Nach Auskunft der PTB von Ende September 2010 wurden für 8 zugelassenen Bauarten mit 4 Spielstellen nach der TR.3 insgesamt 129 Zulassungsbelege abgerufen und für 7 zugelassene Bauarten nach der TR. 4 insgesamt 4255 Zulassungsbelege abgerufen. Die PTB geht davon aus, dass die Zulassungsbelege in dieser Zahl nicht verwendet werden.

c) Informationen und Warnhinweise (§ 6 Abs. 1 und 4)

Nach der SpielV ist es zulässig, Spielregeln und Gewinnpläne auszuhängen oder über Funktionstasten direkt am Gerät zugänglich zu machen. Im Rahmen der IFT-Studie wurde festgestellt, dass diese Informationen überwiegend nur noch am Gerät abrufbar sind. Stichprobenartige Überprüfungen zeigten keine Beanstandungen.

Hinsichtlich der auf das übermäßige Spielen und den Jugendschutz sich beziehenden Warnhinweise wurden im Rahmen der Begehungen durch das IFT festgestellt, dass an allen untersuchten Geräten entsprechende Piktogramme sowie Hinweise zu Beratungsmöglichkeiten angebracht waren. Im Rahmen der anlässlich der Spielbefragungen durchgeführten Beobachtungen konnten hingegen Warnhinweise in ca. 90 % der Fälle bestätigt werden; Hinweise auf Beratungsmöglichkeiten nur in 68 %.

Im Rahmen der Begehungen des IFT mit Ordnungsämtern war in ca. 60% der kontrollierten Spielhallen Informationsmaterial zu den Risiken übermäßigen Spielens ausgelegt, jedoch bei 14

% kaum sichtbar.⁵¹ Auch bei den Beobachtungen im Rahmen der Spielerbefragungen konnte nur in 66 % der Fälle Informationsmaterial aufgefunden werden.⁵²

Der AK gegen Spielsucht hat im Rahmen seiner Feldstudien die Verfügbarkeit von Informationsmaterial in den Spielstätten ebenfalls untersucht. Der Vergleich der Feldstudien aus 2006 bis 2009 ergibt, dass die Häufigkeit von Informationsmaterial bis 2009 kontinuierlich zugenommen hat, von 8,6 % im Dezember 2006 auf 65,4 % im Jahr 2009.⁵³ Im Jahr 2009 fehlte dennoch in 35 % der untersuchten Spielhallen jegliches Informationsmaterial. Dort wird festgestellt, dass insbesondere in Standorten mit nur einer Konzession gegen diese Vorgabe verstoßen wird (54 %); in Großspielhallen mit mehreren Konzessionen ist die Vorgabe hingegen bis zu 100 % erfüllt.⁵⁴ Kritisiert wird auch die z.T. schlechte Qualität des Informationsmaterials.⁵⁵

Seitens der von den Landeswirtschaftsministerien übermittelten Daten der Ordnungsämter ist zu dem Tatbestand des Nichtauslegens von Informationsmaterial nicht viel zu entnehmen. Gegebenenfalls werden wegen der fehlenden Bußgeldbewehrung dieses Tatbestands Verstöße nicht in dem Umfang geprüft und dokumentiert.

Die Fachverbände bzw. Unternehmensgruppen der Unterhaltungsautomatenwirtschaft haben Plakate entwickelt, mit denen sowohl Spielgäste als auch Mitarbeiter von Spielstätten für die Problematik des Vielspielens sensibilisiert werden sollen. Diese Plakate werden Aufstellerunternehmen zur Verfügung gestellt.

Zur Einhaltung der Vorgaben zum Jugendschutz wird auf Pkt. IV)4.)a) verwiesen.

d) BZgA-Telefonberatung

Im Rahmen einer Vereinbarung vom 15. November 1989 hatte die Unterhaltungsautomatenwirtschaft sich darauf verständigt, Hinweise zu problematischem Spielverhalten, zum Jugendschutz sowie eine Info-Hotline anzubringen. Seit 1996 sollen auf den Frontscheiben der Geräte die Hinweise sowie die Info-Hotline eingedruckt sein.⁵⁶ In diesem Zusammenhang bietet die Bun-

⁵¹ IFT-Studie unter 4.7.3 (S. 145) sowie Tabelle 4.7-4.

⁵² Unter 4.6.1 (S. 140).

⁵³ Trümper-Studie 2009, S. 91.

⁵⁴ Trümper-Studie 2009, S. 52.

⁵⁵ Trümper-Studie 2009, S. 45.

⁵⁶ Diese Maßnahmen werden in dem vom Arbeitsausschuss Münzautomaten e.V. (AMA) am 26. März 2010 vorgelegten „Sozialkonzept für das gewerbliche Spiel in Spielstätten und Gaststätten“ beschrieben - abrufbar unter <http://www.vdai.de/frames.htm>; vgl. dazu V)4.)f)(1)).

deszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) die telefonische Beratung von hilfesuchenden Personen unter der kostenpflichtigen Telefonnummer 01801-372700 an. Diese Nummer ist aufgrund der o.g. Vereinbarung mittlerweile standardmäßig an den Geldspielgeräten gut sichtbar angebracht. Finanziert wird dieses telefonische Beratungsangebot durch den Verband der Deutschen Automatenindustrie e.V. (VDAI).

Seit November 2007 ist die telefonische Beratung zusätzlich um die gebührenfreie Service-Nummer 0800-1372700 ausgeweitet worden, um eine Forderung aus dem Glücksspielstaatsvertrag zu erfüllen. Die kostenfreie Nummer wird durch den Deutschen Lotto- und Toto-Block (DLTB) finanziert.

Von Januar 2006 bis Dezember 2007 wurden bei der BZgA insgesamt 5.316 Anrufe registriert. Von Beginn 2008 erfolgt die Erfassung der Anrufe getrennt nach den beiden Beratungsnummern. Bis Juli 2010 wurden insgesamt 38.215 Anrufe erfasst. Mit 93% wird die für den Anrufenden kostenfreie Telefonnummer am häufigsten genutzt. Auch Nutzerinnen und Nutzer von Geldspielgeräten nutzen inzwischen in der Mehrheit das kostenfreie Beratungsangebot. Entsprechend der Auswertung der BZgA rufen mit 93% Glücksspielnutzer am häufigsten an, gefolgt von Angehörigen mit 6%. Von den Anrufenden, die sich selbst problematisches oder abhängiges Spielverhalten zuschreiben, nennen nach Auskunft der BZgA 67% die Geldspielautomaten in Spielhallen und Gaststätten an erster Stelle. Danach folgen Lotto „6 aus 49“ mit 8,6%, das Große Spiel in Spielbanken (Roulette, Poker etc.) mit 6,4%, ODDSET mit 4,8% und Glücksspielautomaten in Spielbanken mit 4,6%.⁵⁷

Zur weiteren Beratung und Behandlung wird die überwiegende Mehrheit der Anrufenden an örtliche Suchtberatungsstellen weiter vermittelt.

4.) Geräteüberprüfung

Die PTB hat gemäß § 7 Abs. 1 SpielV die Inspektionsstellen „Geldspielgeräte“ der TÜV Rheinland Industrie Service GmbH, der Eichdirektion Nord sowie des TÜV Thüringen e.V. als Stellen zur Durchführung der Geräteüberprüfung zugelassen.

⁵⁷ Auskunft der BZgA vom August 2010.

Darüber hinaus haben die Industrie- und Handelskammern entsprechend dem in § 36 GewO geregelten Verfahren 52 Sachverständige für die Überprüfung nach § 7 SpielV öffentlich bestellt.⁵⁸

Die Bestellung erfolgt nach den Grundsätzen des § 36 GewO befristet.

Für die Bestellung müssen die Anforderungen des § 36 GewO erfüllt werden. Dies umfasst insbesondere den Nachweis der besonderen Sachkunde sowie die Gewährleistung der Unabhängigkeit. Für den Sachkundenachweis sind entsprechend den für die öffentliche Bestellung entwickelten Standards die Vorlage eines Gutachtens sowie der erfolgreiche Abschluss einer schriftlichen und mündlichen Prüfung erforderlich. Die Unabhängigkeit des öffentlich bestellten Sachverständigen bedingt wiederum, dass er aufgrund seiner sonstigen beruflichen Tätigkeit keine Bindungen eingegangen ist und keinen Einflüssen unterliegt, die in der Öffentlichkeit das Vertrauen in seine Objektivität erschüttern könnten. Dies kann auch zu Einschränkungen des beruflichen Tätigkeitsfeldes der Sachverständigen führen.

Andererseits ist das Aufgabengebiet, für das die Sachverständigen im konkreten Fall öffentlich bestellt werden, beschränkt auf die Überprüfung der Übereinstimmung des Zulassungszeichens mit der zugelassenen Bauart. Dieses Aufgabengebiet ist im Hinblick auf die Anforderungen an die Bestellungen im Vergleich zu anderen Sachgebieten sehr begrenzt. Eine gutachterliche Tätigkeit wie sie bei öffentlich bestellten Sachverständigen üblich ist, ist mit dem durch § 7 SpielV eingegrenzten Aufgabengebiet nicht verbunden. Diese Diskrepanz zwischen den Anforderungen an die Bestellung einerseits und der Begrenzung des Aufgabengebiets andererseits hat in der Vergangenheit dazu geführt, dass für die Aufgabe nach § 7 SpielV bestellte Sachverständige die Reichweite des Aufgabengebiets in Frage gestellt haben.

Es hat sich damit herausgestellt, dass die öffentliche Bestellung für die in § 7 SpielV definierte Aufgabe ein ungeeignetes Instrument darstellt. Soll an dem Instrument der Geräteüberprüfung festgehalten werden, müsste über andere Verfahrensinstrumente, z.B. die Bestellung als Prüfingenieur nachgedacht werden. Dies ist schon deshalb sinnvoll, um diese Prüfer von dem neu einzurichtenden Sachverständigen für das Sachgebiet „Bargeld- und bargeldlos betätigte Automaten“ abzugrenzen (dazu siehe V)4.)g(3)).

5.) Fazit

Festzustellen ist, dass in der überwiegenden Zahl der Aufstellungen die nach der SpielV notwendigen Zulassungsbelege sowie im Falle der mehr als zweijährigen Aufstellung die Prüfplaketten

⁵⁸ Über eine auf der Homepage der PTB (www.ptb.spielgeraete) zur Verfügung gestellte Maske der Kammerorganisation sind die Sachverständigen ermittelbar.

vorlagen. Das Beispiel Stuttgart (s. III)2.)a) zeigt erneut, dass regelmäßige Kontrollen in den Spielhallen dazu beitragen, die Zahl der nicht ordnungsgemäß zugelassenen Geräte zu reduzieren.

IV) Auswirkungen der Novelle

1.) Technische Entwicklung

Ziel der Novelle war in erster Linie, die eindeutige Prüfbarkeit der voll elektronifizierten Geräte durch die PTB wiederherzustellen. Schon seit Mitte der 90iger Jahre stand fest, dass angesichts der zunehmenden Elektronifizierung der Geräte und der Innovationskraft der Gerätehersteller die Regelung des Spielaufbaus und von Spielabläufen nicht mehr effizient genug war. Entsprechend wurden die Rechtsvorgaben für die Überprüfung der Geräte angepasst. Der Verordnungsgeber ging davon aus, dass „die neue formulierten Rechtsvorgaben den Anbietern gewerblicher Spiele erheblich freiere Spielgestaltungen ermöglichen“, „diese aber gleichzeitig aus Gründen des Spieler- und Jugendschutzes sowie der öffentlichen Gefahrenabwehr faktisch einengen“.⁵⁹

a) Gerätetypen

Zur Entwicklung des Gerätebestandes seit Inkrafttreten der Novelle der SpielV kann den Feldstudien des AK gegen Spielsucht entnommen werden, dass die Verbreitung der PTB-zugelassenen Geräte durchgängig hoch ist. Für 2009 wurde ein Durchschnittswert von 10 Geräten pro Konzession ermittelt (zulässig sind 12 Geräte).

Hingegen setzt sich der Rückwärtstrend für Sportspielgeräte wie Billardtische, Dart oder Kicker fort. In der Feldstudie 2009 wird bereits von „Nischenprodukten“ gesprochen. Gleiches gilt für Flipper und andere Unterhaltungsautomaten wie sog. Touchscreen-Geräte (z.B. Trendy).

Dagegen nimmt das Angebot von PC-Terminals⁶⁰ tendenziell zu (Vergleich Feldstudien 2008/09 um 3 %).⁶¹

b) Eigenschaften der PTB-zugelassenen Geräte

Die von der PTB zugelassenen Geräte sind heute fast durchgängig computergesteuerte Spielgeräte. Der Anteil der mechanischen bzw. elektromechanischen Scheiben- oder Walzengeräte ten-

⁵⁹ BRat-Drs. 655/05, S. 12.

⁶⁰ Hierbei handelt es sich nicht um ein spezifisches Angebot der Branche, sondern um Geräte, die den Kunden den Zugang zum Internet gegen Geldeinsatz vermitteln sollen.

⁶¹ Siehe dazu auch die Übersicht in dem Gutachten des Ifo-Instituts aus Januar 2010, S. 14 (Tabelle 1) sowie zur Unterteilung in die vier Produktgruppen, S. 6 f.

diert gegen Null. Mit den Software basierten Geräten hat die Variabilität von Spielen und Spielvarianten mit heute bereits Hunderten von Features und Tausenden von Spielvariationen drastisch zugenommen.⁶² Nach Einschätzung der PTB war der Innovationsgrad der Spielgeräte noch nie so hoch wie in den letzten fünf Jahren seit Inkrafttreten der Novelle. Der Charakter der Spielgeräte hat sich in dieser Zeit deutlich stärker verändert als in den 20 davor liegenden Jahren. Die Hersteller haben insoweit von der vom Verordnungsgeber vorgesehenen Freiräumen zur Spielgestaltung Gebrauch gemacht. Diese Vielfalt ist jedoch weder hinsichtlich der einzelnen Features noch des statistischen Verhaltens annähernd vorab prüfbar. War zu Zeiten der elektromechanischen Spielgeräte die Featurebegrenzung noch ein wirksames Mittel zur Eindämmung des Gewinnanreizes, ist diese Wirkung angesichts der Vielfalt der unterschiedlichen Spielgestaltungen heute nahezu vollständig verloren gegangen. Hinzu kommt, dass mittlerweile auf ein weltweites Angebot an Software zurückgegriffen werden kann.

Angesichts der heutigen technischen Möglichkeiten lässt sich diese Entwicklung jedoch nicht mehr einschränken. Es muss jedoch durch entsprechend flexible Regelungen gewährleistet sein, dass auf nicht vorhergesehene und nicht gewollte Entwicklungen adäquat reagiert werden kann. Ein Beispiel ist das kurz nach der Novelle eingeführte Punktespiel wie es unter III)2.)c) beschrieben wird. Das Bundeswirtschaftsministerium hatte hier im Rahmen der Weisung vom 17.10.2008 Vorgaben für künftige Zulassungen festgelegt.

Die Bauweise moderner Spielgeräte mit Videobildschirm hat dazu geführt, dass eine Bauart sich oft von einer anderen Bauart aus technischer Sicht nur noch durch unterschiedliche Spielsoftware unterscheidet. Mechanische und elektronische Bauteile sind hingegen identisch. Heute können Hardware (Gehäuse) und Software getrennt vermarktet werden. Allerdings muss die Bauartzulassung für die Software und die Hardware gemeinsam erfolgen. Es ist jedoch nicht mehr zwangsläufig der Austausch der Hardware erforderlich, wenn dem Kunden (Aufsteller) neue Spiele angeboten werden. Die Spiele können auf Geräte mit entsprechender Bauartzulassung aufgespielt werden.⁶³

In der Praxis kann bei einem aufgestellten Spielgerät vor Ort die Software ausgetauscht und auf diese Weise ein Gerät einer anderen Bauart erzeugt werden. Neben der Software müssen nur noch die erforderlichen Gerätezeichnungen geändert sowie das am Spielgerät angebrachte Zulassungszeichen (§ 16 Abs. 1 Nr. 8 SpielV) erneuert werden, um der anderen Bauart zu entsprechen. Neue Produkte werden nicht mehr nur über den Verkauf von Geräten in den Markt ge-

⁶² Man spricht insoweit auch von „Multi-Gamern“. Siehe zu dieser Entwicklung auch das Gutachten des Ifo-Instituts aus Januar 2010, S. 7.

⁶³ Dazu auch Vieweg, Gutachten 2010, S. 17 f.

bracht, sondern über die Vermietung der Geräte und den Vertrieb und Vermietung entsprechender Softwarepakete. Der Austausch der Software erfolgt durch den Hersteller am Aufstellort; das Gerät selbst wird weiter genutzt. Bei derartigen Verfahren muss sichergestellt werden, dass beim Umbau die Geräte entsprechend sorgfältig überprüft werden.

Mit der Softwarebasiertheit hat sich auch die Manipulationsanfälligkeit der Geräte verändert. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass durch Schwachstellen der Software mehrere Bauarten eines Herstellers betroffen sein können mit entsprechend hohem Verbreitungsgrad der Geräte. Softwareanpassungen sind in diesen Fällen sehr eilbedürftig. Die Entfernung der einzelnen Geräte am Markt kann hingegen inadäquat sein, da dies sehr zeitaufwendig und häufig mit hohen Kosten verbunden ist. Hier wären Verfahren erwünscht, die schnelle Reaktionsmöglichkeiten unter Nutzung der verfügbaren Mittel wie Onlinediagnosen, zentrale Auswertung etc. ermöglichen.

Mit der Computerisierung sind die aufgestellten Spielgeräte flexibler geworden. Die Feststellung der Gleichheit der aufgestellten Geräte mit dem zugelassenen Baumuster ist nicht mehr allein durch den Vergleich der Kennzeichnungen möglich. Es sind andere Überprüfungen erforderlich, wie z.B. der Vergleich von Softwarechecksummen oder die Gültigkeitskontrolle von Softwareversionen. Für qualifizierte Kontrollen ist das System der Sachverständigen und zugelassenen Stellen eingerichtet worden. Diese führen Überprüfungen im zweijährlichen Rhythmus durch. Doch schon einfache Kontrollen, die ohne technische Spezialkenntnisse möglich sind, können, wie die gegenwärtige Praxis zeigt, sehr wirkungsvoll sein. Wichtig ist, dass Voraussetzungen geschaffen werden, damit wirkungsvolle Kontrollen durch örtliche Behörden in der Ausführung einfach und einheitlich sowie im Umfang zumutbar sind.

Innovationen seit der Novelle der SpielV, die besonders hervorzuheben sind, sind das Punkte-spiel sowie die erneute verstärkte Einsatz von Sonderspielen sowie Geräte mit mehreren Spielstellen. Hierauf wurde bereits unter III)2.)c) sowie unter III)3.)b) im Einzelnen eingegangen.

2.) Wirtschaftliche Entwicklung

Wie oben dargelegt war die Zahl der Geldspielgeräte vor der Novelle seit Mitte der 90iger Jahre rückläufig. Die Wirtschaftsministerkonferenz hatte daher in ihrem Beschluss vom 18./19. Mai 2000 als eine der Zielsetzungen der Novelle formuliert, dass „dem gewerblichen Spiel Perspektiven gegeben werden, um den Wettbewerb mit dem öffentlich-rechtlichen Spiel und dem Spiel im Internet bestehen zu können“.

Insgesamt ist die wirtschaftliche Entwicklung der Unterhaltungsautomatenbranche seit Inkrafttreten wieder positiv verlaufen. Auch die in 2008 einsetzende Wirtschaftskrise hatte keine schwerwiegenden Auswirkungen auf die Branche gehabt.

a) Gerätezahlen

Es gibt keine genaue und vollständige Erfassung für die im Bundesgebiet aufgestellten Geldspielgeräte.

Die umfangreichste Erhebung liegt mit den Studien des AK gegen Spielsucht zur Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland für die Jahre 2002, 2004, 2006, 2008 und 2010 vor.⁶⁴ In einer schriftlichen Befragung aller Ordnungsämter in Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohner in Deutschland (in NRW und dem Saarland alle Kommunen) wurden über alle Standorte von Spielhallen und Gaststätten Daten über Geldspielgeräte erhoben. Die Studien lassen entsprechende Hochrechnungen zu. Aufgrund der seit 2002 regelmäßig erhobenen Daten lässt sich hieraus auch eine entsprechende Tendenz in den Gerätezahlen entnehmen. Bezieht man sich auf die in beiden Erhebungen vergleichbaren Kommunen im Vergleich der Jahre 2006 und 2010, so hat die Zahl der Geräte in Spielhallen um 48% auf 124.487 zugenommen. Nach Trümper⁶⁵ sind die Zahlen in Gaststätten im Zeitraum 2000 bis 2008 um 30.000 gesunken und in dem hier interessierenden Zeitraum von 2006 bis 2008 um 5,5 % auf 48.844 zurückgegangen. Wegen der nicht vollständigen Erfassung aller Kommunen ergibt sich aus dieser Studie allerdings eine zu geringe Gesamtzahl⁶⁶, so dass sie nur als Tendenzaussage herangezogen werden kann.

Dagegen hat das IFT in seinen Hochrechnungen aus den Feldstudien und anderen Studien Gesamtzahlen aller in Spielhallen und Gaststätten aufgestellten Geldspielgeräte für die Jahre 1996 bis 2008 zusammengefasst. Demnach ist die Zahl der Geräte von 1996 bis 2005 zunächst von 235.000 um etwa 52.000 zurückgegangen (etwa 22%) und hat seither wieder um 29.000 (14%) zugenommen. Sie liegt in 2009 somit bei insgesamt 212.000 Geräten und hat daher den alten Höchststand von 1996 (235.000) noch nicht wieder erreicht. Dabei geht seit einigen Jahren der Bestand in Gaststätten wie oben beschrieben zurück.

