

Gerhard Bühringer ^{1, 2}
Ludwig Kraus ¹
Birgit Höhne ^{1, 3}
Heinrich Küfner ¹
Jutta Künzel ¹



IFT · Institut
für Therapieforschung
Parzivalstraße 25
80804 München

www.ift.de

Wissenschaftlicher Leiter
Prof. Dr. Gerhard Bühringer

Kurzbericht
**Untersuchung zur Evaluierung der Fünften Novelle der
Spielverordnung vom 17.12.2005**

München, 3. November 2010

Die Studie wurde im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) durchgeführt

¹ IFT Institut für Therapieforschung, München

² Professur für Suchtforschung, Technische Universität Dresden

³ Helmholtz-Zentrum München

Inhaltsverzeichnis

Glossar	3
Vorwort zur Kurzfassung.....	5
1 Einführung: Hintergrund und Zielsetzung der Studie	7
2 Untersuchungskonzept	9
3 Methodik für die Teilstudien	13
4 Ergebnisse.....	14
5 Schlussfolgerungen aus der Beurteilung der Ergebnisse in Hinblick auf die Fragestellungen der Studie.....	14
6 Vorschläge.....	21
8 Deklaration möglicher Interessenskonflikte.....	26

Glossar

Fünfte Verordnung zur Änderung der SpielV	Gegenstand dieser Untersuchung im Hinblick auf die Umsetzung der Regelungen und die Auswirkungen auf Spiel-, Aufstell- und Zugangsmerkmale; Fassung vom 17.12.2005 (Anlage 13).
Gewerbeordnung (GewO)	In den §§ 33c bis i, 60a, 144, 145 und 148 sind die Regelungen für „Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit“ (in diesem Bericht mit GSG (Geldspielgeräte) abgekürzt) aufgeführt http://www.gesetze-im-internet.de/gewo/index.html
Glücksspiel	(1) Spiele, bei denen Gewinn und Verlust überwiegend durch den Zufall und nicht durch die Kompetenz des Spielers bestimmt sind. Nach dieser Definition sind sowohl die Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit in Spielhallen und Gaststätten (Geldspielgeräte; GSG) als auch die Automaten in Spielbanken (SBA) sowie Roulette, Lotto, Toto und Sportwetten Glücksspiele (2) In Deutschland wird rechtlich und anhand der besonderen Merkmale zwischen Glücksspielen einerseits (Zuständigkeit in Landeskompentenz, gesetzliche Regelungen §284 StGB, Glücksspielstaatsvertrag u.a.) und den Spielgeräten mit Geldgewinnmöglichkeit (GSG) andererseits unterschieden (Zuständigkeit in Bundeskompetenz, rechtliche Regelungen in § 33 c-i, 60a, §§ 144, 145, 148 GewO, SpielV, SpielVwV)
Glücksspielautomaten in Spielbanken (SBA)	Äußerlich zum Teil gleich aussehende Automatenspielgeräte in Spielbanken wie GSG, aber im Gegensatz zu GSG rechtlich in Spiel- und Aufstellmerkmalen unregelt. Zugang nur nach Alterskontrolle und Personenregistrierung (in diesem Bericht mit SBA abgekürzt)
GSG	Abkürzung für Spielgeräte mit Geldgewinnmöglichkeit (Geldspielgeräte)
SBA	Abkürzung für Glücksspielautomaten in Spielbanken (Spielbankenautomaten)
Spielgeräte mit Geldgewinnmöglichkeit	Automatenspiele, die nach §33 c ff. der GWO und der SpielV geregelt und zugelassen werden und bei denen laut dem Gesetzgeber die Unterhaltung im Vordergrund steht und keine „unangemessen hohen Verluste in kurzer Zeit“ auftreten dürfen (§ 33 e GewO; in diesem Bericht mit GSG abgekürzt). Zum Spielerschutz sind Einsatz, Spieldauer, Gewinne und Verluste rechtlich eingeschränkt
Spielhalle	Spielstätte mit einer Lizenz für GSG (bis zu 12 Geräte auf zumindest 144 m ²); zur besseren Unterscheidung zwischen Spielhalle und Spielhallenkomplex auch als „Einzelspielhalle“ bezeichnet.
Spielhallenkomplex	Spielstätte mit mehreren Lizenzen für GSG (=mehrere Spielhallen)

Spielregionen	Für diese Untersuchung ausgewählten zwölf Regionen in Deutschland (in drei Bundesländern je zwei Großstädte und je zwei ländliche Regionen)
Spielstätte	Oberbegriff für Gaststätten mit GSG und Spielhallen
Spielverordnung (SpielV)	Die Verordnung regelt in Ergänzung zur GewO Details von Spiel-, Aufstell- und Zugangsmerkmalen für Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit (GSG); aktuelle Fassung vom 27.01.2006 (http://www.gesetze-im-internet.de/spielv/index.html)
Spielverwaltungsvorschrift (SpielVwV)	Verwaltungsvorschrift zum Vollzug der §§ 33c ff. der GewO sowie der SpielV http://www.hessen.de/irj/HMWVL_Internet?cid=e8768fe2593679463e5f85263108f0e8) (zweiter Link)
Technische Richtlinie 4.1 der PTB vom 21.04.2009	Die Richtlinie der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt dient der Spezifikation einer Regelung der SpielV zur Sicherung der Prüfbarkeit und zur Durchführung der Bauartprüfung http://ib.ptb.de/spielgeraete Menüpunkt „Technische Richtlinien“
Weisung des BMWi vom 22.08.2007	Das Schreiben des BMWi begrenzt die Zulassung neuer Mehrplatzspielgeräte auf maximal vier Spielstellen
Weisung des BMWi vom 17.10.2007	Das Schreiben des BMWi korrigiert unerwünschte Entwicklungen im Zusammenhang mit der fünften Novelle der Spielverordnung, im Wesentlichen die Ausgestaltung der Zwangspause und die Begrenzung der dargestellten Punkte auf 100.000 bzw. den Gegenwert von 1.000 Euro (wobei die Auszahlung von maximal 500 Euro pro Stunde bestehen bleibt).

Vorwort zur Kurzfassung

Die Kurzfassung enthält eine Zusammenfassung der Ausgangslage und Zielsetzung der Studie sowie der Methodik. Aus Platzgründen wurde auf die Darstellung der Einzelergebnisse sowie auf die umfangreichen Anlagen und das Literaturverzeichnis verzichtet. Die Schlussfolgerungen und Vorschläge sind ungekürzt wiedergegeben.

Prof. Dr. Gerhard Bühringer

München, 27. September 2010

Vorwort und Danksagung

Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum staatlichen Glücksspielmonopol vom 28.03.2006 und dem daraufhin von den Bundesländern vereinbarten Glücksspielstaatsvertrag mit Inkrafttreten am 01.01.2008 für den Bereich der nach dem Strafgesetzbuch (§ 284 StGB) grundsätzlich verbotenen, aber behördlich ohne Rechtsanspruch erlaubnisfähigen Glücksspiele einerseits und dem Inkrafttreten der Fünften Novelle der Spielverordnung am 01.01.2006 für den Bereich des nach dem Gewerberecht (§ 1 und § 33 c-i GewO, SpielV, SpielVwV) grundsätzlich erlaubten, aber mit behördlichen Auflagen versehenen Betriebs von Spielgeräten mit Gewinnmöglichkeit andererseits ist in den Glücksspielmarkt¹⁾ in Deutschland grundlegend eingegriffen worden. Die neuen rechtlichen Regelungen haben zahlreiche Merkmale verboten oder eingeschränkt (u. a. internetbasierte Glücksspiele, Werbung, „Fun-Games“), neue Gestaltungsmöglichkeiten für das gewerbliche Spiel ermöglicht, und wahrscheinlich auch eine stärkere Beteiligung am illegalen internetbasierten Glücksspiel ausgelöst. Eine Folge des „Markteingriffes“ ist ein erheblicher Konkurrenzkampf zwischen (legalen) privaten und staatlichen Anbietern in Deutschland und (illegalen) ausländischen Internetanbietern.

Beide Entwicklungen, für staatliche Glücksspiele und gewerbliche Geldspielgeräte, stehen nicht in direktem Zusammenhang, haben aber einen gemeinsamen Hintergrund: den über Jahre weitgehend unkontrollierten, ohne Rücksicht auf den Spielerschutz betriebenen Ausbau der privaten und staatlichen Angebote. Der massive Einsatz hochproblematischer Fun-Games (etwa 80.000) beim gewerblichen Spiel, der Ausbau der Spielbanken-Dependancen mit Glücksspielautomaten oder die Einführung von staatlichen (online-) Glücksspielen wie Keno und Quicky mit Ziehungen in kurzem Zeitabstand sind nur einige Beispiele für diese Entwicklung.

Staatliche Regulierung im Glücksspielbereich ist aufgrund der unterschiedlichen Interessen objektiv schwierig: „Lenken des natürlichen Spieltriebs ...“ (Glücksspielstaatsvertrag), Abschöpfen der privaten Mittel der Bevölkerung zur Vermeidung illegalen und unkontrollierten Glücksspiels, Interesse an möglichst hohen öffentlichen Einnahmen (auf Gemeinde-, Landes- und Bundesebene) und an Ausschüttungen für Dritte (u. a. Sport, Kultur, Wohlfahrtsverbände) einerseits und Spielerschutz andererseits stehen grundsätzlich in Widerspruch zueinander. Kompromisse bei der Regulierung sind notwendig, die nicht eindeutig wissenschaftlich bestimmt werden können, sondern anhand der jeweiligen Folgen eines Regulierungsmodells und sozialer Konsensbildungsprozesse kontinuierlich durch Korrekturen an den „Stellschrauben“ der Regulierung optimiert werden müssen.

Die hier vorgestellte Untersuchung befasst sich mit der Umsetzung und den Auswirkungen eines Bereiches der Glücksspielangebote in Deutschland, den gewerblich geregelten „Spielgeräten mit Gewinnmöglichkeit“ und entwickelt anhand der gefundenen Ergebnisse verschiedene Vorschläge zur Anpassung der Regulierungsmerkmale für dieses Glücksspielsegment.

Die verschiedenen Teilstudien sind in vergleichsweise kurzer Zeit nur durch die Unterstützung zahlreicher Personen und Institutionen möglich geworden. Wir möchten uns zunächst bei den (anonymen) Betreibern und Spielern für die Beteiligung an den zeitaufwändigen Interviews bedanken, weiterhin bei den Interviewern und bei ifas für die rasche Durchführung der großen Anzahl von etwa 700 – sehr schwierigen – Interviews. Unser Dank gilt auch den zehn Experten für ihre Mitwirkung an einem zeitaufwändigen Interview, dem wissenschaftlichen Beirat (Frau Prof. Gabriele Fischer, Herr Dr. Maarten Koeter und Herr Prof. Gerhard Meyer) für ihre sehr hilfreiche Mitarbeit bei der Kommentierung der Fragebögen und des Berichtsentwurfs, Herrn Dr. Hans-Günther Vieweg vom Ifo-Institut für Wirt-

¹⁾ Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit werden in diesem Bericht, trotz der unterschiedlichen rechtlichen Regelungen, technisch auch als Glücksspiele eingeordnet.

schaftsforschung e.V., München für zusätzliche Berechnungen sowie Herrn Prof. Dieter Richter von der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt für zahlreiche technische Hinweise. Und nicht zuletzt möchten wir uns bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des IFT bedanken, die Textentwürfe kritisch kommentiert haben (Martina Kroher, Alexander Papst, Monika Sassen), sowie bei Frau Susanne Ludwig für die Mitwirkung an der gesamten Koordination der sechs Teilstudien und die Erstellung der Endfassung des Berichts.

Für die Autoren
Prof. Dr. Gerhard Bühringer

München, 31.07.2010

1 Einführung: Hintergrund und Zielsetzung der Studie

1.1 Ausgangslage

Seit einer Publikation von Meyer (1991, 1. Auflage 1982) sind Spielgeräte mit Geldgewinnmöglichkeit (abgekürzt als Geldspielgeräte, GSG) in den Mittelpunkt des fachlichen, politischen und öffentlichen Interesses geraten. Aufgrund einer Analyse der veränderten technischen Merkmale der Geräte seit etwa 1975 sowie einer empirischen Untersuchung an Spielern kam Meyer zu der Schlussfolgerung, dass die zu diesem Zeitpunkt eingesetzten GSG nicht mehr den Bedingungen der Gewerbeordnung entsprechen, sondern Merkmale eines klassischen Glücksspiels aufweisen würden, ohne dass die strengen Regeln für Glücksspiele gelten würden (z. B. Alterskontrollen, Spielersperrn).

Der Gesetzgeber hat im Zusammenhang mit der langjährigen Diskussion mehrmals über die Spielverordnung (SpielV) in die Merkmale von GSG und in die Betreiberbedingungen eingegriffen, um einerseits dem angestrebten Ziel des Spielerschutzes gerecht zu werden, andererseits aber auch die Gewerbefreiheit der Betreiber nicht willkürlich einzuschränken. Die beiden Zielsetzungen stehen grundsätzlich in Konkurrenz zueinander. Die Vermeidung einer willkürlichen Einschränkung des Betriebs von GSG ergibt sich durch die Einordnung als Gewerbe und durch die in §1 der Gewerbeordnung (GewO) festgehaltene Gewerbefreiheit. Die Sicherstellung des Spielerschutzes als explizite Zielsetzung ist ebenfalls in der GewO (§33c, e, f und i) und in der Spielverordnung (SpielV) festgehalten.

Die folgende Studie befasst sich mit den Auswirkungen und der Bewertung der Fünften Änderungsverordnung zur SpielV vom 17.12.2005, die am 1. Januar 2006 in Kraft getreten ist. Hintergrund der Änderungsverordnung war vor allem das Ziel, die Prüfbarkeit der GSG durch die PTB aufgrund der in den letzten Jahren vollelektronifizierten Automaten wieder herzustellen, und zwar durch eine Umstellung der Zulassungskriterien von Merkmalen des Einzelspiels auf maximale Verlust- und Gewinn Grenzen je Stunde und einer Mindestlaufzeit je Spiel von 5 Sekunden. Damit sollten den Herstellern auch die Möglichkeit eingeräumt werden, die Spielgeräte – „in engen Schranken“ (Begründung in der Bundesdrucksache 655/05 vom 30.08.2005 durch das BMWi) – wieder attraktiver zu machen. Weiterhin war es das Ziel bessere Instrumente zu schaffen, die die Spieler vor hohen Geldverlusten bewahren, suchtpreventiv wirken und den Jugendschutz betonen sollten (u. a. durch Verbot der Fun Games, durch Zwangspausen und Auslage/Anbringung von Spielerschutzinformationen). Als letztes sollte die Abgrenzung zum Automaten Spiel (SBA) in Spielbanken (mit gewinn- und verlustmäßig unbegrenztem Glücksspiel) verbessert und die Abwanderung von Spielern in das illegale Glücksspiel verhindert werden. Seit der Veröffentlichung des Entwurfs dieser Änderungsverordnung wird in der Fachöffentlichkeit kritisch diskutiert, ob die Schutzziele tatsächlich erreicht werden konnten oder ob sogar die spielbezogenen Risiken zugenommen hätten.

1.2 Allgemeine Zielsetzung

Allgemeine Zielsetzung der Studienausschreibung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) war (1) die Erfassung der Umsetzung und (2) der Auswirkungen der Novelle (Änderungsverordnung) der SpielV, die im Januar 2006 in Kraft getreten ist, sowie (3) die Bewertung der Ergebnisse. Variablen der Erfassung der Umsetzung und der Auswirkungen der Novelle sind nach der Ausschreibung: (1) Umsetzung der Spielmerkmale, (2) Umsetzung der Aufstell- und Zugangsmerkmale, (3) Auswirkungen auf den Spielerschutz, (4) den Jugendschutz, (5) die wirtschaftlichen und technischen Folgen, (6) die Bekämpfung des illegalen Spiels, sowie (7) die Trennung von gewerblichem Automaten Spiel und Automaten in Spielbanken.

Die Bewertung der Novelle bezieht sich auf alle angesprochenen sieben Teilziele in Hinblick auf Umsetzungsgrad und erwartete bzw. unerwartete Auswirkungen. Darüber hinaus sollen aktuelle problematische Ausprägungen des Spielverhaltens – als Grundlage für weitere Maßnahmen – erfasst werden, z. B. beim Jugend- und Spielerschutz, die nicht auf die Änderungsverordnung von 2006 zurückzuführen sind, sondern im Zusammenhang mit der gesamten aktuellen SpielV stehen.

1.3 Gesetzliche Rahmenbedingungen für Glücksspiele

Glücksspiele unterliegen in Deutschland – je nach Spiel-, Aufstell- und Zugangsmerkmalen – zwei unterschiedlichen gesetzlichen Regelungen, die im Folgenden zum Verständnis der Fragestellungen

zu dieser Untersuchung dargestellt werden. Wichtig ist in diesem Zusammenhang die Unterscheidung zwischen Spielautomaten in Spielbanken (SBA) und den Spielautomaten in Spielhallen und Gaststätten (GSG). Beide sehen zum Teil äußerlich gleich aus, sind aber entsprechend der unten aufgeführten gesetzlichen Regelungen und Merkmale unterschiedlich ausgelegt im Hinblick auf die Spiel-, Aufstell- und Zugangsmerkmale.

1.3.1 Glücksspiele

Öffentlich veranstaltete Glücksspiele unterliegen dem Strafrecht und sind nach §284 Strafgesetzbuch (StGB) verboten. Als öffentlich veranstaltet gelten auch Glücksspiele in Vereinen oder in geschlossenen Gesellschaften, wenn die Glücksspiele gewohnheitsmäßig durchgeführt werden. Darüber hinaus gelten die folgenden Merkmale:

- Die Erteilung einer behördlichen Erlaubnis für die Veranstaltung von Glücksspielen ist im Ausnahmefall möglich, es handelt sich also um ein *grundsätzliches Verbot mit Erlaubnisvorbehalt*.
- Zuständig sind die Bundesländer.
- Bei den Glücksspielen steht nach dem Gesetzgeber die Gewinnmöglichkeit im Vordergrund, Vermögensverschiebungen sind in kurzer Zeit möglich.
- Es handelt sich um reine Zufallsspiele, teilweise mit einem geringen Kompetenzanteil (z.B. Poker in Spielbanken). Die Spielmerkmale (z. B. maximaler Gewinn und Verlust) sind rechtlich nicht reguliert.
- Zu den Glücksspielen gehören die Angebote der Spielbanken („Großes Spiel“ z.B. Roulette oder Baccara, „Kleines Spiel“: SBA), darüber hinaus die Angebote des Deutschen Lotto- und Totoblocks, die Klassenlotterien, die Sport- und Pferdewetten und die Lotterien (z. B. im Fernsehen). Internetbasierte Glücksspiele sind in Deutschland seit 2008 verboten.

1.3.2 Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit

Diese Spiele unterliegen dem Gewerberecht und sind nach der Gewerbeordnung (insbesondere §1 zur Gewerbefreiheit) grundsätzlich erlaubt. Ergänzende Regelungen finden sich in der Spielverordnung (SpielV) und in der Spielverwaltungsvorschrift (SpielVwV). Im Einzelnen gelten die folgenden Hinweise zur Umsetzung:

- Die Erlaubnis zur Aufstellung von GSG und die Zulassung der Bauarten kann an bestimmte Voraussetzungen gebunden werden. Im Rahmen der Voraussetzungen besteht aber ein Rechtsanspruch auf die Zulassung und gewerbliche Nutzung von GSG.
- Zuständig für die Bauartzulassung ist der Bund, der Vollzug liegt bei den Ländern.
- Laut dem Gesetzgeber steht die Unterhaltung bei dieser Form des Glücksspiels im Vordergrund, es dürfen keine unangemessen hohen Verluste in kurzer Zeit auftreten (§33e GewO). Ziel der gewerblichen Spielrechtsnormen und Sanktionen ist es, die Betätigung des Spielbetriebs einzudämmen, die Allgemeinheit und den Spieler zu schützen und die Jugend zu schützen.
- Es handelt sich grundsätzlich um ein Zufallsspiel, allerdings wird der Zufall über zahlreiche rechtliche Regelungen zum Schutz der Spieler eingeschränkt (u.a. maximaler Verlust und Gewinn pro Stunde, durchschnittlicher Verlust pro Stunde, Dauer des Spiels; vorgegebenes Verhältnis von Geldeinsatz und Gewinn zur Spielzeit).
- Im Vordergrund stehen bei dieser gesetzlichen Regelung die Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit in Spielhallen (maximal zwölf Geräte je Konzession) und Gaststätten (maximal drei Geräte), darüber hinaus gibt es auch Regelungen für Warenspielgeräte im stehenden Gewerbe sowie auf Volksfesten und ähnlichen Veranstaltungen.