⁶⁴ Trümper, Angebotsstrukturen der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland (Stand 1.1.2010), S. 13.

⁶⁵ a.a.O., S. 15; S. 586.

⁶⁶ Vgl. a.a.O. S. 60, Fn. 2.

Der Absatz von neuen Geldspielgeräten (verkauft oder gemietet) verlief in dem hier interessierenden Zeitraum wie folgt: 2005: 70.300; 2006: 90.200; 2007: 108.000; 2008: 100.000; 2009: etwa 55.000. Damit wäre der Gesamtbestand nach der Novellierung von 2006 schon nach 2 Jahren weitgehend ausgetauscht.

Bei Bewertung der Entwicklung der Gerätezahlen seit 2006 muss berücksichtigt werden, dass vor der Novelle angesichts der Unsicherheiten in der Branche zu einem Investitionsstau gekommen war. Die auf Grundlage der neuen SpielV entwickelten Geräte verfügten über ganz neue Spielvarianten und waren folglich auch für die Aufstellerschaft sehr attraktiv. Hinzu kam, dass die hohe Zahl der illegalen Fun-Games - ein primäres Ziel der Novelle – schnellstmöglich zu ersetzen war. Dementsprechend kam es zu einem raschen Austausch von Geräten. Dies begründet den sprunghaften Anstieg der Neuzulassungen seit 2006.

Die hohe Zahl der Abrufung von Zulassungsbelegen im Jahr 2008 resultiert aus der Änderung der Zulassungspraxis aufgrund der Weisung des Bundeswirtschaftsministerium vom 17.10.2007 und der Anpassung der Technischen Richtlinie der PTB. Entsprechend den Vorgaben der Weisung konnten noch bis Ende 2008 Zulassungsbelege für TR 3.3-Geräte abgerufen werden. Ein Großteil der in 2008 abgerufenen ist jedoch nie am Markt zum Einsatz gekommen.⁶⁷

Unterschiede in den Gerätezahlen zeichnen sich laut der Feldstudien des AK auch für die Entwicklungen in den neuen und den alten Bundesländern ab. Es kam zwar auch in den neuen Bundesländern zu einem Anstieg der Geldspielgeräte in Spielhallen um 23,2%, aber dieser war deutlich geringer als in den alten Bundesländern mit 50,7%.⁶⁸

Von den Gerätezahlen zu unterscheiden ist die Zahl der Zulassungen von Softwarepaketen. Im Gutachten des ifo-Instituts aus 2009 wird die Zahl der verkauften bzw. vermieteten Softwarepakete mit 390.542 angegeben.⁶⁹ Angesichts des Umstandes, dass der Verkauf von Geräten nicht mehr zwangsläufig mit der Einführung neuer Spielsoftware verbunden ist (s.o.), wird vom ifo-Institut die bisherige Statistik über den Geräteabsatz in den jährlichen Gutachten nicht mehr fortgeführt.

⁶⁷ So auch die Bewertung durch die PTB sowie durch Vieweg, Gutachten 2009, S. 8.

⁶⁸ Studie des AK gegen Spielsucht zur Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte, Stand 1.1.2010, S. 64.

⁶⁹ A.a.O., S. 8.

b) Zahl der Spielhallen

Eine Übersicht sämtlicher im Zeitraum von 2006 bis 2010 erteilten Konzessionen liegt nicht vor. Zahlreichen Medienberichten ist jedoch zu entnehmen, dass die Zahl der Spielhallen in den vergangenen Jahren sprunghaft zugenommen hat.⁷⁰ Diese Zahlen werden durch die im Rahmen des AK gegen Spielsucht erhobenen Daten⁷¹ sowie durch vorliegende Vollzugsdaten einzelner Länder bestätigt. Als Beispiel können vorliegende Daten aus der Landeshauptstadt Stuttgart zitiert werden. Dort ist die Zahl der Spielhallen von 31 im Jahr 1998 auf das Doppelte (62) im Jahr 2008 angestiegen sei, mit weiter steigender Tendenz. Im Rahmen der Begehungen durch das IFT wurde festgestellt, dass lediglich 13 der 50 begangenen Spielhallen (28 %) bereits seit mindestens 10 Jahren betrieben werden. 19 der Spielhallen (38 %) werden seit 2006 durch den jetzigen Betreiber geführt.⁷²

Auch insoweit lassen sich aus den Feldstudien für die alten und die neuen Bundesländer unterschiedliche Tendenzen ablesen. In den neuen Bundesländern gab es 2010 -5,1% weniger Spielhallenstandorte im Vergleich zu 7,8% mehr in den alten Bundesländern. Schließlich ging die Anzahl der Spielhallenkonzessionen in den neuen Bundesländern leicht zurück (-0,9%), während sie in den alten Bundesländern um 24,3% anstieg.

Die Anzahl der Einwohner pro Spielhallengerät ist in allen Bundesländern gefallen, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß. Der Rückgang ist besonders deutlich in den wirtschaftlich starken Bundesländern. Nach den Daten der Feldstudie aus 2010 fiel der Einwohner pro Spielhallenkonzession im Vergleich zu 2006 (5.790 Einwohner) und 2010 (4.779 Einwohner).⁷³

Neu ist die Entwicklung, dass Spielhallen in viel frequentierten Lagen wie Autobahnraststätten und Flughäfen angesiedelt werden.⁷⁴

c) Mehrfachkonzessionen

Die Bedeutung von Mehrfachkonzessionen hat seit der Novelle der SpielV zugenommen. In Fällen von Mehrfachkonzessionen werden für einen Gebäudekomplex mehrere Spielhallenkonzes-

⁷⁰ U.a. Bericht im Berliner Tagesspiegel vom 4.9.2010; Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10.8.2010.

⁷¹ Eine entsprechende Tendenz lässt sich der Gegenüberstellung der Daten aus den einzelnen Feldstudien entnehmen, wenngleich ein unmittelbarer Vergleich der Erhebungen mangels Identität der Kommunen nicht möglich ist – siehe dort Gegenüberstellung von Kerndaten auf S. 90.

⁷² 4.7.1 der Studie (S. 142).

⁷³ ⁷³ AK gegen Spielsucht zur Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte, Stand 1.1.2010, S. 18.

⁷⁴ Hinweis im Gutachten des IFO-Instituts aus 2010, S. 15.

sionen nach § 33i GewO erteilt. Für den Besucher kann der Eindruck erweckt werden, es handelt sich um eine einheitliche (Groß-)Spielhalle. Diese Spielhallenkomplexe nähern sich im Erscheinungsbild den Automatenhallen der Casinos.

Die Feldstudien des AK gegen Spielsucht haben ergeben, dass in ca. 40 % der untersuchten Standorte mehrere Konzessionen bestanden, davon in 30 % zwei Konzessionen.⁷⁵ Im Rahmen der Begehungen durch das IFT gehörte 24 der 50 begangenen Spielhallen zur Spielhallenkomplexen mit je 2 bis max. 4 Konzessionen.⁷⁶

Das Bundesverwaltungsgericht hat bereits mit seinen Urteilen vom 9.10.1984⁷⁷ entschieden, dass eine Spielhalle zwar auch ein einzelner Raum sein kann. Benachbarte Spielhallen müssen nach der höchststrichterlichen Rechtsprechung räumlich so getrennt sein, dass bei natürlicher Betrachtungsweise die Sonderung der einzelnen Betriebsstätten optisch in Erscheinung tritt und die Betriebsfähigkeit jeder Betriebsstätte nicht durch die Schließung der anderen beeinträchtigt wird. Danach muss jede Spielhalle – auch wenn sie im räumlichen Zusammenhang mit anderen Hallen liegt – einen eigenen von außen zugänglichen Eingang haben; Verbindungen zwischen den Spielhallen dürfen nur dem Personal offen stehen. Entsprechende Vorgaben wurden durch das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 27.04.1993⁷⁸ bestätigt. Die Voraussetzungen sind ebenfalls nicht erfüllt bei gemeinsamer Außenreklame, gemeinsamen Vorraum oder gemeinsamer Außentür.

Der Bund-Länder-Ausschuss hat auf seiner Frühjahrsitzung in 2007 nochmals bestätigt, dass Spielhallenkomplexe baulich so auszugestalten sind, dass jede Spielhalle für sich einen von außen zugänglichen Eingang aufweisen muss; darüber hinaus dürfen interne Verbindungstüren zwischen 2 Spielhallen ausschließlich für Servicefunktionen und das Personal zur Verfügung stehen, nicht jedoch für den Publikumsverkehr genutzt werden. Der Ausschuss drückte mit diesem Beschluss seine Erwartung an die Kommunen/Bauämter aus, dass sie diese Vorgaben auch in der baurechtlichen Zulassungspraxis beachten.⁷⁹ Bei Fehlen der erforderlich räumlichen Trennung benachbarter Spielhallen muss grundsätzlich von einer Umgehung der in § 3 SpielV vorgegebenen Gerätehöchstzahl ausgegangen werden.

Mit Urteil vom 22.07.2008 hat das VG München⁸⁰ entschieden, dass es maßgeblich auf die „optische Sonderung“ ankäme. Danach sind die tatsächlichen Verhältnisse aus Sicht eines objekti-

⁷⁵ Dazu auch die IFT-Studie unter 4.3.5 (S. 77).

⁷⁶ 4.7.1 der Studie (S. 142).

⁷⁷ Az. 1 C 21.83; Az. 1 C 11.83 und Az. 1 C 47.83, abgedruckt in GewA 1985, S. 62 f.

⁷⁸ GewA 1993, S. 374.

⁷⁹ Über den Beschluss wurde im GewA 2007, S. 320 ff. berichtet.

⁸⁰ Az. M 16 K 07.3691.

ven Besuchers zu prüfen. Wenn für den objektiven Besucher der Eindruck eines einheitlichen Spielhallenkomplexes entsteht, dann sei es auch unerheblich, wenn die einzelnen Spielhallen über separate Eingänge verfügen. Hiervon müsse insbesondere dann ausgegangen werden, wenn Notausgangs- oder Durchgangstüren für das Personal offen stehen oder jederzeit durch die Besucher geöffnet werden können und auf diese Weise ein Hinüberwechseln zwischen den Spielhallen ohne Nutzung der Eingangstüren möglich ist.

In einzelnen Bundesländern wie insbesondere Bayern werden diese Vorgaben auf Grundlage von Rundschreiben der obersten Aufsichtsbehörde aus 2007 und 2009 bei der Konzessionierung von Spielhallen strikt angewendet. Um zu einer sachgerechten Beurteilung zu kommen, soll die Einhaltung der o.g. Vorgaben nicht nur anhand der eingereichten Baupläne geprüft werden, sondern auch eine Besichtigung vor Ort erfolgen. Die vom Antragssteller eingereichten Baupläne werden Gegenstand der Konzession, sodass nachträgliche Änderungen nicht mehr möglich sind. Im Rahmen von Kontrollen werden Nachbesserungen verlangt, soweit die baurechtlich möglich und zumutbar ist. Insbesondere werden Maßnahmen gegen einheitliche Außenwerbung mehrerer Spielhallen eingeleitet.

d) Aufstellung in den Gaststätten, sog. gespaltene Gaststätten, Vereins- und ähnlichen Räumen

Eine bundesweite Statistik der für die Aufstellung in Gaststätten nach § 33c Abs. 3 GewO erteilten Geeignetheitsbestätigungen besteht nicht. Laut Gutachten des Ifo-Instituts ist bei der Aufstellung in Gaststätten, Bars und Kneipen ein Rückgang zu verzeichnen.⁸¹

Sehr aktuell ist jedoch die Entwicklung, wonach Gaststättenbetreiber ihre bislang einheitlich geführten Betriebe aufspalten, um für jeden einzelnen eine Geeignetheitsbestätigung nach § 33c Abs. 3 GewO zu erhalten und dann jeweils drei Geldspielgeräte aufstellen zu können.

Der Bund-Länder Ausschuss „Gewerberecht“ befasste sich auf seiner Frühjahrsitzung 2010 mit dieser Thematik und verwies insoweit auf den Beschluss des VG Regensburg vom 04.08.2008⁸² Mit dem Beschluss hatte das Gericht die Rechtmäßigkeit der Ablehnung einer Geeignetheitsklärung nach § 33c Abs. 1 S. 3 GewO i.V.m. § 1 Abs. 1 Nr. 1 SpielV für Wettbüros bestätigt. Dies wurde insbesondere damit begründet, dass § 1 Abs. 1 Nr. 1 SpielV nur „Gaststätten im herkömmlichen Sinne“ umfasse, „die von den Besuchern in erster Linie zur Wahrnehmung der gast-

⁸¹ Gutachten aus Januar 2010, S. 15.

⁸² Az. RO 5 S 08.1202.

stättentypischen Tätigkeiten (Einnahme von Speisen und Getränken, Kommunikation) aufgesucht werden. Dies ist nicht der Fall, wenn der Besuch primär anderen Zwecken dient, insbesondere dem Zweck, sich an Spielgeräten zu betätigen und die Einnahme von Getränken nur als zusätzliches Angebot wahrgenommen wird“. Diese Kriterien könnten auf den vorliegenden Sachverhalt übertragen werden. Insoweit komme es auch auf den Gesamteindruck an. In einem ähnlich gelagerten Fall hat das VG Berlin⁸³ eine Auflage zu einer Geeignetheitserklärung nach § 33c Abs. 1 S. 2 GewO für rechtmäßig befunden, wonach nur ein Geldspielgerät aufgestellt werden durfte. Begründet wurde dies mit der Aufrechterhaltung des Gaststättencharakters. Durch eine größere Anzahl von Spielgeräten würde sich im Verhältnis zur vorhandenen Fläche (in dem Fall 35 qm) das Gepräge des Betriebes dahingehend verändern, dass von einem Spielhallenbetrieb ausgegangen werden müsste, der nicht genehmigungsfähig wäre. Insofern könnten ggf. auch die Gaststättenverordnungen herangezogen werden, soweit sie noch Mindestflächenanforderungen enthalten (was jedoch in den meisten Ländern wohl gestrichen ist). Der Bund-Länder-Ausschuss „Gewerberecht“ war sich einig, dass sowohl das Gepräge als „Gaststätte im herkömmlichen Sinne“ als auch die für die Einordnung als Gaststätte erforderliche Fläche geeignete Kriterien sind, um in den o.g. Fällen der Aufspaltung von Gaststättenbetrieben über die Geeignetheitsbestätigung zu entscheiden.

Es gibt Berichte über Defizite in Vereinsräumen und ähnlichen Räumlichkeiten, die zum Teil auch mit dem Begriff der „Teestuben“ verbunden werden. Vereine benötigen, soweit sie keinen Alkoholausschank betreiben, nach dem Bundesgaststättengesetz keine Gaststättenkonzession. Die bislang ergangenen Landesgaststättengesetze enthalten insoweit keine abweichende Regelung. Es gibt zum Teil Hinweise von Automatenaufstellern, dass in Vereinsräumen Anforderungen der SpielV wie z.B. hinsichtlich der Zahl der Geräte oder zum Verbot von Fun-Games nicht eingehalten werden.⁸⁴

Diese Spielstätten benötigen ebenfalls eine Geeignetheitsbescheinigung hinsichtlich des Aufstellortes gemäß § 33c Abs. 3 GewO. Ob wegen der nicht notwendigen Gaststättenkonzession diese Aufstellorte weniger häufig kontrolliert werden, kann nicht beurteilt werden. Andererseits ist diese Thematik den Vollzugsbehörden bekannt. In der Vergangenheit durchgeführte Schwerpunktaktionen haben Vereinsräumlichkeiten teilweise gezielt mit einbezogen.

e) **Umsatzentwicklung**

⁸³ Beschluß vom 20.01.2010 – VG 4 L 357.09

⁸⁴ U.a. Aussage eines Experten im Rahmen der IFT-Studie, unter 4.2.5, S. 63.

Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft gliedert sich in drei Branchenstufen, die Geräte herstellende Industrie, den Großhandel und die Betreiber (Aufsteller). Seit Inkrafttreten der Novelle der SpielV hat sich der Umsatz für die gesamte Branche günstig entwickelt, mit unterschiedlichen Zuwächsen für die jeweilige Branchenstufe.

Für die Jahre 2001 bis 2005, vor der novellierten Spielverordnung, ergab sich für den Bruttoertrag mit Geldspielgeräten in Spielhallen und Gaststätten ein leichter Anstieg (insgesamt 4%). Ab 2005 zeigt sich ein deutlicher Anstieg um etwa 38%. Für das Jahr 2009 hat das Ifo-Institut zuletzt ein Umsatzplus von 2,5 % ermittelt, nach dem im Vorjahr 2008 noch ein Plus von 6,7 % erreicht worden war. Die Kasseneinhalte nach Abzug der Auszahlungen an die Spieler weisen einen kontinuierlichen Anstieg mit einem deutlichen Sprung ab 2005 auf.⁸⁵ Die Umsätze für die im Rückgang befindlichen Sportgeräte (-26 %) wurden hier nicht berücksichtigt.

Der treibende Faktor für die Umsatzsteigerungen war der Austausch von Geldspielgeräten, die auf Grundlage der alten SpielV zugelassen worden waren, durch Geldspielgeräte auf Grundlage der novellierten SpielV. Wie bereits dargelegt, erfolgte ein Austausch im großen Umfang, zurückzuführen auf den bei Inkrafttreten der SpielV bestehenden Investitionsstau sowie dem notwendigen Abbau der 80.000 illegalen Fun-Games. Über den Austausch hinaus konnten zusätzliche Geldspielgeräte installiert werden, da die novellierte SpielV bei ausreichender Aufstellfläche 12 Geräte statt 10 Geräte gemäß SpielV alte Fassung pro Spielhallenkonzession erlaubt. In der Gastronomie können bei Sicherstellung des Jugendschutzes durch technische Mittel drei statt früher zwei Geräte je Betrieb aufgestellt werden. Dieser Umstellungsprozess ist jedoch zwischenzeitlich abgeschlossen.⁸⁶

Die Aufstellunternehmen mussten jedoch 2006 zunächst ein Umsatzeinbruch verbuchen. Bis zum Frühsommer 2006 wurden keine auf Grundlage der neuen SpielV zugelassenen Geräte angeboten. Die Aufsteller waren gezwungen, die Fun-Games ohne Übergangsfrist abzubauen, ohne eine Kompensation in Form von neuen Geräten zu haben. Insgesamt lagen die Umsätze der Aufsteller 2006 um mehr als 7 % unter dem Niveau des Vorjahres, obwohl der Umsatz mit Geldspielgeräten um 17 % anstieg.⁸⁷ Erst 2007 entfaltete die SpielV ihre positiven Wirkungen auch für die Aufstellerschaft. Insgesamt nahm der Umsatz in 2007 um 17 % zu.

⁸⁵ Siehe Auswertung IFT, Tabellen 4.3-7 und 4.3-8 (S. 79 f.) mit dem Hinweis, dass Zahlen zum Teil nach Berichtsjahr der Publikationen etwas unterschiedlich angegeben werden

⁸⁶ Entsprechend Vieweg, Gutachten 2010, S. 17.

⁸⁷ Vieweg, Gutachten aus 2010, S. 19.

Entsprechend einer Erhebung des AK gegen Spielsucht wurde 2008 pro Spielgerät und Monat für die Spielhallen ein durchschnittlicher Kasseneintrag von 1.801,66 Euro (im Vergleich zu 1.533,88 Euro in 2006) und für Gaststätten ein durchschnittlicher monatlicher Kasseneintrag von 610,47 Euro (im Vergleich zu 409,03 Euro in 2006) angegeben.⁸⁸

Wie unter 1.) dargelegt gehen die Hersteller verstärkt dazu über Software und z.T. auch die Hardware zu vermieten. Dies hat zu einer gewissen Verstärkung des Umsatzes der Hersteller geführt. Die in der Vergangenheit stark ausgeprägten Investitionszyklen flachen sich zugunsten laufender Zahlungsströme aus Vermietungen und Lizenzeinnahmen ab. Auf Seiten der Aufsteller führen die Miet-/Pachtzahlungen zu Liquiditätsabflüssen, die bei dem früher üblichen Kauf der Geräte so nicht bestanden. Die Verträge für Spiele und Geräte, die an Attraktivität verloren haben können heute gekündigt werden und gegen neue, attraktivere Spiele ausgetauscht werden.

Der Übergang vom Verkauf zur Vermietung hat Auswirkungen für den Großhandel, über den traditionell das Gerätegeschäft abgewickelt wird. Der Absatz der Geräte über Mietmodelle der Hersteller ist für den Großhandel weniger attraktiv, da keine oder nur geringfügige Vermittlungsprovisionen seitens der Industrie angeboten werden. Neue Geschäftsfelder wie die Vermittlung von Finanzierungslösungen sowie das Anbieten von Reparatur- und Serviceleistungen vor Ort gewinnen an Bedeutung. Mit der Umsatzentwicklung im Gesamtmarkt konnte der Großhandel nicht mithalten.⁸⁹

f) Vergnügungssteuer

Unterhaltungsautomaten mit und ohne Geldgewinnmöglichkeit in Spielhallen und Gaststätten werden mit einer monatlichen Vergnügungssteuerpauschale belegt. Hierbei handelt es sich um eine örtliche Verbrauchs- und Aufwandssteuer, für die die Länder nach Art. 105 Abs. 2 a GG die Gesetzgebungskompetenz haben. Lediglich in Bayern wird bislang eine solche Steuer noch nicht erhoben.

Bemessungsgrundlage der Steuer sowie Steuerhöchstsätze variieren von Bundesland zu Bundesland und zwischen den einzelnen Kommunen. Dies muss sich auch auf den Wettbewerb zwischen den Aufstellunternehmen auswirken.