1.4 Inhalte der Fünften Verordnung zur Änderung der SpielV

Spielmerkmale

- Veränderung der geforderten Mindestspieldauer von 12 Sekunden auf 5 bis 75 Sekunden, je nach Höhe des Einsatzes bzw. Gewinns. In einer Mindestspielzeit von 5 Sekunden sind ein Höchsteinsatz von 20 Cent und ein Höchstgewinn von 2 Euro erlaubt. Beim Höchsteinsatz von 2,30 Euro und einem Höchstgewinn von 23 Euro sind 75 Sekunden Spielzeit erforderlich. Genauer ist dies in § 13(1) und (2) geregelt.
- Durchschnittlicher Verlust über längere Zeit von maximal 33 Euro je Stunde (§ 12 (2) a)
- Veränderung der absoluten Obergrenzen für maximalen Verlust (80 Euro) und Gewinn (500 Euro) im Verlauf einer Stunde (§ 13 (1) 3., 4.)
- Automatische fünfminütige Spielpause nach einer Stunde ununterbrochenen Spiels an einem Automaten (§ 13 (1) 5.)
- Begrenzung der Speicherung von Geldbeträgen bei Geldannahme in Geldspeichern auf 25 Euro (§ 13 (1) 6.)

- Verbot eines Token Managers, von Kreditkarten und anderen unbaren Zahlungsformen (§ 13 (1) 7.)
- Vorhandensein einer Kontrolleinrichtung, die sämtliche Einsätze und Gewinne erfasst (§ 13 (1) 8.)
- Verbot von zusätzlichen Gewinnangeboten neben den Gewinnen aus zugelassenen Geldspielgeräten (z.B. durch zusätzlich aufgestellte Jackpot-Systeme; § 9 (2)).

Weggefallen sind genaue Vorgaben zum Spielablauf, d.h. es bestehen freie Gestaltungsmöglichkeiten der Hersteller für attraktive Spielfeatures (Beschränkung nur durch Geldgewinn- und –verlustregelungen pro Stunde).

Aufstell- und Zugangsmerkmale

- Maximal 12 Geld- oder Warenspielgeräte in Spielhallen mit jeweils zumindest 12 m² Grundfläche (§ 3 (2))
- Aufstellung von Geräten maximal in Zweiergruppen mit einem definierten Abstand zwischen den Gruppen sowie der Anbringung einer Sichtblende (§ 3 (1))
- Verbot von Fun-Games mit Weiterspielmarken und Einsatzrückgewähr (§ 6a)
- Erhöhung der Anzahl der Geldspielgeräte in Gaststätten von 2 auf 3 (§ 3 (1))
- In Gaststätten muss 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 sichergestellt werden (§ 3 (1))
- Deutlich sichtbare Warnhinweise auf GSG, die sich auf das übermäßige Spielen und auf den Jugendschutz beziehen, sowie Hinweise auf Beratungsmöglichkeiten (§ 6 (4))
- Leicht zugängliche Spielregeln und Gewinnpläne (§6 (1))
- Auslage von Informationsmaterialien zum Spielerschutz (§ 6 (4))
- Überprüfung der Spielgeräte nach maximal 24 Monaten (§ 7 (1)) und Dokumentation durch eine Prüfplakette (§ 7 (2))

2 Untersuchungskonzept

2.1 Untersuchungsplan

Die Ziele der Ausschreibung erfordern nach wissenschaftlichen Standards die Erfassung und Analyse von *Kausalzusammenhängen* zwischen der Novelle der SpielV und *kurzfristigen* (Umsetzung der Vorgaben der Novelle, technische und wirtschaftliche Auswirkungen) sowie *langfristige Auswirkungen* (Jugend- und Spielerschutz, Reduktion der Zahl pathologischer Glücksspieler). Eine solche Analyse kausaler Zusammenhänge ist unter den gegebenen Rahmenbedingungen insbesondere für die langfristigen Auswirkungen mit mehreren Problemen verbunden:

- Ein gesicherter Effekt der Novelle kann nur überprüft werden, indem das Spielverhalten und die Auswirkungen einer Zufallsauswahl von Spielern und Spielstätten nach der alten SpielV bzw. der novellierten SpielV verglichen werden.
- Hilfsweise könnte in langfristig angelegten epidemiologischen Querschnittsuntersuchungen geprüft werden, ob sich die Zahl der Spieler mit einer Störung verändert. Zusätzliche Einflüsse auf mögliche Veränderungen („Zeitgeist“-Entwicklungen in Bezug auf Glücksspielen, z. B. Poker) können dabei nicht ausgeschlossen werden.
- Alternativ könnte überprüft werden, ob sich die Zahl der behandlungsbedürftigen Spieler verändert hat (auch hier mögliche andere Einflussgrößen, wie z. B. Veränderungen der Behandlungsbereitschaft aufgrund der aktuellen Öffentlichkeitsarbeit und des Ausbaus des Behandlungsangebots).
- Die Novelle der SpielV ist am 01.01.2006 in Kraft getreten, eine Korrektur beobachteter Fehlentwicklungen bei den Punktesystemen erfolgte in einem Erlass des BMWi 2007 mit einer Übergangszeit bis Ende 2010. Ein problematisches Spielverhalten bis zur klinischen Diagnose entwickelt sich über einen Zeitraum von bis zu 10 Jahren, sodass empirisch *messbare* Effekte der geänderten Spielverordnung auf die Bevölkerungsbelastung (Diagnosen) in der Bevölkerung frühestens etwa 2015 auftreten.
- Die Dauer zwischen Spielbeginn und erster Behandlung liegt bei etwa 10 Jahren (eigene Berechnungen aus laufenden Studien), sodass messbare mögliche Effekte der SpielV auf die Zahl der Fälle in Behandlung erst etwa 2020 auftreten.
- Das Risiko für die Diagnose „Pathologisches Glücksspielen“ bei Spielern an GSG beträgt 5,1% (etwa 31.000 Erwachsene, KI: 11.000 – 81.000) (Bühner et al, 2007, Tab. 2 und 3). Um Verän-

derungen der Prävalenz in der Bevölkerung aufgrund der Novelle statistisch abzusichern, wäre eine extrem große Untersuchungsstichprobe oder eine extreme Veränderung notwendig.

Es ist offensichtlich, dass Studien mit den genannten Voraussetzungen aus ethischen, rechtlichen, finanziellen, technischen und zeitlichen Gründen nicht möglich sind. Bei den gegebenen finanziellen und zeitlichen Rahmenbedingungen war es notwendig einen anderen Untersuchungsansatz zu entwerfen: Statt einer längsschnittlich angelegten Feldstudie über viele Jahre mit einem Vergleich der Spieler- und Spielcharakteristika vor und nach der Einführung der Novelle der SpielV war es alternativ notwendig die eine Studie in mehrere Teilstudien zu „zerlegen“, die zur Zeitersparnis parallel durchgeführt werden konnten. Darüber hinaus sollten die Teilstudien in einem multimodalen Ansatz möglichst alle relevanten Informationsquellen einbeziehen, also z. B. nicht nur Spielerangaben sondern auch Betreiber- und Expertenurteile, nicht nur Aussagen von Betroffenen sondern auch Beobachtungen und Kontrollen durch Dritte, wie z. B. Ordnungsbehörden.

2.2 Überblick über die Teilstudien

Für die Untersuchung der Fragestellungen wurden sechs Einzelstudien geplant:

- Teilstudie 1: Befragung von Spielern an GSG in Spielhallen und Gaststätten
- Teilstudie 3: Befragung von Betreibern von Spielhallen und Gaststätten
- Teilstudie 4: Teilnehmende Beobachtung in Spielhallen und Gaststätten
- Teilstudie 5: Begehung von Spielhallen
- Teilstudie 7: Interviews mit Experten zu GSG
- Teilstudie 8: Sekundäranalyse vorhandener Literatur zu GSG

Aus Kostengründen mussten die geplanten Teilstudien 2 (Befragung von Spielern in Behandlung) und 6 (Zugangstest mit Jugendlichen) entfallen, die Zahl der Interviews in Teilstudie 7 musste von 20 auf 10 reduziert werden.

2.3 Allgemeine Hinweise zur Stichprobenziehung

Es gibt keine bundes- oder länderbezogenen Listen von Spielhallen und Gaststätten mit GSG, aus denen Zufallsstichproben für die Teilstudien 1, 3, 4 und 5 hätten gezogen werden können. Auf Gemeindeebene gibt es keine Listen von Gaststätten mit GSG und zumeist nur unvollständige Listen von Spielhallen. Aufgrund der fehlenden bzw. unzureichenden Informationen wurde folgendes Vorgehen zunächst ausgewählt:

- In drei geografisch verteilten Ländern Bayern, Niedersachsen und Sachsen wurden jeweils zwei Großstädte und zwei Klein- / Mittelstädte ausgewählt, insgesamt 12 Spielregionen
- **Teilstudie 1 (Spielerinterviews) und 4 (Teilnehmende Beobachtung)**
In den 12 Spielregionen sollten jeweils 6 Spielhallen und 2 Gaststätten ausgewählt werden, insgesamt 96 Spielstätten. Die 72 Spielhallen sollten aus den Listen der Gemeinden (Spielregionen) zufällig gezogen, die Gaststätten – in Ermangelung von Listen – nach zunehmender Entfernung vom Marktplatz ausgewählt werden. Für die geplanten 576 Interviews sollten – über den Tag verteilt – nach einer definierten Vorgehensweise (zur Sicherstellung einer zufälligen Auswahl) die Spieler in den Spielstätten ausgewählt werden. Die teilnehmende Beobachtung sollte durch die gleichen Interviewer in den gleichen Spielstätten erfolgen (zeitlich kurz vor den Interviews).
- **Teilstudie 3 (Betreiberinterviews)**
Für die 96 Betreiberinterviews sollte die gleiche Liste von 96 Spielstätten nach dem obigen Vorgehen verwendet werden. Zur Vermeidung von unerwünschten Einflüssen sollten die Betreiberinterviews zeitlich kurz vor den Spielerinterviews stattfinden.
- **Teilstudie 5 (Begehung von Spielhallen)**
Nach dem obigen Vorgehen sollte eine weitere Liste von 36 noch nicht einbezogenen Spielstätten gebildet werden, je Bundesland und Großstadt 4 Spielstätten, je Klein- / Mittelstadt 2 Spielstätten.

Aufgrund der nahezu vollständigen Ablehnung der Betreiber in den Pilotstudien an den Interviews teilzunehmen bzw. die Genehmigung für Spielerinterviews zu erteilen (Hausrecht) wurde das endgültige Vorgehen umgeplant:

- Die vorliegenden Listen der Spielhallen wurden zunächst in einem aufwändigen Prozess aktualisiert, korrigiert und mit Telefonnummern versehen, die Listen von Gaststätten mit GSG wurden mit Branchenbüchern und anderen Informationen neu erstellt.

- Die danach aus den Listen gezogenen Spielstätten (96, mit Oversampling etwa 500) wurden schriftlich angeschrieben, über die Studie informiert, um eine Genehmigung für die Betreiber- und Spielerinterviews gebeten (informed consent).
- **Teilstudie 3 (Betreiberinterviews)**
Die Spielstätten wurden anschließend telefonisch kontaktiert und die Betreiberinterviews bei Zustimmung sofort telefonisch durchgeführt (CATI)
- **Teilstudien 1 (Spielerinterviews) und 3 (Teilnehmende Beobachtung)**
Die Spielerinterviews und Teilnehmende Beobachtungen wurden von den ausgewählten Interviewern an einem – für die Betreiber unbekannten und nicht vorher angekündigten – Tag durchgeführt.
- **Teilstudie 5 (Begehungen von Spielhallen)**
Die Stichprobenziehung für die 36 Begehungen mit den Ordnungsämtern konnte wie geplant durchgeführt werden.
- **Teilstudie 7 (Experteninterviews)**
Die Stichprobe der 10 Experten wurde mit dem Beirat abgestimmt.

Insgesamt konnte für die Teilstudien 1, 3, 4 und 5 innerhalb der gesetzten 12 Regionen die Stichprobe für die Betreiber- und Spielerinterviews, für die teilnehmende Beobachtung und für die Begehungen als Zufallsauswahl realisiert werden.

Die Änderungen im Vorgehen haben zu erheblicher Mehrarbeit und Zeitverzögerungen geführt.

2.4 Stärken und Schwächen des Untersuchungskonzepts

Jedes Untersuchungskonzept ist mit Stärken und Schwächen in Hinblick auf Umfang und Qualität der Ergebnisse verbunden.

Schwächen

- (1) Es konnte keine Stichprobe von Spielhallen, Betreibern und Spielern aus allen Bundesländern gebildet werden. Die Beschränkung auf die nach Geographie ausgewählten drei Bundesländer war aus zeitlichen und finanziellen Gründen notwendig, unterschätzt aber möglicherweise die Varianz der Ergebnisse. Dies kann nicht überprüft werden, da es keine bundesweiten Register von Spielhallen und Gaststätten gibt.
- (2) Das Ziel wurde nicht realisiert, Betreiber unangekündigt in Spielstätten zu befragen. Durch die durchgängige Verweigerung der Interviews in Pilotstudien war es notwendig, an Hand von aufwendig zu erstellenden Adresslisten diese anzuschreiben, nach den internationalen Richtlinien zu informieren (informed consent) und dann telefonisch um Genehmigung für ein Interview und das Betreten der Spielhalle für Spielerinterviews zu bitten. Das Betreiberinterview wurde bei Zustimmung sofort telefonisch durchgeführt. Ob diese Vorankündigung durch Einholung einer Genehmigung die Ergebnisse der Betreiberinterviews beeinflusst hat, ist unbekannt. Ein möglicher Einfluss wird aber als gering eingeschätzt, da die Betreiber aufgrund des telefonischen Interviews nicht befürchten mussten, dass der Interviewer möglicherweise problematische Merkmale der Spielstätte erkennen würde.
- (3) Das Ziel wurde ebenfalls nicht erreicht die Spielerinterviews unangekündigt in den Spielstätten durchzuführen. Durch die vorherige Genehmigung für die Durchführung dieser Interviews (Hausrecht) war den Betreibern der Sachverhalt bekannt. Unbekannt blieb aber Datum, Uhrzeit, Stichprobenselektion, Anzahl und Inhalt der Interviews. Sie wurden bis zu drei Monate nach Genehmigungseinholung unangekündigt durchgeführt. Ob diese Vorankündigung die Stichprobenselektion oder das Antwortverhalten der befragten Spieler beeinflusst hat (z. B. befristetes Hausverbot für Problemspieler) ist unbekannt und kann nicht ausgeschlossen werden.
- (4) Er gab vergleichsweise hohe systematische Ausfälle bei der Rekrutierung der Spieler und Betreiber für Interviews. Mögliche Verzerrungen bei den Antworten sind unbekannt, können aber nicht ausgeschlossen werden.
- (5) Die Stichprobe der interviewten Experten ist gering, so dass Mängel in der Repräsentativität der Aussagen und einseitige Wertungen nicht ausgeschlossen werden können.
- (6) Es gibt keine Begehungen mit Ordnungsämtern in Gaststätten, so dass dazu keine Informationen zu Spiel-, Aufstell- und Zugangsmerkmalen vorliegen. Es liegen Informationen aus der teilnehmenden Beobachtung der Interviewer vor, allerdings ist die Anzahl der beobachteten Gaststätten gering (N=21).

Stärken

- (1) Es konnten in vergleichsweise kurzer Zeit mehr als die angestrebten 576 Interviews mit Spielern gemäß der Quotierung nach der Dauer der Spielerfahrung, mehr als die geplanten 96 Interviews mit Betreibern und deutlich mehr als die geplanten 36 Begehungen mit Ordnungsämtern in Spielhallen durchgeführt werden, in hoher Übereinstimmung mit dem Stichprobenplan
- (2) Für die Betreiber war zwar bekannt, dass Spielerinterviews durchgeführt werden (Zustimmung aufgrund des Hausrechts), nicht aber Datum und Uhrzeit.
- (3) Die Begehungen fanden völlig unangekündigt und unvorhersehbar in zuvor nicht befragten Spielhallen statt.
- (4) Durch die Beobachtungen der Interviewer in den Spielstätten (vor Beginn der Spielerinterviews) konnten ebenfalls wichtige Sachverhalte (z. B. Ausschank oder Genuss von Alkohol, jugendlich aussehende Spieler) erfasst werden.
- (5) Der Anteil fehlender Antworten (Missings) ist bei den Betreibern nahezu Null (CATI-Interviews), bei den Spielern sehr gering.
- (6) Durch die zahlreichen Informationsquellen (Spieler, Betreiber, Experten) und Informationsformen (persönliche Aussagen, Beobachtungen, Kontrollen von Sachverhalten, Literaturberichte) konnte ein umfassendes Bild der Situation bei GSG gewonnen werden.
- (7) Es konnte ein hoher Anteil ausländischer Staatsbürger bei den Spielern erreicht werden.

2.5 Wissenschaftlicher Beirat und Schlüsselpersonen für Beratungsaufgaben

Der Wissenschaftliche Beirat bestand aus drei Personen, die zum Thema der Studie fachlich ausgewiesen sind:

- Univ. Prof. Dr. Gabriele Fischer
Medizinische Universität Wien
Universitätsklinik für Psychiatrie
- Associate professor Maarten Koeter
Amsterdam Institute for Addiction Research
Academic Medical Center, University of Amsterdam
- Prof. Dr. rer. nat. Gerhard Meyer
Institut für Psychologie und Kognitionsforschung
Universität Bremen

Die Mitglieder des Beirats wurden bei der Studie zu zwei Phasen im Ablauf einbezogen: Zum einen bei der Entwicklung der Instrumente für die einzelnen Teilstudien, zum anderen für die Beurteilung und Interpretation der Ergebnisse. Während der Vorbereitungsarbeiten haben die Beiratsmitglieder alle Instrumente für die Teilstudien bekommen und in Hinblick auf Überarbeitungen und Ergänzungen kommentiert. Die Instrumente wurden auf dieser Grundlage für die Endfassung überarbeitet. Für die Beratung bei technischen Fragen zu den Geräten und zur Umsetzung in die Interview- und Beobachtungsbogen wurde der für Geldspielautomaten bei der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB) zuständige Fachbereichsleiter, Prof. Dr. Dieter Richter, einbezogen.

Der Text mit den Ergebnissen der Experteninterviews wurde den befragten Personen zur Überarbeitung und Ergänzung zur Verfügung gestellt und anschließend entsprechend überarbeitet.

Am 03.05.2010 fand ein Treffen des Beirats statt, bei dem die bis dahin schriftlich vorliegenden Teile des Berichts (Zielsetzung, Methodik und ein großer Teil der Ergebnisse), die mündlich vorgetragene zusammenfassende Beurteilung der Fragestellungen sowie mögliche Schlussfolgerungen diskutiert wurden. Der Endbericht wurde anschließend von den Autoren auf der Grundlage der Besprechungsergebnisse ausgearbeitet. Trotz der engen Abstimmung der Fragebögen und der gemeinsamen Diskussion der Ergebnisse verbleibt die alleinige Verantwortung für die Studie, insbesondere für die Bewertung der Ergebnisse (Kapitel 5) und für die Schlussfolgerungen (Kapitel 6) bei den Autoren und gibt nicht unbedingt die Meinung der Beiratsmitglieder wieder.

3 Methodik für die Teilstudien

Für die Informationen zur Durchführung der Pilot- und Hauptstudien wird auf den vollständigen Bericht verwiesen. Es wird jeweils nur die Zielsetzung und die Methodik der Einzelstudien dargestellt.

3.1 Teilstudie 1: Befragung von Spielern an GSG in Spielhallen und Gaststätten

Auf der Grundlage der sieben Teilziele der Studie (vgl. Kap 1.3) sollte in dieser Teilstudie zum einen eine möglichst objektive Erfassung des Spielverhaltens im Zeitraum vor und nach der Änderung der Spielnovelle bei einer Zufallsstichprobe von Spielern erfolgen, das heißt vor und nach dem Jahreswechsel 2005/2006. Zum anderen war die Erfassung des Wissenstandes über die geänderten Geräte sowie eine Bewertung der Veränderungen nach unterschiedlichen Kriterien (Spielanreiz, Spielrisiko, Spielerschutzmaßnahmen) vorgesehen. Formen problematischen Spielverhaltens sollten ebenfalls erfasst werden.

Die Informationen für Teilstudie 1 sollten im Rahmen eines mündlichen Interviews mit zufällig ausgewählten Spielern in Spielhallen durch ein Befragungsinstitut erfasst werden. Für die Interviews waren in drei Bundesländern je vier Regionen (zwei städtische und zwei ländliche) mit jeweils sechs zufällig ausgewählten Spielhallen und zwei Gaststätten vorgesehen, insgesamt also 96 Spielstätten (72 Spielhallen und 24 Gaststätten). Pro Spielstätte sollten 6 Spieler befragt werden, insgesamt 576. Dabei sollte sichergestellt werden, dass zumindest 75 % eine zumindest vierjährige Spielerfahrung haben, so dass sie mögliche Veränderungen an den Spielgeräten durch die Novelle der SpielV erkennen und beurteilen können.