⁸⁸ Studie zur Angebotsstruktur aus 2010, S. 29. Zahlen für 2008 entsprechen Angaben der Forschungsstelle für Handel/Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung GmbH; Zahlen für 2006 entsprechen den Angaben des Instituts für Wirtschaftsforschung München/-ifo.

⁸⁹ Vieweg, Gutachten aus 2010, S. 18 f.

Bundesländer wie Berlin und Saarland haben in ihren Vergnügungssteuergesetzen landeseinheitliche Steuerhöchstgrenzen festgelegt. Dabei wird zwischen Spielgeräten mit und ohne Gewinnmöglichkeit sowie zwischen der Aufstellung in Spielhallen und Gaststätten unterschieden. In anderen Bundesländern wie Baden-Württemberg, Hessen und Sachsen liegt die Gestaltung der Vergnügungssteuerpauschalen nach den Kommunalabgabengesetzen in der Hand der jeweiligen Kommunen. Der pauschale Stückzahlmaßstab im Hamburgischen Vergnügungssteuergesetz wurde mit dem Urteil des Bundesverfassungsgericht vom 4.2.2009⁹⁰ wegen Verstoßes gegen den Gleichheitsgrundsatz für verfassungswidrig erklärt. Das Bundesverwaltungsgericht legte mit Beschluss vom 9.6.2010⁹¹ Grundsätze zur Heilung der wegen Verletzung der steuerlichen Belastungsgleichheit durch Verwendung des Stückzahlmaßstabs nichtigen Steuergesetze fest. Danach ist grundsätzlich von einem Wirklichkeitsmaßstab, basierend auf Spieleinsatz oder Einspielergebnis auszugehen. U.a. hatte der Hessische Verwaltungsgerichtshof mit Urteil vom 13.1.2010⁹² festgestellt, dass der Maßstab der elektronisch gezählten Bruttokasse den mit der Spielapparatsteuer besteuerten Aufwand des Spielers weitgehend wirklichkeitsgerecht erfasst.

Allgemein zeichnet sich eine Tendenz zur Erhöhung der Vergnügungssteuer ab. Die Kommunen nutzen insoweit die Vergnügungssteuer auch als Lenkungsinstrument hinsichtlich der Ansiedlung von Spielhallen. Sofern die Rechtsordnung dadurch nicht widersprüchlich wird, dürfen die Kommunen mit den örtlichen Steuern auch Lenkungszwecke verfolgen. Das grundsätzlich weite Ermessen hinsichtlich der Höhe des Steuersatzes wird lediglich durch das rechtsstaatliche Übermaßverbot einer Erdrosselungswirkung als äußerster Grenze der Besteuerung eingeschränkt.⁹³ Die steuergesetzliche Regelung darf daher nicht so beschaffen sein, dass sie mit ihrer Lenkungsfunktion die Aufstellung der Spielgeräte in aller Regel und nicht nur in Ausnahmefällen wirtschaftlich unmöglich macht, sie also eine „erdrosselnde“ Wirkung ausübt, da dies einen Eingriff in die Berufswahl des Art. GG Artikel 12 GG Artikel 12 Absatz I GG darstellen würde.⁹⁴ Zu dieser Frage gibt es zahlreiche Rechtsprechung. U.a. hatte das OVG Lüneburg eine Besteuerung in Höhe von 12 % als mit diesen Grundsätzen vereinbar angesehen.

Die Stadt Mengen (Baden-Württemberg) hat zuletzt die Vergnügungssteuer mit 25 % für gewerbliche Geldspielgeräte in Spielhallen festgesetzt.

⁹⁰ 1 Bv1 8/05.

⁹¹ 9 CN 1/09.

⁹² 5 A 1794/09.

⁹³ BVerwG, NVwZ-RR 1998, S. 672.

⁹⁴ BVerwG a.a.O.

Die Erhebung von Vergnügungssteuer als Steuerungsinstrument ist durchaus umstritten. Zum Teil wird der Vorwurf erhoben, dass die Kommunen die Ansiedlung insbesondere von großen Spielhallenkomplexen mit mehreren Konzessionen für einen Standort fördern, um das Aufkommen der Vergnügungssteuer zu erhöhen.

3.) Spielerschutz

Die vom Bundeswirtschaftsministerium in Auftrag gegebene Studie des IFT untersucht die Auswirkungen der Novelle der SpielV auf das pathologische Spielverhalten und den Spielerschutz.

Das IFT verweist im Zusammenhang mit dem Glückspiel auf zwei wesentliche Risiken: Zum Einen das Risiko, dass der Spieler Geldbeträge verliert, die seine finanziellen Verhältnisse übersteigen; zum Anderen das Risiko von Störungen im kognitiven Erleben und Sozialverhalten, die unter das Krankheitsbild des pathologischen Spielverhaltens zusammengefasst werden. Der Gesetzgeber hat diese Risiken z.T. ausdrücklich als Gegenstand des Spielerschutzes formuliert. So muss gemäß § 33e Absatz 1 Satz 1 GewO die Bauartzulassung für Geldspielgeräte versagt werden, „wenn die Gefahr besteht, dass der Spieler unangemessen hohe Verluste in kurzer Zeit erleidet“. Gemäß der Verordnungsermächtigung des § 33f Absatz 1 GewO ist die „Eindämmung der Betätigung des Spieltriebs“ ausdrückliches Regelungsziel der SpielV.

Kern der Untersuchung sind die Befragungen von 576 anwesenden Spielern in Spielhallen und Gaststätten (in Bayern, Niedersachsen, und Sachsen) sowie 96 Betreibern von Spielstätten anhand von Fragebögen, die mit dem für die Studie eingesetzten Fachbeirat abgestimmt worden sind. Ziel der Befragung bestand darin, eine möglichst objektive Erfassung des Spielverhaltens vor und nach der Novelle zu erreichen. Insbesondere wurde abgefragt der Wissenstand über die Veränderungen an den Geldspielgeräten, eine Bewertung der Veränderungen anhand von Kriterien wie Spielanreiz, Spielrisiko und Spielerschutzmaßnahmen sowie zu den Gewinnen und Verlusten an den Geldspielgeräten.

Die Zielsetzung führte dazu, dass bei der Stichprobenziehung 75 % der Spieler ausgewählt wurden, die zumindest eine vierjährige Spielerfahrung haben, um Veränderungen an den Spielgeräten zu erkennen und beurteilen zu können. Entsprechende Daten zur SpielV alte Fassung liegen in dem Umfang nicht vor. Hinzu kam, dass die Befragungen auf in Spielhallen anwesende Spieler zielte und nicht auf die Bevölkerung in ihrer Allgemeinheit. Daher war die Wahrscheinlichkeit für die Befragung eines Vielspielers höher als für die Befragung eines Seltenspielers. Dies

fürte insoweit zu einer Verzerrung, als der Anteil der Vielspieler und Langzeitspieler bei den Befragten überproportional vertreten waren. Vielspieler und Langzeitspieler haben ein höheres Risiko für spielerbezogene Probleme, sodass die vom IFT gezogenen Stichproben mit hoher Wahrscheinlichkeit eine höhere Problematik im Hinblick auf Merkmale des pathologischen Spielverhaltens aufweist als der Durchschnitt der Spieler an Geldspielgeräten in der Bevölkerung. Um die Verzerrung abschätzen zu können, hat das IFT einen Vergleich der Erhebungen dieser Studie mit den Ergebnissen des vom IFT im Auftrag des Bundesministeriums der Gesundheit erhobenen Daten des Suchtsurveys zum Thema Glücksspiel aus dem Jahr 2006 vorgenommen. Die vorgenannten Umstände (Auswahl von Spielern mit mindestens vierjähriger Spielerfahrung; Befragung in Spielhallen) führen u.a. dazu, dass die aktuelle Studie des IFT verglichen mit den Ergebnissen des Suchtsurveys aus dem Jahr 2006 auf einem neun- (für Spielhallen) bzw. dreizehnfach (für Gaststätten) höheren Anteil an pathologischen Spielern und einem doppelt so hohen Anteil an regelmäßigen Spielern beruht. Folglich sind die Ergebnisse stark durch Aussagen von pathologischen Spielern und Vielspielern beeinflusst worden. Dies führt nach Einschätzung des IFT wahrscheinlich zu einer Überzeichnung der Risiken bei Spielintensität und Geldverlust und beeinflusst wahrscheinlich auch Risiko- und Präferenzeinstufungen.⁹⁵ Gleichwohl sei die erreichte Stichprobe für die Darstellung der Spielprozesse in den Spielstätten relevant. Wegen der wahrscheinlichen Verzerrung einiger Parameter wie Spielintensität oder Geldeinsatz sei die gesamte Auswertung getrennt für Spieler mit und ohne pathologisches Spielverhalten durchgeführt worden.⁹⁶

Sowohl bei den Spielern als auch bei den Betreibern war der Anteil derjenigen, die ein Interview verweigerten, sehr hoch (47 % in Spielhallen bzw. 64 %). Das IFT führt dazu aus, dass die geringe Bereitschaft der Spieler zur Mitwirkung ein Hinweis auf ein hohes Maß an gefühlter und gewünschter Anonymität sei. Es gäbe keine Studien, die zeigten, dass teilnehmende und verweigernde Spieler systematische Unterschiede in Hinblick auf die Fragestellungen aufwiesen, doch könne dies nicht ausgeschlossen werden.⁹⁷

a) Veränderungen des Spielverhaltens in den letzten Jahren; finanzielle Auswirkungen für Spieler

⁹⁵ Dazu 3.1.7 der Studie (S. 41).

⁹⁶ Dazu 4.4.11 der Studie (S. 117).

⁹⁷ Abschnitt 3.1.7 der Studie (S. 41).

Das IFT hat die Spieler, die bereits 2005 oder früher mit dem Spielen an Geldspielgeräten begonnen haben, nach Änderungen ihres Spielverhaltens befragt. Bei Bewertung der Ergebnisse müssen die zuvor dargestellten Verzerrungen aufgrund des Anteils an Vielspielern und Langzeitspielern berücksichtigt werden.

Bei fast allen Parametern der Spielintensität (Spieeltage, Spielstunden pro Spieltag, längste Spielzeit, zum Spielen mitgenommener Betrag, höchster Tagesgewinn und –verlust) zeigt sich sowohl in Spielhallen wie in Gaststätten eine signifikante Zunahme der Durchschnittswerte von 2005 auf 2009 jeweils zwischen etwa 10% und 30%. Beim „höchsten Tagesverlust“ in Spielhallen liegt die Zunahme bei nahezu 50%⁹⁸.

Hingegen haben sich die durchschnittlichen Monatsausgaben für das Spielen eher reduziert. Da der faktische Verlust pro Stunde von 21 Euro (2005) auf 14 Euro (ab 2006) sinkt, bleibt die Monatsausgabe (=Verlust) etwa gleich (Spielhallen) bzw. geht um etwa 20% zurück (Gaststätten). Dies bestätigen auch die bereits unter III)2.)b)(4) dargestellten Fallstudien des Fraunhofer-Instituts. Diese Studien geben einen Hinweis darauf, dass der durchschnittliche Spieleraufwand pro Spielstunde tendenziell abgenommen hat. Für die untersuchten Geräte lag der durchschnittliche Aufwand im Untersuchungszeitraum im Jahr 2009 bei 11,39 Euro. Dies deutet darauf hin, dass die Geräte, um für den Aufsteller hinsichtlich der Einnahmen weiterhin attraktiv zu sein, auch längere tatsächliche Spielzeiten aufweisen müssen. Dies wäre jedoch ein Indiz dafür, dass diese Automaten in höherem Maße die Unterhaltungserwartung des Spielers ansprechen, der länger am Geräte verweilt, und der schnelle Geldgewinnreiz nicht mehr so ausgeprägt ist. Dies würde der Zielsetzung der Novelle entsprechen, wonach mit neuen Spielgestaltungen das Unterhaltungsmoment stärker in den Vordergrund gestellt werden sollte.⁹⁹

Dennoch geben knapp 60% der befragten Personen in Spielhallen an, dass sie sich aufgrund des Spielens finanziell einschränken müssen. Der Wert liegt in Gaststätten deutlich geringer mit etwa 48%.¹⁰⁰ Etwa 12% geben alles verfügbare Geld für das Spielen aus, etwa 7% müssen zusätzlich Geld besorgen. In Gaststätten liegt der vergleichbare Wert bei etwa 10% und für „zusätzliches Geld besorgen müssen“ deutlich darunter.

Eine Auswertung der bei den Spielern abgefragten DSM-IV-Kriterien für Pathologisches Glücksspiel ergab, dass etwa 42% der vom IFT befragten Spieler in Spielhallen und 30% in

⁹⁸ Tabelle 4.4.-12.

⁹⁹ BRat-Drs. 655/05 vom 30. August 2005, S. 11.

¹⁰⁰ Tabelle 4.4-14.

Gaststätten eine solche Störung aufweisen. Dieser Anteil ist etwa 8- bzw. 6-mal höher als in der Allgemeinbevölkerung (s.o.).

In Spielhallen wird der Anreiz zu Spielen überwiegend als unverändert eingeschätzt (etwa 45%), die Möglichkeit mehr Geld zu gewinnen als deutlich höher als bisher. Aber auch die Risiken werden von der Mehrheit als größer gegenüber bisher eingeschätzt (etwa 60% beim Geldverlust und 50% beim Kontrollverlust). Die Werte in Gaststätten sind vergleichsweise ähnlich.¹⁰¹

U.a. wurde im Rahmen der Feldstudien des AK gegen Spielsucht festgestellt, dass der Anteil der Frauen unter den Spielern an Geldspielgeräten tendenziell steigt. Von 8,94 % Spielerinnen in 2007 ist die Zahl auf 16,99 % in 2009 gestiegen.

Der AK gegen Spielsucht führt dies vor allem auf den Wandel von Spielhallen zu sog. Entertainment-Centern zurück. Dies gilt insbesondere für Großspielhallen mit mehreren Konzessionen an einem Standort.

Die BZgA hat in den Jahren 2007 und 2009 Repräsentativbefragungen von 10.000 über 16- bis 65-Jährige in Deutschland zum „Glücksspielverhalten und problematisches Glücksspiel“ durchgeführt. Erfasst wurden Verhaltensdaten zu 19 verschiedenen Formen des Glücksspiels, von Lotto über Keno, Oddset, dem Großen und Kleinen Spiel in Spielbanken bis hin zu den gewerblichen Geldspielgeräten. Die Auswertung betraf auch Glücksspiele, deren Teilnahme nicht die Volljährigkeit voraussetzt (wie z.B. Lotto „6 aus 49“). Aus einem Vergleich der Ergebnisse der beiden Studien wurde festgestellt, dass die 12-Monats-Prävalenz des Glücksspiels an Geldspielgeräten von 2,2 % in 2007 auf 2,7 % in 2009 angestiegen ist. Die Zunahme betrifft insbesondere junge Männer. Der Anteil derjenigen, die in den zwölf Monaten vor dem Interview an Geldspielautomaten gespielt haben, steigt bei 18- bis 20-jährigen Männern von 5,8 % (2007) auf 15,3 % (2009) und bei den 21- bis 25jährigen von 5,1 % (2007) auf 9,0 % (2009).¹⁰² Die BZgA vermutet hinter dem Anstieg die höhere Attraktivität der digitalisierten Automaten für gerade diese Generation.¹⁰³

Diese Steigerungen müssen weiter beobachtet werden, sollten aber auch nicht überinterpretiert werden. Das IFT stellt in seiner Studie hierzu fest, dass bei zwei Messzeitpunkten noch nicht von einer systematischen Entwicklung gesprochen werden kann.¹⁰⁴

¹⁰¹ IFT-Studie unter 4.4-6 (S. 105).

¹⁰² Tabelle 18 im Ergebnisbericht der BZgA.

¹⁰³ S. 67 des Ergebnisberichts.

¹⁰⁴ Studie unter 4.3.4 (S. 75).

b) Problematische Ausprägungen des Spielverhaltens im Zusammenhang mit Merkmalen der Spielgeräte

Die Befragungen ergaben aktuelle problematische Ausprägungen des Spielverhaltens, die im Folgenden zusammengefasst werden. Im Übrigen wird auf die Darstellung in der Studie (siehe Anlage) verwiesen. Ergänzend wird auf Ergebnisse der Feldstudien des AK gegen Spielsucht Bezug genommen.

(1) Gleichzeitiges Spielen an mehreren Geräten

Durch neue Vorgaben hinsichtlich Abstandsregelungen zwischen zwei beieinander stehenden Geräten sowie die Anbringung von Sichtblenden wurde im Rahmen der Novelle angestrebt, die Zahl der Personen zu reduzieren, die in Spielhallen an mehreren Geldspielgeräten spielen. Auch durch die Reduzierung der Mindestspieldauer von 12 auf 5 Sekunden sollte die Mehrfachbespielung zumindest erschwert werden.

Die IFT-Studie hat ergeben, dass zwar fast 90% der Spieler Sichtblenden aufgefallen sind, jedoch für mehr als die Hälfte der Befragten diese Blende keine Auswirkungen auf das Verhindern von Spielen an mehr als zwei Geräten hatten. Etwa 80 % der Spieler in Spielhallen spielen an ein oder zwei Geräten, knapp 20% an drei und mehr Geräten gleichzeitig.¹⁰⁵ In Gaststätten liegt der vergleichbare Wert für drei Geräte mit etwa 7% deutlich geringer. Aus der Befragung der Betreiber ergab sich, dass etwa 38 % an zwei Geräten und 13 % an drei und mehr Geräten spielen. Die Werte für mehr als 2 Geräte liegen höher als diejenigen aus der Teilstudie zur Begehung von Spielhallen (ein Gerät 76%, zwei Geräte 20%, mehr Geräte 4%; vgl. Kap. 4.7.4) und höher als die vom AK gegen Spielsucht in seiner Feldstudie für 2009 erfassten Werte (ein Gerät: 51 %, zwei Geräte: 39 %, darüber etwa 9%).¹⁰⁶ Einem Vergleich der vom AK gegen Spielsucht für die Jahre 2004 und 2009 erhobenen Daten zur Mehrfachbespielung ist zu entnehmen, dass sich die Anzahl der von einem Spieler gleichzeitig aktiv bespielten Geräte von 2,54 Geräten in 2004 auf 1,36 in 2009 abgesenkt hat. Der Anteil derjenigen, die drei oder mehr Geräte gleichzeitig aktiv bespielen, reduzierte sich erheblich von 40,6 % in 2004 über 14,59 % in 2007 auf 3,51 % in 2009. Der AK gegen Spielsucht führt dies auf die Reduzierung der Mindestspieldauer und die erhöhte Ereignisdichte über (Klein-)Gewinne der Geräte der neuen Generation zurück, da der

¹⁰⁵ Studie unter 4.4.3 (S. 96) sowie Tabelle 4.4-8.

¹⁰⁶ Feldstudie 2009 unter 8.1, S. 42.

Spieler hierdurch in der Regel an ein Gerät gebunden wird.¹⁰⁷ In der Feldstudie wird jedoch gleichzeitig darauf hingewiesen, dass bei diesen Zahlen nicht die Spieler einberechnet worden sind, die gleichzeitig weitere Geräte mit Geld bestücken, um den Transferprozess von Geld in Punkte parallel vorzunehmen. Dieses Spielverhalten, das nur an Geräten funktioniert, die nicht umgehend mit Einwurf der Münzen das aktive Spiel starten, können zu erhöhten Spielverlusten führen (s. zum Punktespiel unter III)2.)c)). Ein im Rahmen der Feldstudie 2009 durchgeführter Praxistext in 26 Nürnberger und 34 Dortmunder Spielhallen hat ergeben, dass sich der Durchschnittswert bei Einbeziehung der Punkte-Umwandlung erhöht (1,58 %).

Im Rahmen der Befragung des IFT hinsichtlich der Einschätzung der Risiken im Zusammenhang mit dem Spielen wurde das Spielen an mehreren Geräten mit weitem Abstand die höchste Risikoeinschätzung zugeordnet.¹⁰⁸

(2) Punkte-Spiel, Sonderspiele o.ä. sowie Vormünzen von Geräten

Die Umwandlung monetärer Werte in Punkte, mit denen unabhängig von den Begrenzungen der SpielV zu Gewinnen und Verlusten pro Stunde gespielt werden können, wird aktuell besonders kritisch diskutiert. Im Rahmen der Befragung durch das IFT gaben knapp 25% der Spieler in Spielhallen und Gaststätten an, dass sie keine Punkte gewonnen haben, die zu einer Auszahlung führten. Die Punktegewinne der Restgruppe zeigen, dass in Spielhallen bei etwa 8% der Nennungen die ausbezahlten Punkte zwischen 50.000 und 100.000 liegen (etwa 500 € bis 1.000 €), und bei knapp 8% über 100.000. Berücksichtigt man jetzt nur die Personen, bei denen eine Punktzahl ausgezahlt wurde (etwa 75% in Spielhallen und Gaststätten), dann haben 17% zwischen 501 € und 1.000 € und etwa 14% mehr als die in dem Erlass vom Oktober 2007 als neue Obergrenze festgelegten 1.000 € ausbezahlt bekommen. In Gaststätten liegen die vergleichbaren Werte etwas geringerer. Laut Spielerangaben werden in 35 % der Fälle Gewinne sofort und illegal ausgezahlt (s.o.).

Die von den Herstellern entwickelten Punktesysteme erzeugen zumindest subjektiv in den Augen der Spieler den Eindruck höherer Gewinne als 500 Euro pro Stunde. Dem Punktespiel wird von den Spielern immerhin die zweithöchste Risikoeinschätzung zugeordnet.¹⁰⁹

Auch die Betreiber von Spielstätten ordneten im Rahmen der IFT-Studie den Punktesystemen neben dem Höchsteinsatz von 2,30 Euro bei 75-Sekunden Spiel das höchste Risiko zu.¹¹⁰

¹⁰⁷ S. 43 und S. 97.

¹⁰⁸ Tabelle 4.4-24 – 62,9 %.

¹⁰⁹ Tabelle 4.4-24 - 46,4 %.

Die Punktesysteme haben zu dem verstärkten Phänomen des Vormünzens oder auch „Vorheizens“ der Geräte geführt (s.o.). Spieler, die an derartigen Geräten spielen, sparen sich die Zeit für die Umwandlung von Geld und Punkten. Das Risiko, mit einem Spiel hohe Verluste zu erleiden, ist in derartigen Fällen hoch. Entsprechend schätzen 42,6 % der vom IFT befragten Spieler vorgeladene Geräte als sehr gefährlich ein.¹¹¹

Auch Freispiele (s. III)2.)e)) wurden von Spielern als riskant eingeschätzt.¹¹²

(3) **Spielpause**

Ziel der mit der Novelle eingeführten Spielpause von fünf Minuten nach einer Stunde Spielbetrieb bestand darin, dem Spieler eine „Abkühlphase“ zu verschaffen. Die Befragung durch das IFT hat nunmehr ergeben, dass nur bei einem Drittel der Spieler der angestrebte Effekt, Pause zu machen bzw. aufzuhören, erreicht wird. 45 % der Spieler wechseln stattdessen zu einem anderen Gerät und 12 % spielen bereits an mehreren Geräten.

4.) **Jugendschutz**

a) **Einhaltung der gesetzlichen Jugendschutzvorgaben**

Gemäß § 6 Abs. 1 Jugendschutzgesetz ist Kindern und Jugendlichen die Anwesenheit in öffentlichen Spielhallen oder ähnlichen vorwiegend dem Spielbetrieb dienenden Räumen nicht gestattet. Gemäß § 6 Abs. 4 der SpielV müssen deutlich sichtbare Warnhinweise auf den Geräten angebracht werden, die sich auf den Jugendschutz beziehen.

Nach den Ergebnissen der IFT-Studie ist davon auszugehen, dass die jugendschutzrechtlichen Bestimmungen in Spielhallen weitgehend eingehalten werden. Weitaus weniger gut werden die gesetzlichen Vorgaben in Gaststätten umgesetzt. Im Rahmen der Begehungen wurde in den 50 kontrollierten Spielhallen lediglich eine Person gesichtet, die „augenscheinlich“ unter 18 Jahre alt war. Bei den Beobachtungen im Rahmen der Spielerbefragungen in 65 Spielhallen wurde drei Personen gesichtet, die als Jugendliche eingeschätzt wurden.

Auch Rückmeldungen der Vollzugsbehörden der Länder ergeben, dass die Einhaltung der Jugendschutzvorgaben in gewerblichen Spielhallen grundsätzlich keine Probleme bereitet.¹¹³

¹¹⁰ Tabelle 4.5-13.

¹¹¹ Tabelle 4.4-24.

¹¹² IFT Studie unter 4.4.3 (S. 92).

81% der Betreiber von Spielhallen können die einschlägigen Jugendschutzvorgaben nennen. Ein Zutrittsverbot für Jugendliche haben 68% der Betreiber von Spielhallen in den letzten vier Wochen ausgesprochen, 23% häufiger als zehn mal.

Der Kenntnisstand von Betreibern von Gaststätten zu notwendigen Maßnahmen für den Jugendschutz ist deutlich geringer als in Spielhallen: Nur 56% der Betreiber können die Kontrolle des Alters als Maßnahme aktiv nennen, und je 94% wissen nicht, dass zur Durchsetzung des Jugendschutzes bei zwei Geräten eine ständige Aufsicht und bei drei Geräten „technische Sicherungsmaßnahmen“ (§ 3 Abs. 1 S. 2 SpielV) notwendig sind. Nur 11% haben angegeben, dass sie in den letzten vier Wochen ein Spielverbot für Jugendliche ausgesprochen haben, und nur 50% eine Nachfrage nach dem Alter bei jung aussehenden Personen.

b) Prävalenz des Glücksspiels bei Jugendlichen

Das IFT hat zur Frage der Prävalenz des Glücksspiels bei Jugendlichen eine im Rahmen der internationalen Studie der WHO zum Thema „Health Behavior in School Aged Children“ durchgeführte Repräsentativstudie in NRW aus dem Jahr 2003 sowie die zwei von der BZgA für die Gesamtbevölkerung durchgeführten repräsentativen Erhebungen über 16- bis 65-Jährige in Deutschland für die Jahre 2007 und 2009 ausgewertet.

Im Rahmen der WHO-Studie aus 2003 wurden 13- bis 18-Jährige befragt. 7,4 % der Befragten gaben an, in den letzten 12 Monaten an Geldspielgeräten in Spielhallen und Casinos (insoweit erfolgte keine Unterscheidung) gespielt zu haben.

In der BZgA Studie 2008 über das Glücksspiel 2007 haben 26,7% der Jugendlichen im Alter von 16 – 17 Jahren mindestens einmal in den letzten 12 Monaten an einem Glücksspiel teilgenommen, im Jahr 2009 waren es 24,2%. Von besonderer Bedeutung war 2007 bei den 16- bis 17-Jährigen Jugendlichen das private Glücksspiel (11,3%), Pokern mit Geldeinsatz (9,3%) und Sofortlotterien (10,8%, signifikanter Rückgang 2009). Das Spielen an Geldspielgeräten wird von 2,3% für 2008 und 2009 angegeben.

Die Unterschiede zwischen der WHO-Studie aus 2003 und denen der BZgA erklärt das IFT mit methodischen Unterschieden und ggf. einer zwischenzeitlichen Verschärfung der Kontrolle.¹¹⁴

¹¹³ U.a. Stellungnahme der Landesregierung in Mecklenburg-Vorpommern vom 26.04.2010, Drs. 5/3367.

¹¹⁴ IFT-Studie unter 4.3.4 (S. 71).

Zusammenfassend ist laut der aktuellen BZgA-Studie 2008 der Anteil von Jugendlichen (16 – 17 Jahre) mit verbotenem Spiel (zumindest ein Mal in den letzten 12 Monaten) an Geldspielgeräten mit 2,3% gering. Auch wenn die Studien von 2003 und 2008 nicht uneingeschränkt miteinander vergleichbar sind, ist doch eine Tendenz zu einer weitgehenden Einhaltung der Jugendschutzbestimmungen zu erkennen.

5.) Illegales Spiel

Eines der vorrangigen Ziele der Novelle war die Entfernung der nunmehr illegalen Fun-Games. Die gesamten Regelungen der Gewerbeordnung und der SpielV sind in dem Kontext zu sehen, dass mit der Bereitstellung eines regulierten und überwachten Angebots an Geldspielen der Bevölkerung eine verlässliche und attraktive Alternative zu illegalen Spielen angeboten werden soll. Hierbei handelt es sich um eine auch in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs¹¹⁵ als auch des Bundesverfassungsgerichts¹¹⁶ anerkannte Zielsetzung des Gesetzgebers. In der amtlichen Begründung zur Novelle wird insoweit insbesondere auf die mit den neuen Spielangeboten im Internet, die grenzüberschreitend sind und den damit verbundenen Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung hingewiesen. Entsprechend sollte der Bereich des gewerblichen Spiels an die neue Situation angepasst werden.¹¹⁷ Mit der Einräumung eines größeren Freiraums wurde den Anbietern von Geldspielgeräten die Möglichkeit eingeräumt die Geräte so attraktiv zu machen, dass die Teilnahme an Formen des illegalen Glücksspiels (wie z.B. die Teilnahme an illegalen Pokerturnieren oder am illegalen Internet-Glücksspiel) uninteressant wird.

Wie unter III)1.) bereits dargelegt sind die Fun-Games im großen Umfang abgebaut worden. Es wurden nur noch vereinzelt Geräte insbesondere in Kleinspielhallen aufgefunden worden. Bei entsprechend intensiven Kontrollen kann ein vollständiger Abbau erreicht werden.

Mit den neu eingeführten Punktesystemen haben hingegen illegale Praktiken wie Auszahlungen von Gewinnen – z.T. unter Nichteinhaltung der Gewinn Grenzen der SpielV - durch das Personal sowie das Vorheizen von Geräten zugenommen.

Im Rahmen der IFT-Studie wurden die Spieler auch zu Wahrnehmung von Spielangeboten befragt, die illegal sind. 15% der Spieler in Spielhallen bzw. 22% der Spieler in Gaststätten haben

¹¹⁵ Rs. 338/04 „Placanica“, Rn. 55.

¹¹⁶ Urteil vom 28.3.2006, BVerfGE 115, 276.

¹¹⁷ BRat-Drs. 655/05 vom 30. August 2005, S. 9 (Ausgangslage)

Erfahrungen mit illegalem Glücksspielen (ohne illegales Glücksspiel im Internet, dieses wurde gesondert abgefragt). 7,2% der Personen in Spielhallen und 7% der Personen in Gaststätten geben an, dass sie 2009 an illegalen Glückspielaktivitäten (ohne Internet) teil genommen haben, davon nur ein marginaler Anteil regelmäßig. Eine regelmäßige Teilnahme am illegalen Glücksspiel in „Hinterzimmern“ gaben für 2009 für Spielhallen 1,1 % der Spieler und für Gaststätten 2,8 % der Spieler an. Hiervon umfasst ist insbesondere die Teilnahme an Pokerturnieren, die illegal sind, soweit sie mit Geldgewinnen durchgeführt werden. Internet-Glücksspiele, die seit Inkrafttreten des Glücksspielvertrages zum 1.1.2008 auch im Bereich des staatlich monopolisierten Glücksspiels verboten sind, werden aktuell regelmäßig von 2 bis 3 % gespielt.¹¹⁸

Nach Informationen von Vollzugsbehörden aus Rheinland-Pfalz wurden dort aufgrund von entsprechenden Hinweisen auf „Hinterzimmer“ in Spielstätten, also Räume, auf denen sich die gewerberechtliche Erlaubnis nicht erstreckt, Durchsuchungen durchgeführt. In Zusammenarbeit mit Vertretern der von Unterhaltungsautomatenbranche eingerichteten Initiative „Roter Brief“ wurden tatsächlich Räumlichkeiten aufgefunden, in denen sich manipulierte Geräte befanden. In diesen Fällen wurden strafrechtliche Verfahren wegen Verdachts des verbotenen Glücksspiels eingeleitet.

Insgesamt liegen laut Polizeilicher Kriminalstatistik Glücksspieldelikte seit Jahren auf einem relativ gleich bleibenden Niveau und stellen nur einen marginalen Anteil an allen Delikten. Allerdings kann kein Bezug zwischen dieser Entwicklung und der Änderung der Spielnovelle hergestellt werden. Darüber hinaus gibt es möglicherweise eine neue Dunkelziffer illegalen Glücksspielens durch die Änderung des Glücksspiel-Staatsvertrages, der früher legales Glücksspielen im Internet strafbewehrt hat. In wie weit die Novelle der SpielV die Beteiligung von Spielern an GSG an der Gesamtheit der illegalen Glücksspielformen reduziert hat, ist insgesamt sehr schwer zu beurteilen.

Die aufgrund eines Auftrags der Innenministerkonferenz eingesetzte Bund-Länder-Projektgruppe „Regulierung des gewerblichen Automatenspiels in Spielhallen und Gaststätten; Hinweise auf Kriminalitätsformen im Umfeld des gewerblichen Glücksspiels“¹¹⁹ hat entsprechende Daten für einen Bericht an die Innenministerkonferenz anlässlich der Herbstsitzung 2010 erhoben. Auf diese Daten konnte nicht zurückgegriffen werden.

¹¹⁸ IFT-Studie unter 4.4.9. (S. 115) sowie unter 5.7 (S. 157).

¹¹⁹ Beschluss der Innenministerkonferenz auf ihrer 190. Sitzung am 27./28.05.2010, TOP 24.

6.) Abgrenzung zu Automaten in Spielbanken

Ziel der Novelle war es auch, „eine klare Grenze zwischen den gewinn- und verlustmäßig unbeschränkten staatlich konzessionierten Spielangeboten, insbesondere den Automaten, und dem gewerblichen „kleinen“ Spiel zu ziehen“.¹²⁰

a) Unterschiede zwischen Automaten der Spielbanken und PTB-zugelassenen Geldspielgeräten

Immer wieder wird insbesondere von Spielbanken, Experten aus dem Bereich der Suchthilfe u.a. behauptet, dass das gewerbliche Spiel im Vergleich zum Automatenspiel in den Spielbanken nur unzureichend reguliert sei. In den Spielbanken hat sich das Automatenspiel im Verhältnis zum klassischen Lebendspiel (Roulette, Poker etc.) zunehmend als Hauptumsatzfaktor etabliert (bis zu 70%).

Bei den durch den GlüStV und die Spielbankengesetze der Länder geregelten Automaten in den Spielbanken einerseits und den durch die Gewerbeordnung in Verbindung mit der Spielverordnung regulierten Geldspielgeräten in Spielhallen und ähnlichen Unternehmen (primär Gaststätten) handelt es sich um unterschiedliche Spielangebote. Geldspielgeräte in Spielhallen und Gaststätten dürfen nur aufgestellt werden, wenn deren Bauart von der PTB zugelassen worden ist. Die durch die Novelle 2006 reformierten Zulassungsanforderungen wurde unter b) eingegangen. Wesentlich sind die normativen Grenzen zwischen für den maximalen Stundenverlust sowie den Maximalgewinn je Stunde. Andererseits ist im Bereich des gewerblichen Spiels die Zahl der Spielstätten unbeschränkt.

Im Unterschied dazu unterliegt das Automatenspiel in Spielbanken keinen Höchstgewinn- oder -verlustgrenzen. Es besteht jedoch ein Monopol bzw. eine beschränkte Vergabe von Lizenzen, wodurch die Anzahl der Spielbanken wesentlich eingeschränkt ist. Der Spielerschutz soll zusätzlich durch die Sperrung gefährdeter Spieler mit Einlasskontrollen und Ausweispflicht gewährleistet werden.

Die Unterschiede des jeweiligen Automatenspiels sind im Einzelnen in der nachfolgenden Tabelle dargestellt:

¹²⁰ BRat-Drs. 655/05 vom 30. August 2005, S. 10.

	Spielhallen	Spielbanken
Max. Einsatzhöhe je Spiel	Max. 20 Cent	Unbeschränkt Typisch 1-200 €
Maximalgewinn je Spiel	2 €	Unbeschränkt faktisch bis 50.000 €
Maximalverlust je Std.	80 €	Unbeschränkt
Maximalgewinn je Std.	500 €	Unbeschränkt
Max. Durchschnittsgewinn je Stunde	33 €	Unbeschränkt
Spieldauer	mindestens 5 Sekunden	unbeschränkt, faktisch 2-3 Sekunden
Automat. Abschaltung nach 1 Std.	Ja	Nein
Zahlenmäßige Beschränkung der Geräte	ja, 12 in Spielhallen 3 in Gaststätten	Unbeschränkt (bis zu 300 Automaten in einem Saal)
Abstandsregelung (gegen gleichzeitige Bespielung mehrerer Geräte)	ja	Nein (z.T. ein Automat auf 2 bis 3 m ²)
Jackpot	verboten	Zulässig
Sperrung von gefährdeten Spielern	Nein	Ja
Einlasskontrollen mit Ausweispflicht	Nein	Ja
Sozialkonzepte	derzeit gemeinsame Initiative der Branchenverbände	Ja

Durch das ausdrücklich Verbot von Fun-Games und ähnlicher Geräte im Rahmen der Novelle 2006 sollte eine Verwischung der Grenzen zwischen dem gewerblichen Automatenspiel und dem Automatenspiel in den Spielbanken verhindert werden.

Die Abgrenzung zwischen den unterschiedlichen Spielangeboten werden durch verschiedene Entwicklungen der letzten Jahre, die z.T. auch bereits vor der Novelle ihren Ursprung hatten, in Frage gestellt.

So haben Spielbanken ihre Dependancen mit Spielautomaten und ausschließliche Automaten-Säle in Stadtzentren eröffnet (mittlerweile 33), so dass die Erreichbarkeit deutlich verbessert wurde, und möglicherweise die Zielgruppe der Geldspielgeräte stärker angesprochen wird. Der Glückspielstaatsvertrag führte zu einer Alterskontrolle, und Registrierung der Spieler in Spielbanken und damit auch zur Möglichkeit der Selbst- und Fremdsperre. Insbesondere von

Vertretern der Spielbankenverbände wird behauptet, dass dies zu einem Ausweichen von gesperrten Spielern auf gewerbliche Geldspielgeräte führe, die eine Registrierung vermeiden wollen (z.B. Schwarzgeld).

Eine Tatsache ist, dass z.T. Spielhallen durch Namensgebung (Spielcasino), Vergrößerung (Mehrfachkonzessionen) und attraktiver Gestaltung das Erscheinungsbild von Spielbanken anstreben.

Die Spielbanken haben in den vergangenen Jahren erhebliche Umsatzeinbußen zu verbuchen (zwischen 2006 und 2009 um mehr ca. 1/3).¹²¹ Dies wird u.a. auch auf das Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrages (s.o.) sowie die Einführung von Nichtraucherschutzgesetzes zurückgeführt. Die Mehrzahl der Nichtraucherschutzgesetze der Länder gelten neben Gaststätten auch für Spielhallen.

b) Auswirkungen der Novelle auf die Abgrenzung

(1) Punktespiel

Hinsichtlich des parallel zum Inkrafttreten der Novelle aufkommenden Punktespiels bestand die Gefahr, dass die Grenzen zum – bzgl. Einsatz und Gewinn unbeschränkten – Automatenpiel im staatlich monopolisierten Bereich verwischt werden (III)2.)c).

Aufgrund der Weisung des Bundeswirtschaftsministerium vom 17.10.2007 und der entsprechend angepassten Technischen Richtlinie 4.1 der PTB werden nur noch Geräte zugelassen, für die der Hersteller gemäß § 12 Abs. 2 Satz 1 SpielV schriftlich bestätigt, dass an dem betreffenden Gerät keine Gewinnaussichten mit einem Gegenwert über 1.000 € dargestellt werden (s. III)2.)c). Werden Verstöße festgestellt, kann die Bauartzulassung widerrufen werden (s. I)3.)b).

Derzeit erfolgt auf dem Markt die Umstellung der sog. TR3.3-Geräte auf TR4.1-Geräte. Aufgrund der Zahl der erteilten Bauartzulassungen für TR4.1-Geräte, den hierfür abgerufenen Zulassungsbelegen sowie Maßnahmen der Hersteller zur offensiven Vermarktung dieser Geräte rechnet das Bundeswirtschaftsministerium damit, dass weitaus überwiegende Teil der TR3.3-Geräte bis zum Stichtag 1. Januar 2011 ausgetauscht sein wird.

(2) Tatsächliche Wanderungsbewegungen zwischen Spielbanken und gewerblichen Spielstätten

¹²¹ Für die Berliner Spielbanken gibt der Senat einen Rückgang des Bruttospielertrags von 28 % an, Drs. 16/13882.

Wissenschaftlich belegbare Informationen zu Wanderungsbewegungen von Spielern zwischen Spielbanken und gewerblichen Spielstätten liegen nicht vor. Auch die Frage, ob in Spielbanken gesperrte Spieler auf Geldspielautomaten in Spielhallen oder Gaststätten ausweichen, legen keine belastbaren Daten vor.

Im Rahmen der IFT-Studie wurden im Rahmen der Befragungen der Spieler auch Erfahrungen mit Glücksspielautomaten in Spielbanken abgefragt. Eine Teilgruppe hat Erfahrungen mit Automaten in Spielbanken (38% in Spielhallen und 28% in Gaststätten), aber nur ein sehr geringer Anteil hat jemals regelmäßig (zumindest einmal pro Woche) an Spielbankenautomaten gespielt (9,9% in Spielhallen und 4,9% in Gaststätten). Die Zahl regelmäßiger Spieler an Spielbankenautomaten in 2009 (zumindest einmal pro Woche) ist sehr gering (2,7% bzw. 2,1%). Als Gründe für das Nichtspielen an Spielbankenautomaten geben Spieler in Spielhallen und Gaststätten an, dass das Spielen vor allem zu teuer (65% bzw. 50%) und zu gefährlich sei (65% bzw. 72%). Durch die Anlage der Studie können jedoch keine Aussagen über aktuelle primär an Spielbankenautomaten spielende Personen gemacht werden, ob diese auch an gewerblichen Geldspielgeräten spielen.

Im Rahmen einer Beobachtungsstudie von Mayer und Hayer aus 2010 (finanziert durch verschiedene österreichische Lotterie- und Glücksspielanbieter) wurden Wirksamkeit und Auswirkungen einer Selbstsperre von Spielern untersucht. Im Rahmen dieser Studie wurde festgestellt, dass gesperrte Spieler zum Automatenspiel in Spielhallen abgewandert waren. Bei Interpretation dieser Ergebnisse ist zu beachten, dass die Nachverfolgung der Spieler nach einem Jahr gering war (18 %).¹²²

V) Schlussfolgerungen; Novellierungsbedarf

Verbunden mit dem Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrags hat die Ministerpräsidentenkonferenz der Länder mit Beschluss vom 13. Dezember 2006 die Bundesregierung aufgefordert, den in der Gesetzgebungskompetenz des Bundes geregelten Bereich des gewerblichen Automatenspiels den Zielen und Maßstäben des Staatsvertrages anzupassen. Die Gesundheitsministerkonferenz der Länder hat diese Forderung am 25. Juni 2009 bestätigt. Die Innenministerkonferenz hat auf ihrer Frühjahrsitzung 2010 die Auffassung geäußert, dass Bund und Länder Instrumentarien entwickeln und umsetzen sollten, die dem Aspekt der Suchtprävention auch im Bereich des gewerblichen Spiels stärkeres Gewicht geben. Zuletzt hat die Ministerkonferenz auf ihrer Jahres-

¹²² Mayer/Hayer (Quelle IFT); hierzu auch IFT-Studie unter 4.3.8 (S. 88).

konferenz am 20. bis 22. Oktober 2010 in Magdeburg beschlossen, an die Bundesregierung die Bitte heranzutragen, bezüglich des in Bundeskompetenz geregelten gewerblichen Automatenspiels an einer zeitlich und inhaltlich abgestimmten Neuordnung des Glücksspiels mitzuwirken.