3.2 Teilstudie 3: Befragung von Betreibern von Spielhallen und Gaststätten

Die Befragung soll dazu dienen, das Spielverhalten der Kunden vor und nach der Novellierung aus Sicht der Betreiber zu erfassen. Weiterhin wurde ermittelt, wie die vorgesehenen Maßnahmen zur Einhaltung des Jugendschutzes umgesetzt werden und wie das Personal mit problematischen Spielern umgeht. Ziel war außerdem, die technischen Veränderungen der Geräte bewerten zu lassen (Risiken und Nutzen) und die möglicherweise dadurch entstandenen wirtschaftlichen Auswirkungen zu erfassen.

Für die Befragung der Betreiber wurde ein Fragebogen konzipiert, der im Rahmen eines telefonischen Interviews durch ein Befragungsinstitut eingesetzt wurde. Die Interviews sollten weitgehend in den gleichen Spielhallen und Gaststätten der ausgewählten drei Bundesländer und zwölf Regionen wie in Teilstudie 1 stattfinden (vgl. Kapitel 2.3). Insgesamt sollten die Betreiber von 72 Spielhallen und 24 Gaststätten befragt werden.

3.3 Teilstudie 4: Teilnehmende Beobachtung in Spielhallen und Gaststätten

Mit der teilnehmenden Beobachtung sollen vom Interviewer vor Beginn der Spieler-Interviews einige ausgewählte Spieler- und Spielmerkmale in den Spielstätten erfasst werden. Die zu erfassenden Aspekte basieren auf Informationen, die in kurzer Zeit in einer Checkliste festgehalten werden können. Es geht dabei um das Spielen von sehr jungen Personen, um die Beachtung des Alkoholverbots, um leicht beobachtbare Aufstellmerkmale (Anzahl der Geräte, Abstand und Sichtblenden) sowie um die Auslage von Materialien zum Spielerschutz. Die teilnehmende Beobachtung erfolgte anhand einer Checkliste, die die Interviewer vor Ort ausfüllten. Die Beobachtung wurde in den gleichen Spielstätten durchgeführt, in denen die Spieler interviewt wurden.

3.4 Teilstudie 5: Begehung von Spielhallen

Bei der Begehung von ausgewählten Spielhallen und Gaststätten sollen die formalen Regelungen der Novelle der Spielverordnung überprüft werden, insbesondere die Umsetzung der Bestimmungen zu Spielgeräten- und Aufstellmerkmalen (Teilziele 1, 2 und 6) und Jugendschutz (Teilziel 4).

Die Begehungen der Spielstätten wurden in den gleichen Bundesländern und Regionen wie für die Teilstudien 1, 3 und 4 vorgesehen. Bei der Vorbereitung mit den lokalen Ordnungsämtern wurde eine vertrauliche Bearbeitung vereinbart, um zu vermeiden, dass die ausgewählten Spielstätten vorab über

die Kontrollbesuche informiert werden. Die Begehungen wurden als normale Kontrollbesuche der Ordnungsämter, ohne vorherige Anmeldung, geplant.

3.5 Teilstudie 7: Interviews mit Experten

Die Befragung von Experten zu Geldspielgeräten hat das Ziel, die Auswirkungen der Novelle der Spielverordnung auf die Spieler und deren Spielverhalten sowie auf das Betreiben von Geldspielgeräten zu erfassen, und dabei insbesondere ergänzende Beurteilungen aus Expertensicht zu gewinnen, die mit quantitativ orientierten Fragebogen nicht erhoben werden können.

Das Interview besteht aus offenen und geschlossenen Fragen in einem semi-standardisierten Interview-Leitfaden. Die Stichprobe umfasst zehn Experten als Vertreter von verschiedenen Bereichen des Glücksspiels: (1) Zwei Vertreter der Automatenverbände, (2) fünf Vertreter der Behandlungsseite/Verbände/Forschung, (3) drei Vertreter der Aufsichtsbehörden. Die Namensliste wurde mit dem wissenschaftlichen Beirat abgestimmt.

3.6 Teilstudie 8: Sekundäranalyse vorhandener Berichte und Publikationen

Bisherige Daten, Berichte, Analysen und Kommentare zu den Auswirkungen der neuen Spielverordnung 2006 sollten systematisch gesammelt und in Hinblick auf die Fragestellung der Untersuchung ausgewählt werden.

Folgende Quellen wurden herangezogen:

- Literaturrecherche zum Thema Glücksspiel in den Datenbanken PubMed und SOMED
- Internet-Recherchen zu verschiedenen Eingabebegriffen: Unterhaltungsautomaten, Glücksspiel an Unterhaltungsautomaten, Geldspielhallen, Ordnungsämter
- Zahlenmaterial aus der Automatenwirtschaft
- IFO Daten und Berichte für die Automatenwirtschaft
- Bericht des Fraunhofer-Instituts zu Analyse von Geldverlusten an Geldspielgeräten
- Daten und Berichte aus Ordnungs- und Gewerbeämtern zu den durchgeführten Kontrollen in Spielhallen und Gaststätten
- Untersuchungen und Berichte des Arbeitskreises gegen Spielsucht e. V.
- Daten aus Beratungsstellen über das Spielen an Geldspielgeräten
- Eigenes Datenmaterial aus repräsentativen Studien zum Spielverhalten in der Bevölkerung und zu Glücksspielern in Behandlung.

4 Ergebnisse

Für die ausführliche Darstellung der Ergebnisse der Einzelstudien wird auf den vollständigen Bericht verwiesen. Die wichtigsten Ergebnisse sind bei den Schlussfolgerungen in Kapitel 5 zusammengefasst.

5 Schlussfolgerungen aus der Beurteilung der Ergebnisse in Hinblick auf die Fragestellungen der Studie

5.1 Hinweise zur Methodik

Die folgende Beurteilung der Ergebnisse zu den Fragestellungen aus den sieben Teilzielen der Untersuchung (vgl. Kapitel 1.3) fasst die relevanten Ergebnisse aus den sechs Teilstudien zusammen. Dabei werden für die Teilstudien folgende Abkürzungen verwendet:

- Ex: Interviews mit Experten (Kapitel 4.2)
- Lit: Sekundäranalyse vorhandener Literatur zu GSG (Kapitel 4.3)
- Spl: Befragung von Spielern (Kapitel 4.4)
- Bl: Befragung von Betreibern (Kapitel 4.5)
- TB: Teilnehmende Beobachtung in Spielhallen und Gaststätten (Kapitel 4.6)
- Bg: Begehung von Spielhallen (Kapitel 4.7)

An dieser Stelle wird zum Verständnis der Gültigkeit der Ergebnisse auf die Ausführungen in Kapitel 2.1 verwiesen:

- Teilziele 1 und 2 (Umsetzung der Novelle) können durch die Aussagen der Betreiber, der Ergebnisse der Begehungen und der teilnehmenden Beobachtung gut erfasst werden.
- Für die Teilziele 3 bis 7 (Auswirkungen der Novelle) kann das *aktuelle Spielverhalten* an GSG mit möglichen positiven und negativen Aspekten aus den Aussagen von Betreibern, Spielern, Experten, Literaturangaben und teilweise aus den Begehungen und den teilnehmenden Beobachtungen gut erfasst werden. Bei Bewertungen (z. B. Beurteilung von Risikomerkmale) sind Verfälschungen durch Interessen der Befragten bzw. Antworttendenzen aufgrund sozialer Erwünschtheit möglich. Viele aktuelle Sachverhalte (z. B. „Vorheizen“ der Geräte, hohe Beträge bei Punkteumwandlungen) haben aber durch Informationen aus mehreren Quellen (z. B. Betreiber, Spieler und Experten) eine hohe Gültigkeit.
- Sehr viel schwieriger ist es für die Teilziele 3 bis 7 die aktuelle Situation auf die Einführung der novellierten Spielverordnung im Sinne eines kausalen Zusammenhangs zurückzuführen, da weder ein Experiment noch eine Längsschnittstudie mit Messzeitpunkten vor und nach der Novelle vorliegen. D. h., kausale Zuschreibungen können nur von den beteiligten Personen oder den Autoren der Untersuchung auf Plausibilitätsniveau gemacht werden und unterliegen bei der Abfrage von Veränderungen (z. B. Geldbetrag pro Woche 2005 und 2009) neben möglichen Verfälschungen durch Interessen und soziale Erwünschtheit auch Verfälschungen durch Erinnerungslücken. Allerdings sind einige wenige „harte“ Informationen über längere Zeiträume verfügbar (Geräteanzahl, Umsätze, Verluste pro Stunde).
- Ein weiteres Problem besteht darin, dass mögliche Langzeitauswirkungen der Novelle aufgrund des kurzen Beobachtungszeitraums (Inkrafttreten der Novelle: 01.2006, des Erlasses des BMWi: 10.2007; mehrere Übergangsregelungen) wahrscheinlich im Winter 2009/2010 noch nicht (vollständig) erfasst werden konnten.
- Das Problem der kausalen Zuschreibung des aktuellen Spielverhaltens auf die Novelle der SpielV wird aber – in Hinblick auf die Beurteilung der aktuellen Situation und auf Änderungsvorschläge – als weniger gravierend eingeschätzt. Vereinfacht ausgedrückt: Was immer mögliche kritische Merkmale des aktuellen Spielverhaltens verursacht hat (aktuelle Novelle, frühere Novellen der SpielV, Kontrollpraxis der Ordnungsämter), sie geben auf jeden Fall Hinweise auf einen Handlungsbedarf.

5.2 Teilziel 1: Umsetzung der Novelle: Spielmerkmale

Die Ergebnisse der Literatursauswertung und der Experteninterviews zur Umsetzung der in der Novelle der SpielV festgelegten Spielmerkmale lassen sich in fünf Aussagen dahingehend zusammenfassen, dass diese weitgehend umgesetzt worden sind, dass aber in zwei Bereichen unerwünschte und teilweise illegale Handlungen auftreten.

(1) Die Umsetzung der mit der Novelle festgelegten Spielmerkmale ist weitgehend erfolgt

Die erste zusammenfassende Aussage aus den Experteninterviews und der ausgewerteten Literatur lässt sich mit den Ergebnissen aus den Teilstudien bestätigen:

- Etwa 90% der GSG in Spielhallen und 100% in Gaststätten trugen das Zulassungszeichen nach § 15(1) der SpielV bzw. die Prüfplakette nach § 7 der überarbeiteten SpielV (BI); bei der stichprobenhaften Überprüfung trugen 100% der Geräte das neue Prüfsiegel (Bg).
- Dem Erlass des BMWi vom Oktober 2007 (Begrenzung auf 100.000 Punkte und auf einen in Geld wandelbaren Gegenwert von 1.000 Euro, verbesserte Definition der Spielpause) entsprachen im Winter 2009/10 jeweils 50% der Geräte in Spielhallen und Gaststätten (Bg). Die Übergangsfrist für die komplette Umstellung läuft bis Ende 2010, so dass danach eine erneute Überprüfung erfolgen sollte, ob die noch fehlenden Geräte umgestellt wurden.