Die Instrumente des Glücksspielstaatsvertrages werden derzeit ebenfalls evaluiert. U.a. haben die Länder bei der Universität Greifswald eine Studie über „Problematisches und Pathologisches Glücksspielen“ in Auftrag gegeben, die Anfang 2011 abgeschlossen werden sollen. Ergebnisse zur Evaluation des Glücksspielstaatsvertrages liegen noch nicht vor.

Wie bereits dargelegt bestehen zwischen dem Angebot der durch den Glücksspielstaatsvertrag geregelten Spielbanken und dem durch die Gewerbeordnung und Spielverordnung geregelten gewerblichen Spiel erhebliche strukturelle Unterschiede. Vor diesem Hintergrund müssen Schlussfolgerungen und Novellierungsvorschläge sich an den dargelegten Auswirkungen der Novelle der SpielV orientieren. Eine pauschale Übertragung des Regulierungssystems des Glücksspielstaatsvertrages erscheint hingegen nicht sachgerecht.

1.) Ausgangsüberlegungen

Das IFT hat auf Grundlage der Ergebnisse der Studie Vorschläge für eine Verbesserung des Regulierungssystem des gewerblichen Spiels unternommen. In diesem Zusammenhang ist das IFT von bestimmten Ausgangsüberlegungen ausgegangen¹²³:

- Zwischen den ökonomischen Interessen der Betreiber von Glücksspielen (einschließlich Geldspielgeräten) und dem Spielerschutz bestehen Interessenskonflikte. Es ist kein Glücksspiel vorstellbar, bei dem hohe Gewinne oder Verluste auftreten, das für Spieler attraktiv ist und zu keinem glücksspielbezogenen Problem führt. Da keine grundsätzliche Lösung dieses Konfliktes zwischen den drei Einflussgrößen möglich ist, sollten Regelungen in Hinblick auf konkrete Glücksspiele als Kompromiss zwischen Betreiberinteressen, Spielerschutzinteressen und sonstigen öffentlichen Interessen (Abschöpfung freier Mittel in der Bevölkerung, Vermeidung illegalen Glücksspiels) immer unter den Vorbehalt der Praxiserprobung und möglicher Modifikation einzelner „Stellschrauben“ bei den Glücksspiel-, Zugangs- und Aufstellmerkmalen gestellt werden. Dabei gibt es keine objektiv richtigen Gestaltungsmerkmale für einzelne Glücksspiele, z.B. sind Obergrenzen für Gewinne und Verluste und der Umfang

¹²³ 5.1. der Studie (S. 149 f.).

sozial akzeptierter spielbezogener Probleme immer auch Wertentscheidungen. Auch die Frage grundsätzlicher Verbote von Glücksspielen ist eine gesellschaftliche Wertentscheidung, die nicht wissenschaftlich beantwortet werden kann.

- Der überwiegende Anteil der Glücksspieler (bei Geldspielgeräten etwa 95%) entwickelt keine glücksspielbezogene Störung. 5% der Spieler mit pathologischem Glücksspielverhalten ist zwar ein geringer Anteil, doch sollte in allen Regelungen zu Geldspielgeräten angestrebt werden, diesen Prozentanteil in einem kontinuierlichen Prozess zu reduzieren bzw. zumindest nicht ansteigen zu lassen. Dazu ist es notwendig, nicht auf messbare Veränderungen auf Bevölkerungsebene (z.B. Anteil der Spieler mit einer Diagnose) zu warten, sondern Frühsignale problematischer Entwicklungen zu erfassen, wie z.B. Aussagen von Spieler, dass sie mehr als das verfügbare Freizeiteinkommen verspielen, dass sie sich zusätzlich Geld beschaffen müssen, dass sie spielen um verlorenes Geld zurückzugewinnen. Dazu ist ein Monitoring-System zur frühzeitigen Erfassung von Spielmerkmalen notwendig.
- Auch noch so stark am Spielerschutz orientierte Regelungen werden einen bereits pathologischen Spieler nicht vom Glücksspielen abhalten bzw. seine Problematik reduzieren. D. h. alle Maßnahmen zum Spielerschutz dienen als Erstes dazu, den Unterhaltungscharakter von Geldspielgeräten bei den Personen zu wahren, die kein pathologisches Glücksspielverhalten entwickelt haben. Das zweite Ziel von Spielerschutzmaßnahmen besteht darin, pathologische Glücksspieler möglichst frühzeitig zu erkennen und das weitere Glücksspielen zu verhindern.
- Die zwei präventiven Zielsetzungen – Verhinderung der Entwicklung pathologischen Glücksspiels und Verhinderung des Weiterspielens bereits pathologischer Glücksspieler – haben zur Folge, dass das bisherige „technische“ Regulierungskonzept über Spielmerkmale und Anforderungen an die Aufstellung nicht mehr ausreicht, sondern durch einen „personellen“ Regelungsansatz ergänzt werden muss. Betreiber müssen besser als bisher die rechtlichen Regelungen kennen und umsetzen und die Zielsetzungen im Bereich des Jugend- und Spielerschutzes aktiv umsetzen.
- Für die zentralen Regulierungsinstrumente der SpielV, der maximale Gewinn (500 Euro) und Verlust (80 Euro) sowie für den durchschnittlichen Verlust pro Stunde gibt es keine objektiven Beurteilungskriterien für ihre Festlegung. Aufgrund der sehr hohen täglichen und monatlichen Verluste der im Rahmen der Studie befragten Spieler sind insbesondere die Werte für den maximalen Verlust und die Einführung einer angemessenen Zeitspanne für die Erreichung des durchschnittlichen Verlustes zu überprüfen.

2.) Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen

a) **Föderalismusreform**

(1) **Regelungskompetenz der Länder für das „Recht der Spielhallen“**

Mit dem im Rahmen der Föderalismusreform I verabschiedeten Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl. I 2034) wurde mit Neufassung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 Grundgesetz die Gesetzgebungskompetenz für das „Recht der Spielhallen“ in die ausschließliche Kompetenz der Länder übertragen. Gemäß Art. 125a Abs. 1 GG gilt das diesbezügliche Recht des Bundes solange fort, bis es durch Landesrecht ersetzt wird.

Das Recht der Spielhallen ist derzeit in § 33 i GewO geregelt und z.T. durch Regelungen der SpielV konkretisiert. Bislang hat kein Bundesland von seiner neuen Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht.

Hinsichtlich Umfang und Reichweite der neuen Gesetzgebungskompetenz bestehen gewisse Unsicherheiten. Zur Neufassung von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG hat sich bisher noch kein Obergericht geäußert. Es liegen bislang zwei Rechtsgutachten zu diesem Thema vor: Das Gutachten von Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Peter *Schneider* vom September 2008 wurde von den Fachverbänden der Unterhaltungsautomatenwirtschaft in Auftrag gegeben.¹²⁴ Das Gutachten von Prof. Dr. Johannes *Dietlein* aus 2007 wurde in Auftrag der Deutschen Spielbanken Interessen- und Arbeitsgemeinschaft (DeSIA) erstellt.¹²⁵

Dietlein kommt in seinem Gutachten zu dem Ergebnis, dass die Ausnahme des „Rechts der Spielhallen“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG aus der Bundeskompetenz für das Recht der Wirtschaft sich auf das gesamte „Spielhallenwesen“ beziehe und damit zugleich alle Vorschriften der §§ 33c ff. GewO einbeziehe, die in einem rechtlichen oder tatsächlichen Zusammenhang mit der Spielhallenerlaubnis nach § 33i GewO stünden. Nach Auffassung von *Dietlein* sprächen „gute Gründe für die Annahme, dass die neue Landeszuständigkeit für das Spielhallenwesen auch die Kompetenz umfasst, das Genehmigungsverfahren für Spielhallen und die dort präsentierten Angebote neu zu ordnen und ggf. zu bündeln.“¹²⁶ Eine Beschränkung der neuen Landeskompetenz auf § 33i GewO stellt nach Auffassung von *Dietlein* ein Verstoß gegen das in Art. 20 Abs. 3 GG verankerte Prinzip des Vorranges des Gesetzes dar, das eine Auslegung der Verfassung im Lichte des einfachen Rechts verbiete.¹²⁷

Hingegen stellt *Schneider* fest, dass der Verfassungsgesetzgeber mit dem Begriff „Recht der Spielhallen“ auf die Regelungsmaterie des § 33i GewO Bezug genommen hat und begründet

¹²⁴ Veröffentlicht in GewA 2009, S. 265 ff. (1. Teil) und S. 343 ff. (Teil 2).

¹²⁵ Zumindest in Teilen veröffentlicht in ZfWG 2008, S. 12 ff. (Teil 1) und S. 77 ff. (Teil 2).

¹²⁶ *Dietlein*, a.a.O., S. 18.

¹²⁷ A.a.O., S. 15.

dies umfassend mit der Entstehungsgeschichte der Grundgesetzänderung. Auf Grundlage der im einzelnen aufgeführten Materialien der Föderalismuskommission weist *Schneider* nach, dass Bund- und Ländervertreter sich bei Formulierungen der Ausnahmen zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG auf Einzelregelungen verständigten, die vollständig und ausschließlich „lokal radiziert“ sind. Bei Formulierung des Ausnahmekatalogs habe der Verfassungsgesetzgeber eine in § 33i GewO und zahlreichen weiteren Vorschriften des einfachen Rechts (z.B. Ladenschlussgesetzes sowie Kommunalabgabensteuergesetze der Länder, soweit sie auf „Spielhallen“ Bezug nehmen) bereits normativ ausgeformte Materie vorgefunden, auf die der Verfassungsgesetzgeber Bezug nehmen kann und auch hat, ohne dass bei einer solchen Auslegung gegen den Vorrang der Verfassung verstoßen werde. *Schneider* weist ebenfalls nach, dass trotz prozeduraler Verknüpfungen das Recht der Spielhallen und das Recht der Spielgeräte in den §§ 33c bis h GewO es sich hierbei um eigenständige Rechtsgebiete handele. Er tritt damit der Auffassung von *Dietlein* entgegen, dass ein notwendiger normativer Zusammenhang bestände, der es geböte, das „Recht der Spielhallen“ unter Einbeziehung von zumindest Teilen des Spielgeräterechts weit auszulegen. *Schneider* verweist auch darauf, dass die Ausschlussstatbestände des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG als Ausnahmeregelungen nach allgemeiner Methodenlehre grundsätzlich eng auszulegen ist und eine Analogie nur erlaubt, als diese vom Regelungsziel der Norm noch gedeckt wird. Dies sei bei „ähnlichen Unternehmen“ in § 33i GewO der Fall, die wie „Spielhallen“ fungieren, nicht aber bei Regelungen über Spielgeräte und über die Bedingungen ihrer Aufstellung. Schließlich folgt der Sinn und Zweck des Negativkatalogs des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG nicht zuletzt aus der Absicht des verfassungsändernden Gesetzgebers, den Ländern lediglich Materien zu überlassen, die ausschließlich lokal radiziert sind.

Nach Auffassung der Bundesregierung ist bei Auslegung des Rechts der Spielhallen maßgeblich an § 33i GewO anzuknüpfen. Unmittelbar nach dem Inkrafttreten der Verfassungsreform kommt es vor allem auf die Motive des Verfassungsgesetzgebers an. Die Formulierung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG knüpft an die Vorarbeiten in der Föderalismuskommission von Bundesrat und Bundestag an. Aus den Materialien der Verfassungskommission ergibt sich, dass der Ausnahmekatalog des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG Materien mit ausschließlich örtlichem Regelungsbezug betrifft. Dieser kann für die Erteilung der Spielhallenerlaubnis als raum- und personenbezogene Erlaubnis angenommen werden, nicht jedoch für die bundesweite Zulassung und Aufstellung von Spielgeräten. Entsprechend beschränkte sich der zwischen Bund- und Ländervertretern gefundene Kompromiss auf das Recht der Spielhallen; „Geldgewinnspiele und Geldspielgeräte“;

die in der Diskussion getrennt von den Spielhallen betrachtet worden sind¹²⁸, insbesondere auch deren zulässige Höchstzahl, wurden nicht mit einbezogen. Dieser Auslegungsansatz entspricht der weit überwiegenden Auffassung im Schrifttum.¹²⁹ In der Begründung zum Glücksspielstaatsvertrag gehen auch die Länder davon aus, dass „die in der Föderalismusreform übertragene Zuständigkeit für die Spielhallen nur die (räumlich radizierte) Spielhallenerlaubnis in § 33i GewO, nicht dagegen das gewerbliche Spielrecht der §§ 33c bis g GewO (umfasst)“.¹³⁰

Zum Teil wird auch darauf hingewiesen, dass die Regelungen des gewerblichen Spielrechts auch der Eindämmung der Betätigung des Spieltriebs, dem Schutz der Allgemeinheit und der Spieler sowie dem Jugendschutz dienen. Insoweit können die Regelungen in Teilen auch auf Bundeskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG für das Gebiet der „öffentlichen Fürsorge“ gestützt werden.¹³¹

(2) **Abgrenzung von Bund- und Länderkompetenz**

Die Länder können aufgrund der Kompetenz für das „Recht der Spielhallen“ im Rahmen des derzeitigen § 33i GewO die personen- und ortsgebundenen Anforderungen für die Spielhallenerlaubnis regeln. Wie von Schneider bereits herausgearbeitet umfasst dies die gesamte bauliche und situative Ausgestaltung der Spielhallen, wie u.a. ihre Belegenheit, Größe sowie Öffnungs- und Sperrzeiten. Die Länder könnten zudem räumliche Trenn- und Abstandsregelungen vorsehen und so beispielsweise auf die Entwicklung der Mehrfachkonzessionen reagieren. Umfasst von der neuen Länderkompetenz sind auch auf die Person des Betreibers bezogene Anforderungen wie bspw. die Voraussetzungen für die Erteilung der Betriebserlaubnis für eine Spielhalle (z.B. Qualifikationsanforderungen, auch gegenüber dem Aufsichtspersonal) oder die Überwachungs-, Informations- und Aufklärungspflichten wie sie bereits in § 6 Abs. 1 SpielV angelegt sind.

¹²⁸ In dem vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit als Diskussionsgrundlage im Rahmen der Suche nach abschichtbaren Regelungsbereichen vorbereiteten Papier zur „Gewerbeordnung und Handwerksordnung“ wird zwischen „Gewinnspiele(n) und Geldspielgeräte(n) [§§ 33c bis h]“ und „Spielhallen (§ 33i)“ unterschieden, Projektgruppe 5, PAU-5/0020.

¹²⁹ U.a. Rengeling/Szczekalla in: Bonner Kommentar (Stand Oktober 2010), Art. 74 Abs. 1 Nr. 11, Rn. 154; Pieroth in: Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, 9. Aufl. Art. 70, Rn. 23; Stettner in: Dreier, GG-Kommentar, Bd. II, 2. Aufl. 2007, Art. 74, Rn. 64; Degenhart in: Sachs, GG-Kommentar, 4. Aufl., Art. 74, Rn. 47; Schneider, GewA 2009, S. 265 ff. (1. Teil) und S. 343 ff. (Teil 2); Kluth, Die Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Spielhallen nach der Neufassung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Monographie), 2010.

¹³⁰ Begründung, Stand 6.12.2006, S. 8. Entsprechend auch Stellungnahme der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern, Drs. 5/3367, S. 6 (Antwort auf Frage 8); des Wirtschaftsministeriums Baden-Württemberg im Einvernehmen mit dem dortigen Finanzministerium, Innenministerium und Ministerium für Arbeit und Soziales vom 30.7.2007, Drs. 14/1617, S. 3.

¹³¹ Hahn, GewA 2007, S. 89.

Der Bund ist weiterhin für das in §§ 33c bis g GewO geregelten Geräte- und Aufstellungsrecht zuständig. Hiervon umfasst sind bspw. Vorschriften über die Zulassung zur Aufstellung von Geräten, die Art und Weise ihrer Platzierung oder Mindestabstände.

Gemäß der Ermächtigungsgrundlage des § 33f GewO enthält die SpielV sowohl Regelungen zur Ausführung der §§ 33c bis g GewO als auch zum § 33i GewO. Entsprechend der zuvor dargelegten Abgrenzung der Regelungskompetenzen lassen sich die verschiedenen Regelungskomplexe der SpielV zuordnen.

So sind von der Bundeskompetenz unstrittig die Regelungen der §§ 11 bis 17 SpielV zur Zulassung von Geldspielgeräten umfasst. Dies gilt auch für das in § 7 SpielV geregelte Verfahren der Geräteüberprüfungen. Auch die Festlegung der Voraussetzungen des § 6a SpielV, unter denen Geräte ohne Bauartzulassung und ohne Erlaubnis nach § 4 bzw. erlaubnisfrei nach § 5 SpielV aufgestellt werden dürfen, ist in Bundeskompetenz verblieben.

Hingegen wird die Kompetenz des Bundes für Regelungen zur zulässigen Gerätezahl – bislang in § 3 SpielV geregelt - bestritten. Nach Auffassung der Bundesregierung ist insoweit weiterhin von der Regelungszuständigkeit des Bundes auszugehen. Die Entscheidung darüber, wo und in welchem Umfang Geldspielgeräte aufgestellt werden dürfen, hängt maßgeblich von der Ausgestaltung dieser Geräte ab, insbesondere wie diese technisch konfiguriert sind und welches Suchtpotential dementsprechend von ihnen ausgeht. Dies wird in der Spielverordnung auf Grundlage der §§ 33c, d und e GewO bundesweit festgelegt. So können bei strengen Voraussetzungen und entsprechend geringem Gefährdungspotential hinsichtlich Spielsucht mehr Geräte und unterschiedliche Aufstellorte vertretbar erscheinen als bei Geräten mit höherem Gefährdungspotential.¹³²

Die Länder könnten beispielsweise Verpflichtungen des Betreibers zur Anbringung von Warnhinweisen sowie Hinweisen über Beratungsmöglichkeiten regeln wie sie bereits gemäß § 6 Abs. 4 SpielV für den Hersteller gelten.

b) EU-Recht

(1) Urteile des EuGH in Vorabentscheidungsverfahren deutscher Gerichte zum Sportwettenmonopol

¹³² Entsprechend auch das Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg im Einvernehmen mit dem dortigen Finanzministerium, Innenministerium und Ministerium für Arbeit und Soziales vom 30.7.2007, Drs. 14/1617, S. 3.

Das Verwaltungsgericht Schleswig-Holstein hatte in einem Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) die Frage aufgeworfen, „ob Artikel 49 EG einem mit der Bekämpfung von Spielsuchtgefahren begründeten nationalen Veranstaltungsmonopol auf Sportwetten und Lotterien entgegensteht, wenn in diesem Mitgliedstaat andere Glücksspiele mit erheblichem Suchtgefährdungspotential von privaten Dienstleistern erbracht werden dürfen und die unterschiedlichen rechtlichen Regelungen zu Sportwetten und Lotterien einerseits und anderen Glücksspielen andererseits auf der unterschiedlichen Gesetzgebungskompetenz der Länder und des Bundes beruhen“¹³³. Das Gericht verwies in diesem Zusammenhang neben der Novelle der SpielV im Jahr 2006, mit der u. a. die zulässige Gerätezahl erhöht, die Mindestspieldauer reduziert und die Verlustgrenze von 60 auf 80 Euro heraufgesetzt wurde, auf die Expansionspolitik des Inhabers des Monopols (Länder) im Bereich der Kasinospiele, da die Zahl der Kasinos zwischen 2000 und 2006 von 66 auf 81 erhöht wurde.

Das Verwaltungsgericht Gießen und das Verwaltungsgericht Stuttgart warfen in Vorlagebeschlüssen ebenfalls die Frage der Vereinbarkeit des Monopols für Sportwetten mit Art. 43 und 49 EG (jetzt Art. 49 und 56 AEUV) unter dem Gesichtspunkt einer kohärenten und systematischen Politik zur Beschränkung des Glücksspiels auf und verwiesen darauf, dass die Inhaber des Monopols (Länder) zur Teilnahme an anderen Glücksspielen ermuntern und ferner andere Spiele mit gleichem oder höherem mutmaßlichen Suchtgefährdungspotential wie Wetten auf bestimmte Sportereignisse (wie Pferdewetten) und Automatenspiel – von privaten Dienstleistern erbracht werden dürfen.¹³⁴ Es wurde u. a. auch darauf hingewiesen, dass Spielbanken durch private Veranstalter betrieben werden können. Schließlich wurde auf die massiven Werbemaßnahmen im Bereich des Monopols verwiesen.

Der EuGH hat in diesen Vorabentscheidungsverfahren mit seinen Urteilen vom 8. September 2010 in der Rs. C-46/08 „Carmen Media“ sowie in den verbundenen Rs. C-316/07, C-358/07 bis C-360/07, C-409/07 und C-410/07 „Markus Stoß“ seine bisherige Rechtsprechung bestätigt, wonach Beschränkungen der Spieltätigkeiten durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses wie den Verbraucherschutz, die Betrugsverbeugung und die Vermeidung von Anreizen für den Bürger zu übermäßigen Ausgaben für das Spielen gerechtfertigt sein kann.¹³⁵ Die gilt jedoch nur insoweit, als die Beschränkungen geeignet sind, die Verwirklichung dieser Ziele in dem Sinne zu gewährleisten, dass sie dazu beitragen müssen, die Wettstätigkeiten in kohärenter und systemati-

¹³³ Beschluss des VG Schleswig-Holstein vom 30.1.2008, Az. 12 A 102/06, in ZfWG 2008, S. 69.