(2) Die maximale Obergrenze von 500 Euro Gewinn je Stunde wird durch Punktesysteme (legal) umgangen

Es wird von Experten argumentiert, dass durch die Umwandlung von Geldeinzahlungen in Punkte und das Spielen mit sehr hohen Punktbeträgen einschließlich der Umwandlung in Geldbeträge, die über 500 Euro hinausgehen können, zumindest der Geist der SpielV mit einer Obergrenze für den Gewinn von 500 Euro pro Stunde verletzt wird (Ex, Lit). Die Ergebnisse der Studie bestätigen erhebliche Überschreitungen des Grenzwertes, auch wenn dabei die Gewinnbegrenzung der SpielV (zumeist) dadurch eingehalten wird, dass der über 500 Euro hinausgehende Betrag auf die nächste bzw. auf weitere Stunden bei der Auszahlung verteilt wird:

- 57% der höchsten Auszahlungen in den letzten fünf Tagen lagen über 500 Euro, 29% über 1.000 Euro (Gaststätten: 0%, aber 33% „weiß nicht“) (BI).
- 31% der Spieler in Spielhallen geben für 2009 als höchsten von Punkten in Geld eingetauschten Betrag eine Summe von mehr als 500 Euro an, 5% von mehr als 2.000 Euro (Gaststätten: 18% bzw. 2%) (Spl).

(3) Es gibt Fälle von rechtswidrigem „Vorladen“ der GSG

In der Fachwelt wird über Fälle des illegalen „Vorladens“ („Vorheizens“) von GSG gesprochen (Ex, Lit): Mitarbeiter der Spielstätten werfen Beträge in die GSG ein, die in Punkte umgewandelt werden, so dass ein Gast gegen Bezahlung bereits mit hohen Punktwerten beginnen kann. Die Aussagen werden durch die Ergebnisse der Untersuchung bestätigt:

- Wenige Betreiber bestätigten ein solches Vorladen für Spielhallen (2 von 84 Einrichtungen), für Gaststätten wurde es nicht angegeben (BI).
- Etwa 13 % der Spieler in Spielhallen und 11% derjenigen in Gaststätten gaben an, dass sie an vorgeladenen Geräten spielen (Spl).

(4) Es erfolgen rechtswidrige Auszahlungen eingetauschter Punktgewinne

Die von den Experten genannten Hinweise auf illegale Auszahlungspraktiken hoher Punktgewinne (Ex, Lit) wurden durch die Untersuchung bestätigt:

- In 11% der Spielhallen und 33% der Gaststätten wurden illegalen Formen der Auszahlung des höchsten Punktwertes in den letzten fünf Tagen angegeben (BI).
- Der Anteil illegaler Auszahlungen des höchsten in 2009 gewonnenen Betrags lag nach Angaben der Spieler bei 34% in Spielhallen und 32% in Gaststätten (Spl).

(5) Geringe Kenntnisse der Betreiber über die Spielmerkmale der SpielV

Im Gegensatz zu der Erwartung, dass die Betreiber die Bestimmungen der SpielV gut kennen, da diese z. B. zahlreiche Regelungen zum Spieler- und Jugendschutz enthalten, haben die Betreiber nur geringer Kenntnisse über die neuen Spielmerkmale:

- Etwa 80% bis 90% konnten relevante veränderte Spielmerkmale aus der SpielV nicht aktiv nennen (auch nicht annäherungsweise) mit Ausnahme der verkürzten Spieldauer, die von etwa 36% der Betreiber von Spielhallen (Gaststätten: 17%) aktiv genannt werden konnten (BI).

5.3 Teilziel 2: Umsetzung der Novelle: Aufstell- und Zugangsmerkmale

Zusammenfassend zeigte sich bei der Auswertung der Literatur und der Angaben der Experten, dass es bei den Aufstell- und Zugangsmerkmalen in den Spielhallen und Gaststätten zahlreiche Mängel in Hinblick auf die Umsetzung der Regelungen der novellierten SpielV gibt. Diese Aussagen werden durch unsere Untersuchungen bestätigt.

(6) Es bestehen Mängel bei der Umsetzung der Aufstell- und Zugangsmerkmale aus der novellierten SpielV

Die Mängel betrafen alle Bereiche mit Ausnahme der Regelungen zur Altersbegrenzung. Jeder einzelne Mangel betraf zumeist immer nur eine Minderheit der Spielstätten, in der Summe ergab sich aber, dass bei den Begehungen nur 10 der 50 Einzelspielhallen ohne Mangel waren:

- In 8% der Hallen (4 von 50) wurde die maximale Obergrenze der GSG bei vorliegender Raumfläche nicht eingehalten, in drei weiteren Spielhallen gab es ausgemusterte Geräte, die in kurzer Zeit in Betrieb genommen werden könnten (Mängelrate insgesamt: 14%) (Beg).
- 24% der Spielhallen zeigten Mängel bei den Abstandsregelungen zwischen den Geräten und 62% bei den Sichtblenden (Beg, TB).
- 12% zeigten Mängel bei den Warnhinweisen am Gerät zum übermäßigen Spielen und 32% bei den Hinweisen zu Beratungsmöglichkeiten (TB).
- 54% (Bg) bzw. 34% (TB) erfüllten in Spielhallen nicht die Auflage zur Auslage von Infobroschüren.
- In 24% der Gaststätten waren die Geräte nicht im Blickfeld des Wirtes aufgestellt, Warnhinweise und Beratungsinformationen fehlten in 29% bzw. 43% der Fälle.

(7) Die Bestimmungen zum Hinweis auf die Altersbegrenzung werden in der Regel in Spielhallen erfüllt

- In allen Spielhallen waren am Eingang Hinweise angebracht, dass Jugendliche unter 18 Jahren der Zutritt zur Spielhalle verboten ist (Beg).

- In über 90% (TB) bzw. in 100% (Beg) waren Warnhinweise zum Jugendschutz sichtbar an den Geräten angebracht.

(8) Kein Betrieb nichtzugelassener Geräte

- In 50 besuchten Spielhallen mit etwa 550 Geräten waren nur drei Geräte formal nicht zugelassen, da die Zulassungszeichen oder die Prüfplaketten (noch) nicht angebracht waren (Beg).
- Nicht zugelassene Fun Games, Jackpots (solche, die von der PTB nicht als Bestandteil eines oder mehrerer Geräte geprüft wurden) und nichtzugelassene Mehrplatzspielgeräte (d.h. mit mehr als vier Spielstellen) wurden in keinem Fall angetroffen (Beg).

(9) Geringer Kenntnisstand der Betreiber über die Aufstell- und Zugangsregelungen der SpielV

Auffällig war der geringe Kenntnisstand der befragten Personen in Spielhallen und Gaststätten über die wichtigsten Aufstell- und Zugangsregelungen nach der neuen SpielV:

- In Spielhallen konnten zwischen 80% und 95% die wichtigsten Aufstell- und Zugangsmerkmale nach der neuen SpielV nicht spontan nennen, auch nicht in ungenauer Form. Lediglich bei den Sichtblenden und Abstandsregelungen war der Kenntnisstand mit etwa 65% der Befragten mit fehlendem Wissen etwas besser (BI).
- In Gaststätten ist der Kenntnisstand noch schlechter, 90% bis 95% kennen die dort gültigen Regeln nicht. Kein einziger Gaststättenbetreiber kann angeben, dass bei zumindest zwei Geräten (in 67% der Gaststätten) eine ständige Aufsicht und bei drei Geräten (19% der Gaststätten) technische Regelungen zur Sicherstellung des Jugendschutzes notwendig sind (BI).

(10) Unterschiede bei den Kontrollen

Eine unterschiedliche Kontrollpraxis in Deutschland wurde von den Experten und in der Literatur angegeben. Dieses Ergebnis wird durch die Untersuchung bekräftigt:

- Es gab erhebliche Unterschiede bei den Kontrollergebnissen zwischen den drei untersuchten Bundesländern und ländlichen und städtischen Regionen. Die Beanstandungsquote in den Bundesländern lag zwischen 67% und 100% (Bg).
- Eine überdurchschnittliche Beanstandungsquote bestand darüber hinaus bei Einzelhallen im Vergleich zu Spielhallenkomplexen, und bei ländlichen Regionen im Vergleich zu Städten (Bg).
- Die Unterschiede bei den Kontrollen lassen auf eine unterschiedliche Kontrolldichte, Kontrollintensität und Sanktionspraxis bei Verstößen schließen, ohne dass dies im Einzelnen geprüft werden konnte. Darüber hinaus sind nicht alle Verstöße gegen die SpielV bußgeldbewehrt (z. B. das Fehlen von Broschüren zum Spielerschutz) (Bg).

(11) Defizite bei baurechtlichen Steuerungsinstrumenten auf Gemeindeebene

Die Entwicklung von Entertainment-Zentren mit zahlreichen Einzellizenzen für Spielhallen wird wegen der Konzentration des Angebots und der zunehmenden Ähnlichkeit mit Automatenhallen der Spielbanken von Spielexperten als kritisch eingestuft. Es fehlten nach ihrer Meinung geeignete Steuerungsinstrumente für die Genehmigung von Spielhallenlizenzen auf Gemeindeebene (Ex, Lit). Dabei ist die Diskussion unter Gemeindevertretern noch offen, ob eine Konzentration auf wenige Zentren oder eine breite Verteilung kleiner Spielhallen in einer Gemeinde präferiert wird. Als wichtig werden aber ebenfalls bessere Steuerungsinstrumente eingeschätzt. Zu diesen Ergebnissen aus den Interviews und der Literatur gibt es aus unseren Untersuchungen folgende Angaben:

- Fast 30% der Spielhallenstandorte bestehen aus Spielhallenkomplexen mit mehr als einer Lizenz (Bg).
- 26% der Spielhallenstandorte haben mehr als 300 m² Grundfläche (BF).
- 11% der Spielhallenstandorte umfassen sechs Konzessionen und mehr in einem Gebäude (BI).