¹³⁴ Beschluss des VG Gießen vom 7.5.2007, Az. 10 E 13/07 ; Beschluss des VG Stuttgart vom 24.7.2007, Az. 4 K 4435/06.

¹³⁵ So bereits in seinem Urteil vom 6.11.2003 in der Rs. C-243/01 (Gambelli), Slg. I-13031, Rn. 67.

scher Weise zu begrenzen.¹³⁶ Der Gerichtshof bestätigt ferner, dass die Wahl der Bedingungen für die Organisation und die Kontrolle der Glücksspielangebote Sache der nationalen Stellen im Rahmen ihres Ermessens ist. Ferner bestätigt der EuGH seine Rechtsprechung, dass im Bereich der Glücksspiele gesondert für jede mit den nationalen Rechtsvorschriften auferlegte Beschränkung namentlich zu prüfen ist, ob sie geeignet ist, die Verwirklichung der damit verbundenen Ziele zu gewährleisten.¹³⁷ Der Gerichtshof stellt ausdrücklich fest, dass die verschiedenen Arten von Glücksspielen erhebliche Unterschiede aufweisen können, u.a. hinsichtlich der konkreten Modalitäten ihrer Veranstaltung, des Umfang der Einsätze und Gewinne, der Zahl potentieller Spieler, ihrer Präsentation, ihrer Häufigkeit, ihrer kurzen Dauer oder ihrem sich wiederholenden Charakter. Daher kann der Umstand, dass von verschiedenen Arten von Glücksspielen einige im staatlichem Monopol und andere einer Regelung unterliegen, wonach der private Veranstalter eine Erlaubnis benötigt, für sich genommen nicht dazu führen, dass diese Maßnahmen ihre Rechtfertigung verlieren.

Voraussetzung ist jedoch, dass die Maßnahmen den Anforderungen an eine kohärente und systematische Begrenzung der Wetttätigkeit genügen. In diesem Zusammenhang stellt der EuGH fest, dass das nationale Gericht berechtigten Anlass zu der Schlussfolgerung haben kann, dass ein auf die Vermeidung übermäßiger Spielanreize sowie die Bekämpfung von Spielsucht gegründetes staatliches Monopol nicht geeignet ist, diese Ziele in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen, wenn festgestellt wird,

- dass die Werbemaßnahmen des Inhabers eines solchen Monopols für andere, ebenfalls von ihm angebotene Arten von Glücksspielen nicht auf das begrenzt bleiben, was erforderlich ist, um die Verbraucher auf das Angebot des Monopolinhabers hinzulenken, sondern darauf abzielen, den Spieltrieb der Verbraucher zu fördern,
- dass andere Arten von Glücksspielen von privaten Veranstaltern, die über eine Erlaubnis verfügen, betrieben werden dürfen, als auch
- dass in Bezug auf andere Arten von Glücksspielen, die nicht unter das Monopol fallen und zudem ein höheres Suchtpotential als die dem Monopol unterliegenden Spiele aufweisen, die zuständigen Behörden eine zur Entwicklung und Stimulation der Spieltätigkeit geeignete Politik der Angebotserweiterung betreiben, um insbesondere die aus diesen Tätigkeiten fließenden Einnahmen zu verstärken.

¹³⁶ So bereits in seinem Urteil vom 6.3.2007 in den verbundenen Rs. C-338/04, C-359/04 und C-360/04 (Placanica u.a.), Slg. I-01891, Rn. 48 und 49.

¹³⁷ So bereits in seinem Urteil vom 6.3.2007 in den verbundenen Rs. C-338/04, C-359/04 und C-360/04 (Placanica u.a.) Rn. 49.

Die deutschen Verwaltungsgerichte müssen nun entscheiden, ob die Regelungen zum Glücksspiel den vom EuGH formulierten Anforderungen entsprechen. In den Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts zum staatlichen Sportwettenmonopol vom 24. November 2010 (BVerwG 8 C 13.09, 8 C 14.09, 8 C 15.09) wurden zwei Verfahren an den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof zurückverwiesen, eine Klage wurde abgewiesen. Die Begründung der Entscheidungen liegt derzeit noch nicht vor. Nach der Pressemitteilung des BVerwG (Nr. 110/2010 vom 24.11.2010) wird jedoch darauf hingewiesen, dass alle Glücksspielsegmente hinsichtlich der Effektivität der Suchtbekämpfung in den Blick zu nehmen seien.

(2) *Vertragsverletzungsverfahren gegen den Glücksspielstaatsvertrag*

Die Europäische Kommission hat mit Aufforderungsschreiben vom 31. Januar 2008 gegen den Glücksspielstaatsvertrag sowie das Ausführungsgesetz Nordrhein-Westfalen ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.¹³⁸ In dem Aufforderungsschreiben rügt die Kommission u.a., dass das im Glücksspielstaatsvertrag geregelte Internetverbot nicht kohärent sei und damit eine un gerechtfertigte Beschränkung der Dienstleistungsfreiheit darstelle. Nach Auffassung der Kommission sind bei der Kohärenzprüfung die Glücksspiele zu berücksichtigen, die vom Regelungsbe reich der beanstandeten Rechtsvorschriften erfasst werden sowie die „Glücksspielpolitik“ der staatlichen Behörden auf anderen Sektoren der Glücksspielindustrie. Bei der Bewertung der Kohärenz der nationalen Politik solle u. a. ermittelt werden, inwiefern Glücksspiele, von denen die gleiche oder eine höhere Spielsucht ausgeht, gleich oder günstiger behandelt werden. Insoweit nennt die Kommission u.a. auch „Glücksspielautomaten“. In Bezug auf die in der Spielverordnung geregelten Spielautomaten verweist die Kommission darauf, dass im Rahmen der Novelle der Spielverordnung in 2006 die zulässige Gerätezahl erhöht und die Mindestspieldauer reduziert wurde.

Die Bundesregierung hat mit Mitteilung vom 20. Mai 2008 zu dem Aufforderungsschreiben der Kommission Stellung genommen.¹³⁹ Dort hat sie in Abstimmung mit den Bundesländern vertreten, dass Art. 49 EG nicht voraussetzt, dass der gesamte Glücksspielbereich in einem Mitgliedstaat einer einheitlichen Regelung unterworfen wird. Dies hat der EuGH in seinen Urteilen vom 8. September 2010 nunmehr ausdrücklich bestätigt.

Soweit die Kommission in ihrem Mahnschreiben auf die Erhöhung der zulässigen Gerätezahl für Geldspielgeräte und die Reduzierung der Mindestspieldauer aufgrund der Novelle der Spielver-

¹³⁸ Verfahren Nr. 2007/ 4866, veröffentlicht in ZfWG 2008, 32–43.

¹³⁹ Veröffentlicht in ZfWG 2008, 173–193.

ordnung in 2006 verweist, wurde die Zielsetzung dieser Novelle klargestellt. Wie hier bereits dargelegt bestand das primäre Ziel der Novelle in dem Verbot der besonders problematischen Fun Games, die missbräuchlich als Geldspielgeräte genutzt werden konnten und die zuvor in der Praxis als erlaubnisfreie Unterhaltungsspielgeräte eingestuft wurden. Die Aufstellung von Fun Games hatte seinerzeit so zugenommen, dass sie in der Zahl der der in Spielhallen aufgestellten Spielgeräte (ca. 80.000) fast gleichkam. Mit der Novelle sollte dieser Bereich des Automaten-spiels wieder in legale Bahnen zurückgeführt werden.

In Abgrenzung zu den Geräten in Spielbanken wurde dargelegt, dass Geldspielgeräte in Deutschland in Abhängigkeit der von ihnen ausgehenden möglichen Gefährdungen unterschiedlich geregelt werden:

- Spielgeräte mit hohen Spielanreizen und Verlustmöglichkeiten in Spielbanken unterliegen sehr restriktiven Aufstellmöglichkeiten mit unmittelbarer staatlicher Beaufsichtigung;
- Spielgeräte mit geringerem Gefahrenpotential aufgrund u.a. von Gewinn- und Verlustgrenzen in Spielhallen werden bauartmäßig geprüft und dürfen weitgehend unbeschränkt aufgestellt werden.

Die Kommission hat auf die Stellungnahme der Bundesregierung im Vertragsverletzungsverfahren vom 20. Mai 2008 bislang nicht reagiert.

Hinzuweisen bleibt, dass die Novelle der SpielV der Europäischen Kommission entsprechend der Richtlinie 98/34/EG vom 22. Juni 1998 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften¹⁴⁰ notifiziert worden ist und seitens der Kommission nicht beanstandet wurde.

(3) *Schlussfolgerungen*

Die Länder beraten derzeit darüber, ob der Glücksspielstaatsvertrag verlängert werden oder neue Regelungen eingeführt werden soll. Der Glücksspielstaatsvertrag ist auf vier Jahre befristet und läuft Ende 2011 aus, falls nicht 13 Länder sich für eine Verlängerung des Vertrages aussprechen. Das Land Schleswig-Holstein hat am 9. Juni 2010 einen Entwurf für einen neuen Glücksspielstaatsvertrag vorgelegt, der für den Bereich der Sportwetten ein restriktives Konzessionsverfahren vorsieht.¹⁴¹

¹⁴⁰ ABl. L 204 vom 21.7.1998.

¹⁴¹ Entwurf ist abrufbar unter <http://www.cdu.ltsh.de/media/gluecksspielstaatsvertrag.pdf>.

Der Glücksspielstaatsvertrag wird derzeit ebenfalls evaluiert. In diesem Zusammenhang haben die Länder u. a. eine strukturierte Anhörung zum Thema „Zukunft des Glücksspielwesens in Deutschland“ durchgeführt¹⁴² sowie die Universitäts-Klinik Greifswald mit der Studie „Pathologisches Glücksspielen und Epidemiologie (PAGE)“ beauftragt. Konkrete Ergebnisse oder Schlussfolgerungen liegen bislang nicht vor.

Im Hinblick auf die Urteile des EuGH vom 8. September 2010 ist es Sache der Länder, sich über die künftige Regulierung der Lotterien, Sportwetten und Spielbanken zu verständigen. Insoweit sollten neben den Ausführungen des EuGH auch die Ergebnisse der Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages einbezogen werden. Auf Grundlage entsprechender Beschlüsse der Länder können Kohärenzanforderungen im Verhältnis zu den Regelungen des Bundes geprüft werden.

3.) Baurecht

a) Bestehende Steuerungsmöglichkeiten des Baurechts; BauNVO

Bei Spielhallen handelt es sich wie auch bei Spielbanken um „Vergnügungsstätten“, die seit der Novellierung der Baunutzungsverordnung (BauNVO) von 1990 eine von Gewerbebetrieben zu unterscheidende Nutzungsart darstellen. Als solche sind sie in den einzelnen Baugebieten in deutlich eingeschränkterem Maße zulässig als andere Gewerbebetriebe.

Allgemein zulässig sind Vergnügungsstätten nach § 7 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO nur in Kerngebieten. In Gewerbegebieten können sie ausnahmsweise zugelassen werden (§ 8 Abs. 3 Nr. 3 BauNVO). In besonderen Wohngebieten (§4a Abs. 3 Nr. 2 BauNVO) und Dorfgebieten (§ 5 Abs. 3 BauNVO) können Vergnügungsstätten nur dann ausnahmsweise zugelassen werden, wenn sie nicht wegen ihrer Zweckbestimmung oder ihres Umfangs in Kerngebieten untergebracht werden müssen. In Mischgebieten sind nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten nur in solchen Gebietsteilen allgemein zulässig, die überwiegend gewerblich genutzt sind (§ 6 Abs. 1 Nr. 8 BauNVO); in anderen Gebietsteilen sind nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten nur ausnahmsweise zulässig. Nach § 1 Abs. 4 bis 9 BauNVO kann die jeweilige Kommune in einem Bebauungsplan diese Vorgaben der Baugebietsvorschriften noch in differenzierterer Form zur Anwendung bringen. So kann die Kommune gemäß § 1 Abs. 5 BauNVO im Bebauungsplan festsetzen, dass bestimmte Arten von Nutzungen, die nach den §§ 2, 4 bis 9 und 13 allgemein

¹⁴² Die im Rahmen der Anhörung abgegebenen Stellungnahmen sind unter <http://mpk.rlp.de/startseite/sachthemen/stellungnahmen-zum-gluecksspielwesen/> abrufbar.

zulässig sind, nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können, sofern die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebiets gewahrt bleibt.

Bei Einzelgenehmigungen ist zudem stets das Rücksichtnahmegebot nach § 15 BauNVO zu beachten. Dies gilt auch, wenn für das fragliche Gebiet kein Bebauungsplan aufgestellt wurde (nicht beplanter Innenbereich, § 34 BauGB).

Demnach haben die Kommunen nach geltendem Recht eine Reihe von Möglichkeiten zur Steuerung der Ansiedlung von Spielhallen.¹⁴³

Über die bereits bestehenden umfangreichen Steuerungsinstrumente hinaus sieht der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP für das Bauplanungsrecht u.a. vor, die Baunutzungsverordnung umfassend zu prüfen. Allerdings wurde im Rahmen der „Berliner Gespräche zum Städtebaurecht“, die zur Vorbereitung der kommenden Bauplanungsrechtsnovelle im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vom Deutschen Institut für Urbanistik durchgeführt worden sind, keine Notwendigkeit zur Änderung der Baunutzungsverordnung gesehen.¹⁴⁴

b) Bauliche Vorgaben hinsichtlich Mehrfachkonzessionen

Hinsichtlich der Zulassung benachbarter Spielhallen hat das Bundesverwaltungsgericht u.a. auch bauliche Anforderungen aufgestellt, um die optische Sonderung der einzelnen Betriebsstätten zu gewährleisten. Diese wurden im Einzelnen bereits unter IV)2.)c) dargestellt.

Der Bund-Länder-Ausschuss „Gewerberecht“ hat mit seinem Beschluss auf der Frühjahrssitzung 2007 seine Erwartung ausgesprochen, dass auch die Bauämter der Kommunen diese Vorgaben stärker im Rahmen ihrer Zulassungspraxis beachten (s.o.). Können die baulichen Anforderungen nicht ausreichend erfüllt werden, kann dies auch ein Ablehnungsgrund für die Baugenehmigung darstellen.

4.) Mögliche Änderungen des gewerblichen Spielrechts im Bereich des Bundes

a) Stärkung der Instrumente zur Früherkennung von Entwicklungen der Gerätetechnik und zum schnellen Eingreifen

Mit der Novelle der SpielV wurden Vorgaben für das Einzelspiel aufgegeben und durch das System von absoluten Zeit-, Einsatz- sowie Gewinn- und Verlustbeschränkungen ersetzt. Es hat sich gezeigt, dass die Industrie Freiräume neben diesen Beschränkungen nutzt, indem Spielanreize

¹⁴³ S. dazu im einzelnen ein Schreiben des Bayerischen Staatsministerium des Innern an die Regierungen vom 29.09.2010, das detailliert auf die kommunalen Steuerungsmöglichkeiten eingeht.

¹⁴⁴ Ergebnisbericht der Berliner Gespräche (abrufbar unter <http://www.difu.de/publikationen/2010/berliner-gespraechе-zum-staedtebaurecht.html>).

geschaffen werden, die nicht ausdrücklich reguliert sind. Besonders hervorzuheben ist das beschriebene Punktespiel. Unter IV)1.)b) wurde bereits dargelegt, dass angesichts der technischen Entwicklungen bei den heute Software basierten Geräten unmittelbare Regelungen von Spielfeatures prüf- und überwachungstechnisch nicht mehr beherrschbar sind. Entsprechende Regelungen könnten nicht erschöpfend sein oder wären zu allgemein und damit unterschiedlich interpretierbar. Insoweit ist auch die PTB mit dem Instrument der Technischen Richtlinie an gewisse Grenzen gestoßen.

Seit der Novelle haben sich auch andere Entwicklungen gezeigt, die zum Zeitpunkt der Verordnung nicht vorhersehbar waren. Dazu zählt beispielsweise die Herstellung von Geräten mit mehreren Spielstellen. Als Beispiel für eine nicht vorhergesehene Entwicklung am Markt für die Zeit vor der Novelle sind die Fun-Games zu nennen.

Diese Entwicklungen zeigen insgesamt, dass insbesondere ein schnelles und effektives Eingreifen in nachteilige Marktentwicklungen möglich sein muss. Entsprechende Regelungsinstrumente könnten daher gestärkt werden. Die Anforderungen an die Spielgeräte müssen jedoch hinsichtlich der Prüfung und Überwachung beherrschbar bleiben. Daher scheiden direkte Spielvorgaben aus. Das System der absoluten Zeit-, Einsatz- und Gewinnbeschränkungen sollte daher beibehalten werden, wenngleich Anpassungen sinnvoll sind.

Auch das IFT hat als Ergebnis seiner Studie festgestellt, dass Reaktionen der Ordnungsbehörden, der PTB und des Bundeswirtschaftsministeriums auf unerwünschte Entwicklungen zu verzögert stattfinden, und dass eine zeitnahe Erfassung und Diskussion von Problemen hilfreich wäre.¹⁴⁵

Hierzu gibt es folgende Lösungsmöglichkeiten:

(1) *Fortlaufende Beobachtung und Bewertung von Entwicklungen durch beauftragtes Institut*
Zur fortlaufenden Beobachtung von Trends bei der Gerätetechnik und insbesondere deren Auswirkungen auf das Spielverhalten der Bevölkerung könnte ein im Bereich der Suchtprävention tätiges wissenschaftliches Institut beauftragt werden, mögliche Fehlentwicklungen rasch zu registrieren und die zuständigen Stellen zu informieren. Der Auftrag sollte im Rahmen eines transparenten Verfahrens regelmäßig ausgeschrieben werden. Diese Maßnahme kann ggf. auch außerhalb der SpielV geregelt werden.

¹⁴⁵ 6.5 der Studie (S. 164).

Auch das IFT hat mit seinen Vorschlägen 14 und 15 die Einführung eines Monitoringsystems empfohlen.

(2) *Befristung der Aufstelldauer; Geräteüberprüfung*

Um sicherzustellen, dass als ungünstig eingestufte Geräte wieder vom Markt genommen werden müssen, kommt sowohl eine Befristung der Bauartzulassung als auch der auf Grundlage der Bauartzulassung für die einzelnen Geräte erteilten Zulassungsbelege in Betracht.

Bauartzulassungen werden entsprechend der üblichen Praxis der PTB bereits jetzt mit einer Frist erteilt, die zwischen eineinhalb und zweieinhalb Jahren liegt, wobei das Gültigkeitsende zur Verfahrensvereinfachung immer auf das Ende eines Kalenderjahres gelegt wird. Denkbar ist, diese Frist auf etwa ein Jahr zu reduzieren. Bei Entscheidungen über die Verlängerung von Bauartzulassungen könnte das mit dem Monitoring beauftragte Institut (vgl. (1)) in strittigen Fällen hinzugezogen werden.

Für jedes Nachbaugerät einer Bauartzulassung werden – nach geltender Rechtslage unbefristet¹⁴⁶ – Zulassungsbelege erteilt, § 15 Abs. 1 Satz 2 SpielV. Die befristete Erteilung des Zulassungsbelegs würde die Aufstelldauer des einzelnen Gerätes zeitlich beschränken und das Gerät müsste durch den Aufsteller nach Fristablauf unverzüglich aus dem Verkehr gezogen werden, § 7 Abs. 4 SpielV. Eine Befristung könnte sich an der üblichen Abschreibungsdauer für Geldspielgeräte von vier Jahren orientieren. Unter Zugrundelegung der in der AfA-Tabelle für die allgemein verwendbaren Anlagegüter unter Ziffer 7.5.1 ausgewiesenen Nutzungsdauer für Geldspielgeräte (Schreiben des BMF vom 15.12.2000, Az. IVD2-S-1551-188/002000) sind die Geräte nach ca. vier Jahren amortisiert

Neue Bauartzulassungen bestehen in der Regel aus Softwarepaketen, während die Gehäuse häufig nicht mehr ausgetauscht werden (vgl. IV)1.)). Damit könnte das Gehäuse im Einzelfall auch nach Ablauf von 4 Jahren weiter verwendet werden.

Bei einer Befristung der Aufstelldauer wäre das mit der Novelle 2006 eingeführte System der Erteilung von Prüfplaketten und Bescheinigungen, mit denen die Aufstellung von Geräten nach

¹⁴⁶ Die nach § 16 Abs. 2 SpielV für den Zulassungsbeleg vorgesehene Aufstelldauer des Nachbaugeräts bezieht sich auf Warensielgeräte nach § 16 Abs. 1 Nr. 7 SpielV, s. Marcks in Landmann/Rohmer, Gewerbeordnung (Stand 2010), § 16 SpielV, Rn. 2.

Feststellung der Übereinstimmung mit der Bauartzulassungen für weitere 24 Monate erlaubt wird (sog. Geräte-TÜV), dann nicht mehr gerechtfertigt, wenn zugleich - wie unter V)4.)g) ausgeführt - die Vollzugsbehörden für die Aufdeckung von Missständen gestärkt werden. Bei Erlöschen der Zulassungsbelege nach Ablauf der festgelegten Frist ist - wie bereits vor der Novelle - ein Weiterbetrieb der aufgestellten Geräte automatisch ausgeschlossen. Die bislang von den IHKn für die Prüfung nach § 7 SpielV bestellten Sachverständigen sowie die von der PTB zugelassenen Stellen könnten je nach Ausgestaltung der künftigen Regelung in anderen Bereichen zur Unterstützung der Vollzugsbehörden eingesetzt werden (vgl. V)4.)g)(3)).

b) Beschränkung von Gewinnaussichten

Gewinnaussichten machen eine wesentliche Attraktion der Geldspielgeräte aus. Angesichts der technologischen Möglichkeiten ist die Bandbreite, über entsprechende Spielfeatures Gewinnaussichten zu setzen, sehr hoch. Wie bereits dargelegt können Regelungen mit direkten Vorgaben hinsichtlich Spielfeatures (u.a. Definition Einzelspiel, Sonderspiel, Ausspielung) angesichts der vielfältigen und nicht vorhersehbaren Möglichkeiten nicht effektiv wirken (IV)1.). Aus diesem Grund wurde bereits bei der Novelle der SpielV in 2006 bei der Geldmengenbeschränkung nicht mehr auf das Spiel abgestellt, sondern auf die laufende Spielstunde, da die Entscheidung, was zu einem Spiel gehört, wann ein Spiel beginnt und wann es endet, angesichts der computerbasierten Technik der Geräte nicht mehr eindeutig feststellbar ist. Die Unterbindung unerwünschte Gewinnanreize muss daher über andere, prüfbare Kriterien erreicht werden.

(1) Punktespiel: Eindämmung von Darstellungen Spieltrieb fördernder Gewinnaussichten
Besonders kritisch wird derzeit das Punktespiel eingeordnet. Mit dem Punktespiel haben die Hersteller Freiräume neben den ausdrücklich vorgeschriebenen Geldgewinn- und -verlustgrenzen genutzt, um für den Spieler zusätzliche Spielanreize zu schaffen. Das Bundeswirtschaftsministerium hat mit seiner Weisung vom 17.10.2007 den zulässigen geldwerten Gegenwert von Punkteanzeigen auf 1.000 Euro beschränkt. Eine ausdrückliche Rechtsgrundlage bestand hierfür nicht. Vielmehr wurde dies auf die Auslegung des in § 12 Abs. 2 Satz 1 Buchst. b SpielV zugrunde gelegten Zufälligkeitsgebot gestützt sowie die mit dem Punktespiel verbundenen Risiken illegaler Gewinnauszahlungen.

Die IFT-Studie hat belegt, dass aufgrund des Punktespiels tatsächlich illegale Praktiken wie die Auszahlung von über die Grenzen der SpielV hinausgehenden Gewinnen durch das Personal sowie das Vormünzen von Geräten sich verbreitet haben. Die Studie hat auch bestätigt, dass so-

wohl von den Spielern als auch von den Betreibern das Spiel mit Gewinnpunkten als besonders gefährlich eingeordnet wird. Vor diesem Hintergrund erscheint es sinnvoll, in Bezug auf das Punktespiel bzw. vergleichbare Spielangebote wegen des den Spieltrieb fördernden Charakters und des Missbrauchspotentials geeignete Regelungen zu erlassen.

Wie bereits unter IV)1.)b) erörtert, sind unmittelbar auf Spielfeatures ausgerichtete Beschränkungen prüftechnisch nicht mehr beherrschbar. Es besteht daher die Gefahr, dass alternative Gewinndarstellungen mit Spielanreiz förderndem Charakter entstehen. Insbesondere ein Verbot des Punktespiels wäre wirkungslos, weil es „kreative“ Umgehungen zur Folge hätte (Darstellung anderer „Wertzeichen“ statt „Punkte“, Einladung zu Sonderspielen etc.).

Während also ein Verbot des Punktespiels nicht hilfreich erscheint, können folgende Gegenmaßnahmen zur Eindämmung des Punktespiels in Erwägung gezogen werden:

– Herstellererklärung

Die unmittelbare Umwandlung des Geldeinsatzes durch den Spieler in Punkte oder andere geldwerte Darstellungen könnte künftig durch entsprechende Regelung in der Spielverordnung ausgeschlossen werden; diese Maßnahme hätte eine Dämpfung des direkten Einlaufs in eventuelle Punktespeicher (und eine Eindämmung des sog. „Vorheizens“) zur Folge, weil die Punkte oder andere Darstellungen erst „erspielt“ werden müssten. Ferner könnten auch Punktedarstellungen und andere Angaben an den Spielgeräten künftig ausgeschlossen werden, sobald sie in einen festen Geldbetrag umgewandelt werden können. Es könnte geregelt werden, dass „Einsätze“ und „Gewinne“, wenn sie als solche im Spiel bezeichnet werden, ausschließlich in Euro-Beträgen ausgewiesen werden müssen. Weiterhin ist eine Regelung denkbar, wonach der Hersteller die Einhaltung dieser Bedingung mit jedem Zulassungsantrag schriftlich bestätigt, weil eine lückenlose Überprüfung aller Spiele durch die PTB angesichts der unüberschaubaren Vielzahl von Spielgestaltungen praktisch nicht zu bewältigen ist. Die Zulassung könnte die Androhung des Widerrufs für den Fall aussprechen, dass sich im Einzelfall ein Verstoß gegen diese Maßgaben erweist. Ferner könnte das „Vorheizen“ ausdrücklich verboten und mit einem Geldbuße belegt werden.

– Reduzierung der Vorratshaltung; Tagesgewinn- und –verlustgrenze

Über die Erklärungen der Hersteller hinaus sind flankierende Maßnahmen in Erwägung zu ziehen. Diese sollten insbesondere so angelegt werden, dass eine Langzeitbindung von Spielern an

den Geräten und ein missbräuchlicher Umgang eingeschränkt werden. Zum einen könnte die Vorratshaltung in Geldspeichern von derzeit 25 Euro (§ 13 Abs. 1 Nr. 6 SpielV) auf 10 Euro reduziert werden. Das würde zu einer Verlangsamung des Spiels führen, weil erst neues Geld aufgefüllt werden kann, wenn der Vorratsspeicher entleert ist. Zum anderen könnte eine Tagesgewinn- und verlustgrenze für das jeweilige Gerät eingeführt werden (dazu sogleich nachstehend unter (2)).

Zusätzlich könnte in Erwägung gezogen werden, bestimmte Begriffe (z.B. Spieldauer) eindeutiger in der Spielverordnung zu definieren, um Interpretations- und Umgehungsmöglichkeiten zu vermeiden.

(2) Einführung einer absoluten Tagesgewinn- und –verlustgrenze

Bei Gewinnaussagen für die Zukunft besteht die Gefahr darin, dass der Spieler zu einem längeren Verweilen am Gerät und zu fortdauernden Einsätzen verleitet werden kann. Heute bekannte Erscheinungsformen dieser Spielgestaltungen sind z.B. die Sonder- oder Freispiele, veränderte Gewinnparameter oder zusätzliche Ausspielungen.

Mit der Einführung einer weiteren Gewinn- und Verlustbegrenzung bezogen auf den maximalen Tagesgewinn und Tagesverlust würde dem Spieler verdeutlicht, dass bestimmte Gewinnaussichten nicht realisierbar sind und von ihm nicht eingelöst werden können. Damit würde sich ggf. auch der Reiz zum Weiterspielen reduzieren, außerdem würde der Anreiz zum sog. „Vorheizen“ weiter gedämmt.

Mit Einführung einer absoluten Tagesverlustgrenze und deren spielerbezogene Umsetzung durch Einführung einer Spielerkarte (s.u.) könnte gleichzeitig der vom IFT derzeit als zu hoch bewertete mögliche Tagesverlust reduziert werden.¹⁴⁷

Das IFT hat mit dem Vorschlag 12 eine entsprechende Empfehlung abgegeben.

(3) Übergangsregelung

Wie bereits dargelegt hat sich die Branche verpflichtet, die TR3.3-Geräte bis zum Stichtag 1. Januar 2011 durch TR4.1-Geräte auszutauschen. Diese Geräte verfügen entsprechend den Vor-

¹⁴⁷ Vgl. Schlussfolgerung 15 der IFT-Studie, S. 163.

gaben der Weisung des Bundeswirtschaftsministeriums vom 17.10.2007 und den entsprechenden Konkretisierungen in der Technischen Richtlinie 4.1 der PTB über Punkteanzeigen mit einem geldwerten Gegenwert von bis zu 1.000 Euro.

Die Weisung wurde seitens der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt, der Fachverbände sowie in der Fachpresse publik gemacht und ist auf Seiten der Gerätehersteller als auch der Geräteaufsteller seit dem allgemein bekannt. Auf die umfangreichen Maßnahmen der Branche zwecks Erreichung des Ziels wurde bereits hingewiesen. In Bezug auf das Inverkehrbringen dieser Geräte wurde damit ein Vertrauenstatbestand geschaffen, wenngleich sich das Bundeswirtschaftsministerium in der Weisung ausdrücklich vorbehalten hatte, je nach künftiger Entwicklung und späteren Diskussionen weitere Vorgaben zur Ausgestaltung der Prüfpraxis für gewerbliche Geldspielgeräte vorzunehmen.

Vor diesem Hintergrund erscheint die Einführung von moderaten Übergangsregelungen für die Umstellung auf neue technische Vorgaben notwendig. Von einer solchen Übergangsregelung können allenfalls die TR4.1-Geräte, die aufgrund Selbstverpflichtung der Branche bis zum 1. Januar 2011 alle früheren Gerätetypen ablösen sollen, nicht jedoch die Vorgängergeneration der TR3.3-Geräte erfasst sein. Die Übergangsfrist könnte sich an der bereits erörterten üblichen Abschreibungsfrist für Geldspielgeräte von vier Jahren orientieren.

c) Verbesserter Manipulationsschutz; Entwicklung von sog. Spielerkarten

(1) Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit

Wie bereits dargelegt ist die heute allgemein verbreitete softwarebasierte Konzeption der Spielgeräte mit gewissen Manipulationsrisiken verbunden. Zur Kontrolle der nach der SpielV relevanten Daten in Geldspielgeräten (Einsätze, Gewinne und Verluste in Zeitabschnitten, Einhaltung der Pause) wurde das sog. Kontrollmodul zwischen die „Kasse“ des Geräts und dem eigentlichen „Spiel“ als fester Bestandteil jeden Geräts gesetzlich installiert. In den darauf folgenden Jahren hat sich dieses Prinzip, die gesetzlich vorgegebenen Grenzen durch das Kontrollmodul zu überwachen, im Einsatz bewährt. Aufgrund der Natur der über das Kontrollmodul laufenden Datenströme war es nur konsequent, diese Datenströme ebenfalls als Quelle der zu generierenden fiskalischen Daten zu verwenden. Die fiskalischen Daten werden derzeit durch den Geräteaufsteller manuell mit Hilfe von speziellen Auslesegeräten oder automatisch mit Hilfe von Online-Auslesungen für die zuständigen Behörden erzeugt. Das Verfahren ist in den spielrechtlichen Vorschriften nicht weiter vorgegeben, sondern unterliegt einschlägigen fiskalischen Regelungen.

Die Kontrolleinrichtung verwaltet schützenswürdige, sensitive Daten. Der Gehalt dieser Daten macht sie jedoch als potenzielles Angriffs- bzw. Manipulationsziel besonders attraktiv.

Über den gegenwärtig verbreiteten Stand der Technik hinaus könnten für Spielgeräte geeignete Schutzmechanismen entwickelt und in der Anwendung getestet werden. Dies gilt sowohl für die zur Überwachung der Vorgaben der SpielV relevanten Daten als auch für die Fiskaldaten. Diese Schutzmechanismen wären zudem die Grundlage für die zu erwägende Einführung einer Spielerkarte (s. unten).

Die PTB hat sich in Forschungsprojekten (INSIKA und andere) mit der Implementierung und technischen Umsetzung eines Manipulationsschutzes von Messdaten sowie von Buchungsdatensätzen für elektronische bzw. PC-gestützte Registrierkassen befasst und für diese Bereiche bereits entsprechende Erfahrungen gesammelt.

(2) Entwicklung einer sog. Spielerkarte

Die Ergebnisse der IFT-Studie sowie der Studien des AK gegen Spielsucht haben gezeigt, dass sich der Umfang der Mehrfachbespielung seit der Novelle der SpielV zwar reduziert hat. Sichtblenden und Abstandsregelungen, aber vor allem die Verringerung der Mindestspieldauer haben die Bespielung mehrerer Geräte erschwert. Dennoch wurde noch eine große Zahl von Spielern festgestellt, die mehrere Geräte bespielen. Hinzu kommt, dass eine Reihe von Spielern während der verbindlichen Spielpause an ein anderes Gerät wechseln. Die mit der Spielpause verbundene „Abkühlung“ wird bei diesen Spielern nicht erreicht. Ein weiterer festgestellter Mischstand ist das sog. Vorheizen von Geräten.

Hinsichtlich der dargestellten unbefriedigenden Situation besteht eine Lösungsmöglichkeit mit einer in die Zukunft reichenden Perspektive darin, technische Sicherungsmaßnahmen zu konzipieren, die die Einhaltung wichtiger Anforderungen unterstützen. Dabei sollten die folgenden Ziele besondere Beachtung finden:

- Verhinderung der gleichzeitigen Bespielung von mehreren Spielgeräten,
- Bessere Durchsetzung von Spielpausen,
- Ergänzung von spielerbezogenen Verlustbegrenzungen zu den bisher geltenden gerätebezogenen Verlustbegrenzungen
- Effektivere Umsetzung und einfachere Überprüfung von Jugendschutzbestimmungen.

Für diese Zwecke hat das IFT mit Vorschlag 13¹⁴⁸ eine Spielerkarte ins Gespräch gebracht. Diese Idee ist grundsätzlich zu begrüßen und soll zügig weiter verfolgt werden. Um sie wirkungsvoll, insbesondere unter Ausschluss von Umgehungs- und Missbrauchsmöglichkeiten, umzusetzen, sind zunächst die technischen Voraussetzungen bei den Spielgeräten zu schaffen, z.B. neue, signaturbasierte Sicherungstechniken auf der Basis von Smart Cards, Personalausweisen mit Signaturfunktion oder anderen Sicherungsankern. Das BMWi wird die PTB beauftragen, grundlegende Anforderungen an eine Spielerkarte zu formulieren, die die oben genannten Ziele erfüllt.

Für eine konkretere Ausformung einer möglichen Regelung ist eine Vorlaufzeit für die Entwicklung von Konzepten, für technische Entwicklungen und Erprobungen erforderlich. Da es sich nicht um eine kurzfristige Maßnahme handelt, wäre als Zwischenlösung zu prüfen, ob eine in der Praxis schneller umzusetzende Einführung einer von Spielhallenbetreibern auszugebenden Tageskarte ein gangbarer Weg wäre.

Die Technik für eine solche Spielerkarte könnte, sofern die Komponenten von Spielgeräten betroffen sind, durch Vorschriften zur Bauartzulassung in der SpielV im Rahmen der bestehenden Ermächtigungsgrundlage des § 33e Abs. 1 GewO zugelassen werden. Eine entsprechende Konkretisierung der Vorschriften müsste über die Technische Richtlinie der PTB auf Grundlage des § 13 Abs. 2 SpielV erfolgen.

d) Manipulationsschutz durch Software-Aktualisierung

Wie unter III)2.)f) dargestellt ist es Praxis der PTB, bei Feststellung von schwerwiegenden Manipulationsrisiken zugelassene Softwareversionen für ungültig zu erklären und dem Hersteller aufzugeben, die Software durch ein das Risiko ausschließendes Update zu erneuern (zum Verfahren siehe III)2.)f)). Die Ungültigkeitserklärung ist ein probates Mittel, um mit wirtschaftlich vertretbarem Aufwand und effizient einen regelungskonformen Zustand wieder herzustellen. Das Verfahren hat sich in der Praxis bewährt.

Zur Erhöhung der Transparenz könnte das Verfahren explizit in der SpielV geregelt werden. Weiterhin könnte in § 7 Spiel die Verpflichtung der Aufsteller zur Einholung von Informationen

¹⁴⁸ Unter 6.4, S. 163.

über die Gültigkeit der Zulassung ausdrücklich aufgenommen werden. Die Nichterfüllung der Verpflichtung könnte mit einer Geldbuße belegt werden.

e) Jugendschutz in Gaststätten

Nach der IFT-Studie gibt es Hinweise auf Verstöße gegen das Spielverbot für Jugendliche in Gaststätten (s. IV)4.)a). Mit Einführung der o.g. Spielkarte könnte die Umsetzung des Jugendschutzes auch in Gaststätten technisch unterstützt werden. Zur zeitnahen Verbesserung des Jugendschutzes könnte die Vorschrift des § 3 Abs. 1 S. 2 SpielV dahingehend geändert werden, dass in Gaststätten schon bei zwei aufgestellten Geräten durch zusätzliche technische Sicherungsmaßnahmen an den Geräten die Einhaltung von § 6 Abs. 2 des Jugendschutzgesetzes gewährleistet ist, so dass keine Kinder und Jugendliche das Gerät bespielen. Solche technischen Sicherungsmaßnahmen könnten unverändert durch elektronische Frei- oder Abschaltvorrichtungen eingerichtet werden.¹⁴⁹

f) Qualifikation von Aufstellern, Spielstättenbetreibern und Personal

Die IFT-Studie hat ergeben, dass eine große Zahl der Betreiber von Spielhallen Maßnahmen zum Spielerschutz nicht benennen konnten. Bei den befragten Gastwirten wurde festgestellt, dass die Vorgaben zum Jugendschutz nicht ausreichend bekannt sind. Das IFT schlägt daher vor, die Erlaubnis nach § 33c GewO zur Aufstellung von Geldspielgeräten mit einem Sachkundenachweis zu verknüpfen.

Die Einführung eines Sachkundenachweises würde eine zusätzliche Anforderung im Rahmen der bereits bestehenden Berufszugangsregelung bedeuten und stellt insoweit einen Eingriff in die durch Art. 12 GG garantierte Berufsfreiheit dar. Bei Eingriffen in die Berufswahl sind besonders strenge Anforderungen an die Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsprinzips zu stellen. Subjektive Zulassungsvoraussetzungen sind nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur dann gerechtfertigt, wenn die Ausübung des Berufs ohne Erfüllung der Voraussetzungen unmöglich oder unsachgemäß wäre oder wenn sie Gefahren oder Schäden für die Allgemeinheit mit sich brächte. Ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entspricht es auch, dass es nicht Aufgabe des Staates, sondern des Gewerbes selbst ist, dafür zu sorgen, dass die Berufsangehörigen die für die Gewerbeausübung erforderlichen Voraussetzungen mitbringen und sich darüber ständig fachlich weiterbilden (BVerfGE 19, 330).

¹⁴⁹ s. zum geltenden Recht Dietlein/Hüsken in Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht (2008), § 3 SpielV Rn. 3 mwN.

Die Branche unternimmt zunehmend eigene Anstrengungen, die Qualifikationsanforderungen zu stärken. Die Fachverbände beteiligten sich aktiv an der Erarbeitung der Verordnung über die Entwicklung und Erprobung der Berufsausbildung in der Automatenwirtschaft, die vom Bundeswirtschaftsministerium am 8.1.2008 erlassen worden ist. Mit der Verordnung werden die Ausbildungsberufe „Fachkraft für Automatenervice“ und „Automatenfachmann/-fachfrau“ geregelt. Diese Ausbildungsberufe sind allerdings primär auf die Bewirtschaftung und Instandhaltung von Automaten, nicht jedoch auf die Tätigkeit des Betreibers von Spielstätten bzw. dessen Personal ausgerichtet. Gleiches gilt für das seit 1994 ein Weiterbildungsangebot der Industrie- und Handelskammer Bonn/Rhein-Sieg („Zusatzqualifikation für Auszubildende in der Automatenwirtschaft“). Der Umgang mit Spielgästen, die ein problematisches Spielverhalten aufweisen, ist Inhalt dieses Ausbildungsangebots. Gleichwohl stehen produkt- und vertriebsbezogene Kenntnisse auch bei diesem Angebot im Vordergrund. Nach Auskunft der Fachverbände haben bislang 150 Mitarbeiter aus Automatenunternehmen an diesen IHK-Lehrgängen teilgenommen.¹⁵⁰

Angesichts der durch das IFT festgestellten Missstände und der aus der fehlenden Sachkenntnis der Betreiber und Aufsteller resultierenden Risiken in Bezug auf das Ziel des Jugend- und Spielerschutzes könnte die Einführung eines Sachkundenachweises auf Grundlage der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gerechtfertigt sein.

Das Erfordernis eines Sachkundenachweises setzt aufgrund der verfassungsrechtlichen Anforderungen jedoch eine gesetzliche Regelung voraus, die die wesentlichen Grundzüge des Sachkundenachweises festlegt. Die konkreten Anforderungen könnten im Rahmen einer dem Art. 80 GG entsprechenden Verordnungsermächtigung per Verordnung geregelt werden.

Um die Qualifikationsanforderungen zu erhöhen, besteht eine Möglichkeit wie vom IFT vorgeschlagen, die Erlaubnis zur Aufstellung von Geldspielgeräten nach § 33c Abs. 1 GewO mit einem entsprechenden Sachkundenachweis zu verknüpfen. Dazu müsste der § 33c GewO sowie zwecks Konkretisierung durch die SpielV die Verordnungsermächtigung des § 33f GewO ergänzt werden. Diese Regelungen wären im Rahmen der Bundeskompetenz möglich.

¹⁵⁰ Vom Arbeitsausschuss Münzautomaten (AMA) in Auftrag gegebenes Sozialkonzept für das gewerbliche Spiel, S. 24. Dazu siehe auch unter V)4.)f(1).