5.4 Teilziel 3: Auswirkungen auf den Spielerschutz

In der novellierten SpielV (u. a. §3 und §6), in der zugrunde liegenden Gewerbeordnung (GewO; u. a. 33 c, d, e und i) und in der Verwaltungsvorschrift (SpielVwV) zum Vollzug der GewO und der SpielV ist der Spielerschutz ausdrücklich erwähnt, auch im Hinblick auf die Verhinderung „unangemessen hoher Verlust in kurzer Zeit“. Die befragten Experten und die ausgewertete Literatur zweifeln überwiegend an der Umsetzung eines ausreichenden Spielerschutzes bei den gegenwärtig bestehenden Spiel-, Aufstell- und Zugangsmerkmalen (Ex, Lit).

Die Zweifel an einem effektiven Spielerschutz werden in verschiedenen Einzelaspekten durch die Untersuchung unterstützt:

(12) Die Regelungen der SpielV zu Spiel-, Aufstell- und Zugangsmerkmalen verhindern illegale Spielabläufe an GSG in zu geringem Umfang

- 2% der Betreiber in Gaststätten luden GSG illegal vor (Bl).
- Je 50% der Betreiber in Spielhallen und Gaststätten hielten vorgeladene Geräte für Vielspieler für wichtig, für Anfänger 5% bzw. 22% (Bl).
- Spielen an illegal „vorgeladenen“ GSG gaben aktuell 13% der Spieler in Spielhallen und 11% in Gaststätten an (Spl).
- Illegale Auszahlungspraktiken von Gewinnen über 500 Euro aus dem Umtausch von Punkten gaben aktuell 34% der Spieler in Spielhallen bzw. 32% in Gaststätten an (Spl).
- Von den Betreibern zahlten 11% bzw. 33% Gewinne über 500 Euro illegal aus (Bl).

(13) Die Regelungen der SpielV zu Spiel-, Aufstell- und Zugangsmerkmalen gewährleisten in zu geringem Umfang beabsichtigte Schutzmaßnahmen

- Sichtblenden in Spielhallen hielten 57% der Spieler nicht vom Spielen an mehr als zwei Geräten ab (Spl).
- 20% der Spieler in Spielhallen und 7% in Gaststätten spielten zumeist an mehr als 2 Geräten (Spl).
- Die Zwangspausen (bei einstündigem Spiel bzw. Erreichen des maximalen Verlustes von 80 Euro vor Ende einer Stunde) wurden von 56% bzw. 34% der Spieler durch Gerätewechsel umgangen (Spl).
- Zwar gaben 89% bzw. 45% der Betreiber an, dass alle oder zumindest die meisten Mitarbeiter die Regelungen der SpielV zum Spielerschutz kennen, doch konnten 65% bis 90% bzw. 85% bis 100% der Betreiber die verschiedenen Maßnahmen (z. B. Schulungsinhalte der Mitarbeiter, Broschüren, Spielverbote) nicht nennen (Bl).

(14) Durch Punktesysteme werden höhere „Gewinnerwartungen“ als die vorgegebene Obergrenze von 500 Euro/Stunde geweckt

- Auch wenn bei legaler Auszahlung die festgelegte Obergrenze von 500 Euro Gewinn pro Stunde durch „Streckung“ der Auszahlung über mehrere Stunden formal eingehalten wurde, erzeugten die von den Herstellern entwickelten Punktesysteme zumindest subjektiv in den Augen der Spieler den Eindruck höherer Gewinne als 500 Euro pro Stunde (Ex, Lit).
- Es wurden wesentlich höhere Gewinne eingetauscht als die von der SpielV festgelegte Obergrenze von 500 Euro/ Stunde: 31% bzw. 18% der Spieler geben Gewinne aus Punktetausch von über 500 Euro in 2009 an, 5% bzw. 2% von über 2.000 Euro. In einem Drittel der Fälle wurden diese Gewinne (illegal) sofort ausbezahlt, so dass der Gewinn pro Stunde – zumindest aus Sicht der Spieler, auch wenn er mehrere Stunden gespielt hat, - höher als 500 Euro/Stunde war (Spl).

(15) Hohe regelmäßige Ausgaben für Spielen an GSG

In der GewO ist festgelegt, dass eine Zulassung von GSG zu versagen ist, „wenn die Gefahr besteht, dass der Spieler unangemessen hohe Verlust in kurzer Zeit erleidet“ (§33e (1)). Die überwiegende Anzahl der Experten und große Teile der Hinweise in der Literatur äußerten sich dahingehend, dass durch die Änderung der SpielV Verluste in derartiger Höhe erzielt werden, dass diese Regel nicht mehr eingehalten wird. Zwar konnte kein Experte eine (risikoarme) „angemessene“ Verlustobergrenze festlegen, doch erschienen die tatsächlichen Verluste (Einsätze plus Gewinn minus Verlust) hoch:

- Aus den Angaben der Spieler zur monatlichen Spielstundenzahl und den aktuellen Verlusten von 14 Euro pro Stunde auf lange Frist (Heineken & Endig, 2008; 2009 (zitiert in Vieweg, 2010, S. 36)) wurden Monatsangaben von etwa 500 Euro für Spielhallen bzw. 280 Euro für Gaststätten pro Spieler an einem Gerät berechnet. Bei gleichzeitigem Spielen an durchschnittlich 1,9 Geräten in Spielhallen in 2009 ergab das fast das Doppelte der Verlustsumme bzw. bei 1,4 Geräten in Gaststätten fast das 1,5-fache (Spl, Lit).
- Der höchste Tagesverlust betrug 2005 im Durchschnitt 420 Euro bzw. 280 Euro, 2009 610 Euro bzw. 390 Euro (Spl).
- 60% der Spieler in Spielhallen und 48% in Gaststätten mussten sich wegen des Spiels an GSG finanziell einschränken (Spl).
- 7% bzw. 2% mussten für Spielen an GSG zusätzlich Geld besorgen (Spl).

(16) Hohe Risikobewertungen der neuen Spielmerkmale

Experten und Literaturangaben sind sich weitgehend einig in einer hohen Risikobewertung der aktuellen Spiel-, Aufstell- und Zugangsmerkmale in Hinblick auf den Verlust der Spielkontrolle bzw. hohe Geldverluste. Dies wird durch Spieler und Betreiber gleichermaßen bestätigt:

- Betreiber in Spielhallen und Gaststätten gaben an, dass das Risiko für Spieler die Kontrolle über das Spiel zu verlieren für 37% bzw. 45% höher oder sehr viel höher sei als früher (BI).
- 20% bzw. 34% der Spieler hatten nach Angaben der Betreiber die Kontrolle bereits verloren (BI).
- Punktesysteme und Höchstesatz von 2,30 Euro (bei 75 Sec. Spiel) wurden von Betreibern mit dem höchsten Risiko (50% - 60%) eingestuft (BI).
- 61% der Spieler in Spielhallen und 54% in Gaststätten gaben an, dass durch die veränderten Spielmerkmale das Risiko besteht, mehr Geld zu verlieren (Spl).
- 41% der Spieler in Spielhallen und 33% in Gaststätten gaben an, dass ihre Versuche zugenommen haben, verlorenes Geld vom Vortag zurückzugewinnen (ein Merkmal pathologischen Spielverhaltens) (Spl).
- 49% bzw. 46% der Spieler bestätigten, dass durch die neuen Spielmerkmale das Risiko höher geworden ist, die Spielkontrolle zu verlieren (Spl).
- Je nach Merkmal gaben zwischen 38% und 45% der Spieler in Spielhallen bzw. zwischen 25% und 39% in Gaststätten an, dass sich seit 2005 potentiell riskante Merkmale ihres Spielverhaltens (Spielzeit, Geldeinsatz, Spielen an mehreren Geräten, Versuche mehr Geld zu gewinnen) erhöht hätten. Sehr viel weniger berichteten einen Rückgang dieser Aspekte (Spl). Etwa ein Drittel führte dies auf die veränderten SpielV zurück (Spl).
- 52% der Spieler in Spielhallen bzw. 38% in Gaststätten gaben an, dass sie selbst die Kontrolle über das Spielen an GSG verloren haben und meinten, dass 67% bzw. 58% der anderen Spieler die Kontrolle verloren haben (Spl).
- 42% bzw. 30% der Spieler hatten eine Diagnose Pathologisches Glücksspielen, und 6% bzw. 4% waren schon in Behandlung (Spl) (Achtung: Stichprobenverzerrung beachten; vgl. Kapitel 3.1.7).

5.5 Teilziel 4: Auswirkungen auf den Jugendschutz

Bestimmungen zum Jugendschutz sind Gegenstand der GewO und der SpielV. Aus den Interviews der Experten und der Auswertung der Literatur geht hervor, dass dieser in der Regel zumindest in Spielhallen, weniger gut in Gaststätten eingehalten wird. Nach den Ergebnissen der Untersuchung werden diese Aussagen unterstützt:

(17) Wenig Verstöße gegen das Spielverbot für Jugendliche in Spielhallen

- In einer von 50 kontrollierten Spielhalle wurde eine Person gesichtet, die „augenscheinlich“ unter 18 Jahre alt war (Beg).
- In 3 der 65 besuchten Spielhallen spielten nach Beobachtung der Interviewern Personen an GSG, die als Jugendliche eingeschätzt wurden (TB).
- Die Betreiber von Spielhallen hatten eine gute Kenntnis der Jugendschutzmaßnahmen (Nachfragen nach dem Alter, Zutrittsverbote für Jugendliche): 61% bzw. 81% konnten diese Maßnahmen spontan nennen (BI).
- Ein Zutrittsverbot für Jugendliche haben 68% der Betreiber von Spielhallen in den letzten vier Wochen ausgesprochen, 23% sogar mehr als zehn Mal (BI).

(18) Hinweise auf Defizite beim Jugendschutz in Gaststätten

Sowohl in den Experteninterviews wie in der Literatur wird auf Verstöße beim Jugendschutz in Gaststätten hingewiesen. Die Ergebnisse der Untersuchung unterstützen diese Hinweise:

- Der Kenntnisstand von Betreibern von Gaststätten zu notwendigen Maßnahmen für den Jugendschutz war schlecht und auch deutlich geringer als in Spielhallen: Nur 56% der Betreiber konnten die Kontrolle des Alters als Maßnahme aktiv nennen, und je 94% wussten nicht, dass zur Durchsetzung des Jugendschutzes bei zwei Geräten eine ständige Aufsicht und bei drei Geräten „technische Sicherungsmaßnahmen“ notwendig sind (BI).
- Nur 11% hatten 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 (BI).