Mit einer solchen Regelung würde man eine Vielzahl der Betreiber von Spielstätten erreichen, die in der Regel auch über eine Aufstellerlaubnis nach § 33c Abs. 1 GewO verfügen. Es gibt auch Fälle, in denen die Person, welche den geeigneten Raum im Sinne der §§ 1, 2 SpielV zur Verfügung stellt, und die Person, welche die Geräte auf eigenes Erfolgsrisiko aufstellt, auseinanderfallen. Dies kann insbesondere bei der Aufstellung in Gaststätten der Fall sein. Hier kann der jeweilige Gastwirt Flächen an einen Aufsteller vermieten, ohne selbst Aufsteller zu sein. Der Gastwirt selbst benötigt keine Aufstellerlaubnis nach § 33c GewO (und bei Fehlen der Spielhalteeigenschaft auch keine Erlaubnis nach § 33i GewO). Es bedarf jedoch für den Aufstellort generell der Geeignetheitsbestätigung gemäß § 33c Abs. 3 Satz 1 GewO. Im Übrigen besteht bereits aufgrund des § 33c Abs. 3 Satz 3 GewO die Möglichkeit für die zuständige Behörde, gegenüber demjenigen, in dessen Betrieb ein Spielgerät aufgestellt wird, Anordnungen nach Maßgabe des Absatz 1 Satz 3 GewO zu erlassen. Diese Auflagen betreffen ausschließlich den Aufstellort.

Die Regelung müsste um Anforderungen an die Grundkenntnisse zum Spieler- und Jugendschutz desjenigen, in dessen Räumlichkeit die Geräte aufgestellt werden, ergänzt werden.

Gleichzeitig könnten die Aufsteller verpflichtet werden, nur Angestellte zu beschäftigen, die über die erforderliche Qualifikation verfügen. Eine entsprechende Regelung gibt es bereits für das Bewachungsgewerbe, wonach Gewerbetreibende gemäß § 34a Abs. 1 Satz 4 GewO nur solche Personen mit der Durchführung von Bewachungsaufgaben beschäftigen dürfen, die u.a. die erforderliche Zuverlässigkeit sowie die Teilnahme an einer Unterrichtung in den für die Ausübung des Gewerbes notwendigen Vorschriften nachweisen können.

f) Verbesserung der Informations- und Beratungsmöglichkeiten - Sozialkonzept

Das IFT hat vorgeschlagen, ein in Zusammenarbeit von Wissenschaftlern und Praktikern entwickeltes und vom Bundeswirtschaftsministerium genehmigtes Sozialkonzept als verbindliche Anforderung für die Erteilung der Erlaubnis nach § 33c GewO zu regeln.

(1) Bestehende Konzepte

Eine entsprechende Vorgabe für die Entwicklung eines Sozialkonzepts enthält § 6 des Glücksspielstaatsvertrages für das staatlich konzessionierte Spiel. In den Sozialkonzepten ist dazulegen, mit welchen Maßnahmen den sozialschädlichen Auswirkungen des Glücksspiels vorgebeugt werden bzw. wie diese behoben werden sollen. Der Glücksspielstaatsvertrag enthält im Anhang die „Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht“, die von den Anbie-

tern der im Glücksspielsstaatsvertrag geregelten Glücksspiele eingehalten werden müssen. Hier- von umfasst ist u.a. die Beobachtung und Erhebung von Daten zu den Auswirkungen der Glücksspielangebote, die Schulung des Personals, das Angebot einer Telefonberatung sowie Schaffung von Möglichkeiten für Spieler, ihre Gefährdung einzuschätzen. Veröffentlichte Sozi- alkonzepete von Anbietern im Bereich der Spielbanken enthalten insbesondere Regelungen zur Schulung des Personals, zur Spielersperre sowie die Verfügbarkeit von Informationsmaterial und Testfragebögen für Spieler.¹⁵¹ Studien zur Wirksamkeit dieser Maßnahmen liegen noch nicht vor.

Der Arbeitsausschuss Münzautomaten e.V. (AMA), in dem die Fachverbände VDAI, DAGV und BA organisiert sind, hat in Zusammenarbeit mit FORUM für Automatenunternehmer in Eu- ropa e.V. am 26. März 2010 das „Sozialkonzept für das gewerbliche Spiel in Spielstätten und Gaststätten“ vorgestellt.¹⁵² Nach eigener Einschätzung der Fachverbände handelt es sich um eine Bestandsaufnahme der gesetzlichen und freiwilligen Maßnahmen zum Spielerschutz.¹⁵³

In dem Konzept werden die seit vielen Jahren im Bereich des gewerblichen Spiels angebotenen Maßnahmen zum Spielerschutz dargestellt. Dazu gehören u.a. die Förderung eines Forschungs- projekts des Instituts für Psychologie und Kognitionsforschung der Universität Bremen unter der Leitung von Prof. Dr. Gerhard Meyer zur Entwicklung und Evaluation eines Selbsthilfemanuals für Spieler mit problematischem Spielverhalten. Auf dessen Grundlage haben die Verbände und Unternehmensgruppen Informationsmaterialien und Plakate entwickelt, die sowohl Spielgäste als auch Mitarbeiter für die Problematik des Vielspielens sensibilisieren sollen. Darüber hinaus wird auf die seit 1996 an allen Frontscheiben von Geldspielgeräten eingedruckten Piktogramme mit Warnhinweisen sowie die bei der BZgA geschaltete Info-Telefonnummer für eine persönli- che Erstberatung hingewiesen. Daneben werden die bereits unter d) dargestellten Schulungsan- gebote hingewiesen. Das Sozialkonzept enthält auch einen Hinweis darauf, dass Verbände und verschiedene Unternehmen der Unterhaltungsautomatenwirtschaft derzeit niederschwellige Hilfs- und Beratungsangebote entwickeln und vor Ort testen wie z.B. den Einsatz von Präventi- onsbeauftragten.¹⁵⁴

¹⁵¹ Gemeinsames Sozialkonzept der schleswig-holsteinischen Spielbanken.

¹⁵² Das Konzept wurde im Auftrag der genannten Spitzenverbände von einem Beirat bestehend aus Prof. Georg- Berndt-Oschatz, Kultusminister a.D., Elke Monssen-Engberding, Vorsitzende der Bundesprüfstelle für jugendge- fährdende Schriften, Prof. Joachim H. Knoll, ehem. Leiter des Lehrstuhls für Erwachsenenbildung an der Ruhr Uni- versität Bochum und Joachim Opahle, Erzbischöfliches Ordinariat Berlin, erarbeitet.

¹⁵³ Siehe Presseinformation des AMA vom 26.3.2010.

¹⁵⁴ A.a.O. S. 21.

Nach einer im Oktober 2010 abgeschlossenen Vereinbarung zwischen den Fachverbänden VDAI, DAGV, BA, AWI und FORUM und dem Caritasverband für das Erzbistum Berlin e.V. wird die Caritas ab Januar 2011 jährlich für eine Dauer von 3 Jahren rund 1.000 Spielstättenmitarbeiter mit dem Ziel schulen, Spielern im Sinne von Frühintervention und Prävention niederschwellige Hilfs- und Beratungsangebote zu vermitteln.

Schließlich haben die von der AWI Automaten-Wirtschaftsverbände-Info GmbH in Abstimmung mit den Industrie- und Handelskammern sowie den Landeswirtschaftsministerien durchgeführten Informationsveranstaltungen für Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Gewerbe- und Ordnungsämter sowie für Polizeibeamte in verschiedenen Bundesländern einen großen Anklang gefunden.

Die bestehenden Angebote innerhalb der Unterhaltungsautomatenbranche müssen jedoch stärker genutzt werden. So haben die Ergebnisse der IFT-Studie sowie der Feldstudien des AK gegen Spielsucht gezeigt, dass Informationsmaterial noch nicht in allen Spielhallen verfügbar ist. Dies betrifft insbesondere die kleinen Spielhallen, die in den aktiv tätigen Fachverbänden nicht organisiert sind. Diese Spielhallen könnten stärker in die Maßnahmen einbezogen werden. Ferner könnten Automatenaufsteller künftig durch ausdrückliche Regelung in der Spielverordnung verpflichtet werden, sich einem Sozialkonzept einer öffentlich anerkannten Institution (z.B. der Caritas, s. oben) anzuschließen.

(2) *Präventionsbeauftragter, bundesweit abgestimmtes Informationsmaterial, u.ä.*

Über die bereits bestehenden Angebote der Branche hinaus sind weitere Maßnahmen denkbar. Gleichwohl sollte bei derartigen Maßnahmen stets berücksichtigt werden, dass diese bezogen auf die Größe des jeweiligen Unternehmens auch erforderlich und zumutbar sind.

Der Vorschlag für den Einsatz eines Präventionsbeauftragten könnte weiter verfolgt werden. Ähnliche Institute sind bereits aus anderen Bereichen bekannt. Beispielsweise ist nach § 22 SGB VII für Unternehmen ab 20 Beschäftigten ein Sicherheitsbeauftragter für Arbeitsschutz zu bestellen, dessen Aufgabe die Beratung des Unternehmers, von Führungskräften und Mitarbeitern in Fragen des Arbeits- und Gesundheitsschutzes ist und der für diese Fragen als zentrale Ansprechperson zur Verfügung steht. Der Sicherheitsbeauftragte ist Mitarbeiter des Unternehmens. Ein ähnliches Konzept ist auch für die Aufstellung und Betrieb von Geldspielgeräten mit dem Ziel der Koordinierung von Maßnahmen des Spielerschutzes innerhalb eines Betriebes denkbar.

Auf diese Weise können auch betriebsinterne Schulungen insbesondere zu den Themen Suchtprävention, Früherkennung und Umgang mit auffälligem Spielverhalten effizient umgesetzt werden. Insoweit müsste sichergestellt werden, dass die bestellten Präventionsbeauftragten wiederum regelmäßig durch Fachleute geschult werden.

Zu erwägen ist auch die Erarbeitung von bundesweit einheitlichen Informationsmaterialien sowie Testfragebögen für Spieler in Zusammenarbeit mit Wissenschaftlern und Praktikern. Dieses Informationsmaterial könnte allen Betreibern von Spielstätten zur Verfügung gestellt werden.

Die Fortentwicklung des vom AMA vorgelegten Sozialkonzeptes muss nicht zwangsläufig in der Gewerbeordnung vorgegeben werden. Denkbar ist auch, dass sich die Branche im Rahmen einer Selbstverpflichtung zu dieser Einrichtung zumindest in Unternehmen ab einer bestimmten Größe verpflichtet. Insbesondere die Unternehmensgruppen und größeren Spielbetrieben sind in den Fachverbänden auch gut organisiert.

(3) Sanktionierung der Pflichten nach § 6 Abs. 1 und 4 SpielV

Durch Sanktionierung der in § 6 SpielV geregelten Verpflichtungen des Aufstellers zur Anbringung von Warnhinweisen und Hinweisen auf Beratungsmöglichkeiten sowie die Auslegung von Informationsmaterialien im Wege einer Ergänzung des Ordnungswidrigkeitstatbestandes des § 19 SpielV würde die Verbindlichkeit der Vorschrift für die einzelnen Aufsteller verstärkt. Dies entspricht auch einer Forderung der Ordnungsbehörden, die mit der Möglichkeit einer Einleitung eines Ordnungswidrigkeitsverfahrens ein schnelles und effizientes Instrument zur Durchsetzung der Informationspflichten erhalten. Damit würde auch das Interesse sämtlicher Aufsteller an einheitlichen Richtlinien und Informationsmaterialien und damit eine entsprechende Unterstützung für die Erarbeitung und Verbreitung derartiger Materialien gefördert.

g) Stärkung der Vollzugsbehörden

Mit der Elektronifizierung sind die Geräte wie dargestellt flexibler geworden. Für die Feststellung der Gleichheit der aufgestellten Geräte mit dem zugelassenen Baumuster seitens der Ordnungsbehörden genügt nicht mehr allein der Vergleich mit dem Zulassungsbeleg. Es sind andere Überprüfungen erforderlich, wie z.B. der Vergleich von Softwarechecksummen oder die Gültigkeitskontrolle von Softwareversionen. Dies kann bereits über einfache Kontrollen, die ohne technische Spezialkenntnisse möglich sind, gewährleistet werden und erfolgt auch bereits in der Praxis.

(1) Einheitliche Standards für Gültigkeits- und Korrektheitskontrollen der Software

Wichtig ist, dass Voraussetzungen geschaffen werden, damit wirkungsvolle Kontrollen durch örtliche Behörden in der Ausführung einfach und einheitlich sowie im Umfang zumutbar sind. Der grundsätzliche Ansatz besteht darin, für Kontrollfunktionen, die von örtlichen Behörden ausgeführt werden sollen, den Geräteherstellern Spezifikation vorzugeben und die technische Lösungen genau der Spezifikation entsprechend zu verlangen. Mit der eingeforderten Vereinheitlichung kann sichergestellt werden, dass die Anwendung der Kontrollfunktionen einfach und gleichartig für alle Hersteller und Bauarten ist. Die Einheitlichkeit könnte über das Zulassungsverfahren gesichert werden. Denkbar ist, den Herstellern bspw. den Einbau einer separate Taste zum Abruf der Daten vorzugeben. Gegebenfalls genügt eine entsprechende Vorgabe in der Technischen Richtlinie der PTB.

Kontrollfunktionen mit effektiver Wirkung, die örtlichen Behörden durchführen sollten, betreffen in erster Linie zwei Bereiche: Die Gültigkeits- und Korrektheitskontrollen der Software sowie die Abfrage bzw. Kontrolle steuerlicher Daten. Darüber hinaus gibt es einige Funktionen, die für weitergehende Untersuchungen örtlicher Behörden oder der Polizei nützlich sind und ebenfalls zum Zwecke der einfachen Anwendung in einem gewissen Grade vereinheitlicht werden sollten. Das betrifft z.B. Aufzeichnungen der Geräte und die Gerätebegleitdokumente.

(2) Schulung von Behördenmitarbeitern; Durchführung von Schwerpunktaktionen

Das IFT stellte im Rahmen seiner in drei Bundesländern durchgeführten Studie fest, dass die Kontrolldichte, Kontrollintensität und Sanktionspraxis bei Verstößen sehr unterschiedlich ist. Unterschiede gab es zudem zwischen ländlichen Regionen und Städten. Aus der Intensität der Kontrollen werden Rückschlüsse bzgl. der Beanstandungsquote gezogen.¹⁵⁵

Zuletzt wurden in zahlreichen Bundesländern verstärkte Anstrengungen unternommen, die mit den Überwachungsaufgaben betrauten Behördenmitarbeiter zu schulen. Bereits erwähnt wurden die von der AWI Automaten-Wirtschaftsverbände-Info GmbH in Abstimmung mit den Industrie- und Handelskammern sowie den Landeswirtschaftsministerien durchgeführten Informationsveranstaltungen für Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen der Gewerbe- und Ordnungsämter sowie für Polizeibeamte in verschiedenen Bundesländern. Hinzu kommen die in einigen Bundesländern durchgeführten Schwerpunktaktionen, die von den Landeswirtschaftsministerien koordiniert

¹⁵⁵ 5.3. Ziffer 10.

wurden. Derartige Schwerpunktaktionen haben für die beteiligten Mitarbeiter ebenfalls erheblichen Schulungswert. Schließlich hat die PTB am 1. Juni 2010 eine Informationsveranstaltung für Mitarbeiter von Ordnungs- und Aufsichtsbehörden sowie interessierte Kreise zum Thema „Kontrollmöglichkeiten an zugelassenen Geldspielgeräten durch örtliche Ordnungsbehörden“ durchgeführt, an der mehr als 120 Personen aus verschiedenen Behörden teilgenommen haben. In der Veranstaltung wurden die für die Ordnungsbehörden möglichen einfachen Kontrollmöglichkeiten hinsichtlich Zulassungsbeleg, Zulassungsbescheinigung sowie Prüfplakette sowie technischer Art insbesondere zur Software-Kontrolle erläutert. Die PTB hat angeboten, bei Bedarf weitere Veranstaltungen mit diesem Inhalt anzubieten. Allerdings kann die PTB dies nicht für alle Kommunen in Deutschland leisten. Anzustreben wäre hier, dass so genannte Multiplikatoren aus den Bundesländern durch die PTB geschult werden, um das Wissen weiter in die Breite zu vermitteln.

Mit der Fortsetzung und Intensivierung derartiger Maßnahmen könnten die zuständigen Behördenmitarbeiter entsprechend geschult werden.

(3) Schaffung eines neuen Sachverständigen-Typus

Für qualifizierte Kontrollen ist das System der für die Überprüfung nach § 7 SpielV öffentlich bestellten Sachverständigen und zugelassenen Stellen eingerichtet worden. Wie bereits dargelegt würde im Falle einer Befristung der Zulassungsbelege die Fortsetzung des Prüfverfahrens nach § 7 SpielV seinen Zweck verlieren. Hinzu kommt, dass die Bestellung der Sachverständigen sich gegenwärtig auf die Aufgabe des § 7 SpielV beschränkt (vgl. a)(2)).

Die IHK-Organisation plant, ein neues übergreifendes Sachgebiet unter der Bezeichnung „Bargeld- und bargeldlos betätigte Automaten“ zu erarbeiten, für das künftig Sachverständige auf Grundlage des § 36 GewO bestellt und vereidigt werden können. Es soll, ähnlich wie in den neuen Automatenausbildungsberufen, in vier eigenständige Untergruppen aufgeteilt werden: Geldspielautomaten, Unterhaltungsautomaten, Vendingautomaten (Warenverkaufsautomaten) sowie Dienstleistungsautomaten. Die fachlichen Bestellungs voraussetzungen sollen so gestaltet werden, dass einerseits allgemeine Kenntnisse gefordert werden, die jeder Sachverständige erfüllen muss und andererseits Spezialkenntnisse genannt werden, die auf die einzelnen Untergruppen bezogen sind. Die Erarbeitung erfolgt unter Federführung der IHK Berlin.

Die bislang für die Aufgabe des § 7 SpielV bestellten Sachverständigen können eine Bestellung für dieses weitaus umfassendere Sachgebiet beantragen.

Öffentlich bestellte und vereidigte Sachverständige können im Rahmen von Verwaltungsverfahren oder Gerichtsverfahren zu Klärung strittiger Sachverhalte hinzugezogen werden.

h) Abgrenzung zu Spielautomaten in Spielbanken

Insbesondere von Vertretern des Glückspiels in den Ländern und von Spielbankenbetreibern wird beklagt, dass die jüngere Entwicklung im gewerblichen Geldspiel zur mangelnden Unterscheidbarkeit der jeweiligen Spielangebote geführt habe. Die äußere Gestalt der Automaten, die erste Wahrnehmung der Spielangebote und die im Punktebereich hohen Gewinnangebote stützen die Kritik. Hinzu kommt, dass vielen Spielhallenbetreibern offensiv mit Bezeichnungen wie „Casino“ bewerben. Es gibt tatsächlich die Erscheinung, dass die grundsätzlichen Spielangebote und die technische Plattformen sich angeglichen haben. Unterschiedlich sind aber nach wie vor die Gewinn- und Verlustmöglichkeiten. Als Grund der Abgrenzungsforderung wird die Bekämpfung von Suchtgefahren geltend gemacht. Hinzuzufügen ist wohl auch, dass es eine wettbewerbliche Komponente dabei gibt.

Eine Lösung, wonach bestimmte Spieltypen ausschließlich in dem einen oder dem anderen Bereich zugelassen sind, wie z.B. Roulettespiele nur in Spielbanken und Flipper nur in Spielhallen, ist weder begründbar noch durchsetzbar. Hinzu käme, dass entsprechende Vorgaben auch gegen die in Art. 28 ff. des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union garantierte Warenverkehrsfreiheit verstoßen würde.

Eine Abgrenzung der gewerblichen Spielgeräte zu den unbeschränkt laufenden Kasinoautomaten besteht über die geltenden absoluten Zeit-, Einsatz- und Gewinnbegrenzungen. Die Einführung einer zusätzlichen Tagesgewinn- und –verlustgrenze wie unter b)(2) dargestellt, würde ein weiteres klares Abgrenzungsmerkmal darstellen. Gleichzeitig muss auf eine stärkere Durchsetzung der technisch vorgegebenen Spielpause hingewirkt werden. Das Punktespiel, das zu einer gewissen Verwischung der Grenzen zwischen den beiden Bereichen geführt hatte, ist durch die Weisung des Bundeswirtschaftsministeriums vom 17.10.2010 und deren Umsetzung mit Stichtag 1.1.2011 bereits eingeschränkt und soll auch in der SpielV einschränkend geregelt werden (vgl. b)(1)).

Die in Spielhallen aufgestellten Geräte unterscheiden sich zum Spielangebot der Spielbanken auch darin, dass hier nur Einzelgeräte aufgestellt werden. Hinsichtlich des Angebots von Spielen, an denen die Spieler miteinander um Geld spielen, bestand bereits im Rahmen der Novelle 2006

Einigkeit, dass dies nicht gewollt ist. Soweit Geräte mit mehreren Spielstellen angeboten werden, müssen diese entsprechend den technischen Ausführungen der PTB-Richtlinie (vgl. III)3.)b)) vollständig abgegrenzt und ausschließlich unabhängig voneinander benutzbar sein. Die von BMWi vorgegebene Begrenzung auf die maximale Zahl von Spielstellen (vgl. III)3.)b)) könnte in der SpielV explizit geregelt werden.

Sinnvoll erscheint es, dass Spielhallen auf Werbung in Verknüpfung mit dem Begriff „Casino“ möglichst verzichten. Hier sind Selbstbeschränkungen der Branche denkbar. Die Begrenzung der Werbeaktivitäten kann auch Gegenstand des Sozialkonzepts sein.

i) Bußgelderhöhungen

Zur Sanktionierung von Verstößen gegen die Vorgaben der SpielV ist auch eine Erhöhung der Geldbußen in Erwägung zu ziehen. Derzeit beträgt die Geldbuße, die bei einer Ordnungswidrigkeit gem. § 19 SpielV verhängt werden kann, maximal 2.500 Euro.¹⁵⁶ Eine Erhöhung setzt eine Änderung der Gewerbeordnung voraus.

¹⁵⁶ § 19 Abs. 1 SpielV i.V m. § 144 Abs. 4 GewO bzw. § 19 Abs. 2 SpielV i.V.m. 145 Abs. 2 Nr. 1 GewO, jeweils i.V m. Abs. 4 von §§ 144, 145 GewO.