5.6 Teilziel 5: Auswirkungen auf Wirtschaftlichkeit und Technik

Der Ordnungsgeber wollte mit der Novelle der SpielV in erster Linie die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Betrieb und die Zulassung von GSG durch die Änderung der vorgeschriebenen Spielmerkmale (Umstellung von Prozessregelungen auf Ergebnisregelungen wie maximaler Gewinn und Verlust pro Stunde) überarbeiten, um die Prüfbarkeit der in den letzten Jahren voll elektronifizierten Geräte durch die PTB wieder herzustellen. Dadurch wurde dem Hersteller auch die Möglichkeit einge-

räumt die Spiele wieder attraktiver werden zu lassen, da nach Angaben der Branche in den letzten Jahren die GSG als zunehmend uninteressant im Vergleich zum unregulierten Spiel an SBA in Spielbanken eingestuft wurden und die Zahl der Geräte von 1995 auf 2005 um etwa 25% zurückgegangen war. Weiterhin sollten mit der Novelle missbräuchliche Entwicklungen im Bereich der sogenannten Fun Games gestoppt, und insgesamt eine klare Abgrenzung zwischen den regulierten GSG und den unregulierten SBA in Spielbanken erreicht werden (siehe Begründungstext des BMWi für den Bundesrat zur fünften Verordnung zur Änderung der SpielV vom 30.08.2005).

Aus der Literatur und den Experteninterviews ergibt sich, dass die Umstellung der Spielmerkmale von Prozess- auf Ergebnisregelungen die Hersteller in die Lage versetzt hat attraktivere Geräte herzustellen. Dadurch würden deutlich mehr Personen als früher spielen, darüber hinaus habe auch der Anteil von Frauen zugenommen. Die Experten und die ausgewertete Literatur gehen weiterhin davon aus, dass sich die Wirtschaftlichkeit als Folge der verbesserten Attraktivität der GSG deutlich verbessert hat. Aus der Untersuchung können beide Entwicklungen bestätigt werden (Ex, Lit):

(19)GSG sind attraktiver geworden

- Je nach Frage gaben 40% bis 70% der Betreiber in Spielhallen an, dass der Anreiz zum Spielen gestiegen sei. In Gaststätten waren es nur 15% bis 22% (BI).
- 45% der Spieler in Spielhallen und 38% der Spieler in Gaststätten gaben an, dass der Spielanreiz im Vergleich zu früher größer sei (Spl).
- Etwa 24% (Spl, TB) bzw. 14% (Bg) der Spieler in Spielhallen waren Frauen, in Gaststätten war der Anteil etwas geringer.

(20)Die Wirtschaftlichkeit des Betriebs von GSG hat sich verbessert

- Die Zahl der Geräte in Spielhallen war – nach einem Rückgang von 1995 auf 2005 um 25% - von 2005 auf 2009 um 23% gestiegen, hat aber den Wert von 1996 noch nicht erreicht (Lit).
- Nach einer geringen Umsatzsteigerung für GSG zwischen 2000 und 2005 (+ 4%; unter Einbeziehung anderer Geräte + 1%) hat der Umsatz zwischen 2005 und 2009 um 38% zugenommen (Lit).
- 38% der Betreiber in Spielhallen gaben an, dass ihr Umsatz durch die Änderung der Spielverordnung gestiegen sei, 22% gaben einen Rückgang an (BI).
- Dem gegenüber geben 61% der Gaststätten an, dass ihr Umsatz zurückgegangen sei, keine einzige gibt eine Steigerung an (BI).
- Eigene Berechnungen zeigen, dass die Umsatzsteigerung nicht durch eine Steigerung der Monatsausgabe des einzelnen Spielers verursacht wird, so dass dies indirekt darauf hindeutet, dass die Umsatzsteigerung durch eine Zunahme der Spieler erfolgte (Spl, Lit).

5.7 Teilziel 6: Auswirkungen auf illegales Glücksspiel

Mit der Änderung der Spielverordnung war angestrebt worden, dass die Teilnahme am illegalen Glücksspiel zurückgeht. Dies trifft zunächst verbotene Spielformen in Spielhallen, wie z. B. Fun Games und unerlaubte Jackpots (zur Definition nicht zugelassener Jackpots siehe Fußnote 4). Mit der Einräumung eines größeren Freiraums für die Spielgestaltung wurden den Anbietern von Geldspielgeräten auch die Möglichkeit eingeräumt die Geräte so attraktiv zu machen, dass die Teilnahme an Formen illegalen Glücksspiels (Glücksspiel im „Hinterzimmer“ wie z. B. Poker) uninteressant wird. Zum Zeitpunkt der Änderung der SpielV war der Glücksspielstaatsvertrag noch nicht in Kraft, so dass die staatliche Oddset-Wette im Internet noch zugelassen war. Durch ihr Verbot seit 2008 ist ein großer Bereich möglichen illegalen Glücksspiels hinzugekommen. Durch den Zeitpunkt der Datenerhebung der Untersuchung im Winter 2009/10 konnte bereits untersucht werden, ob Spieler an GSG illegal im Internet spielen.

Aus der Literatur und aus der Befragung der Experten geht hervor, dass überwiegend von einem vernachlässigbaren Anteil illegalen Formen von GSG (z. B. Fun Games) in Spielhallen durch die Änderung der SpielV ausgegangen werden kann. Eine deutliche Rolle spielen allerdings illegale Formen das „Vorheizen“ und illegale Auszahlungen großer Geldgewinne.

Die Glücksspieldelikte gehen insgesamt laut Polizeistatistik seit Jahren zurück und stellen einen marginalen Anteil an allen Delikten. Allerdings kann kein Bezug zwischen dieser Entwöhnung und der Änderung der Spielnovelle hergestellt werden. Darüber hinaus gibt es möglicherweise eine neue Dunkelziffer illegalen Glücksspiels 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. Es gibt aber zumindest Hinweise aus der Untersuchung darauf, dass illegales Glücksspiel in Zusammenhang mit GSG bzw. von GSG-Spielern an sonstigen illegalen Glücksspielen zumindest bisher nur eine kleine Bedeutung hat:

(21) Illegale Formen des Spielens an GSG bestehen im Zusammenhang mit dem „Vorheizen“ der Geräte und der illegalen Auszahlung von Punktegewinnen

- Frühere illegale Formen von Spielgeräten in Spielhallen GSG-Geräte (Fun Games, nicht zugelassene Jackpots) sind nahezu vollständig vom Markt verschwunden (Beg, TB, BI)
- Neue Formen illegaler Praktiken an GSG treten nach Aussagen der Betreiber der Spielhallen in 11% für illegale Auszahlungen von Gewinnen über 500 Euro und in 2% für das „Vorladen“ von Geräten auf (BI)
- Nach Aussagen der Spieler wurde 2009 der von ihnen höchste gewonnene Betrag in 34% der Fälle illegal ausbezahlt, 13% der Spieler geben das Spielen an „vorgeladenen“ Geräten an (BI, Spl).
- In Gaststätten gibt es nach Meinung der Betreiber kein illegales „Vorladen“, aber 32% der Gewinne über 500 Euro werden illegal ausbezahlt. Nach Angaben der Spieler spielen 11% an vorgeladenen Geräten, in 32% der Fälle wurde der höchste Betrag 2009 illegal ausbezahlt (BI, Spl).

(22) Die Beteiligung von Spielern an GSG an anderen illegalen Glücksspielen ist gering

- 15% der Spieler in Spielhallen bzw. 22% der Spieler in Gaststätten haben Erfahrungen mit illegalem Glücksspielen (im „Hinterzimmer“; ohne illegales Glücksspiel im Internet, wurde gesondert abgefragt) (Spl).
- 7,2% der Personen in Spielhallen und 7% der Personen in Gaststätten gaben an, dass sie 2009 an illegalen Glücksspielaktivitäten (ohne Internet) teil genommen haben, davon nur ein marginaler Anteil regelmäßig (Spl).
- 1,1% bzw. 2,8% der befragten Spieler gaben an, dass das illegale Glücksspiel („Hinterzimmer“) 2009 die größte Bedeutung hatte (Spl).
- 1% - 2% gaben an, dass (illegales) Glücksspiel im Internet die größte Bedeutung hatte.

5.8 Teilziel 7: Auswirkungen auf die Abgrenzung von GSG zu SBA

Mit der Novelle der SpielV war angestrebt worden eine klare Grenzziehung zwischen GSG und SBA mit unbeschränkten Gewinnen und Verlusten zu erreichen. Die Experten und die ausgewertete Literatur haben dazu eine uneinheitliche Meinung: Ein Teil geht davon aus, dass SBA ein höheres Risiko darstellen, so dass sich eine deutliche Abgrenzung bestehen würde, ein anderer Teil sieht keine bedeutsamen Unterschiede. Die Ergebnisse der Untersuchung bestätigen eher die Hypothese einer klaren Trennung der Märkte. Allerdings können durch die Anlage der Studie keine Aussagen über aktuelle primär an SBA spielende Personen gemacht werden, ob diese auch an GSA spielen:

(23) Spieler an GSG spielen in geringem Umfang an SBA

- Eine Teilgruppe hatte Erfahrungen mit SBA (38% der Spieler in Spielhallen und 28% in Gaststätten), aber nur ein geringer Anteil hatte jemals regelmäßig (zumindest einmal pro Woche) am SBA gespielt (9,9% aus Spielhallen und 4,9% aus Gaststätten) (Spl).
- Die Zahl aktueller regelmäßiger Spieler an SBA in 2009 (zumindest einmal pro Woche) ist noch geringer (2,7% bzw. 2,1%) (Spl).
- Als Gründe für das Nichtspielen an SBA gaben Spieler in Spielhallen und Gaststätten an, dass das Spielen an SBA vor allem zu teuer (65% bzw. 50%) und zu gefährlich sei (65% bzw. 72%) (Spl).

6 Vorschläge

6.1 Ausgangsüberlegungen

Grundlage für die folgenden Vorschläge sind die in Kapitel 5 zusammenfassten 22 zentralen Ergebnisse. Weiterhin wurde von folgenden Ausgangsüberlegungen ausgegangen:

- Zwischen den ökonomischen Interessen der Betreiber von Glücksspielen (einschließlich GSG) und dem Spielerschutz bestehen übliche Interessenskonflikte wie in vielen anderen Bereichen auch. Es ist kein Glücksspiel vorstellbar, bei dem hohe Gewinne oder Verluste auftreten, das für Spieler hoch attraktiv ist und zu keinen glücksspielbezogenen Problemen führt. Da keine grund-

sätzliche Lösung des Konfliktes zwischen diesen 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 dem Vorbehalt der Praxiserprobung und möglicher Modifikation einzelner „Stellschrauben“ bei den Glücksspiel-, Zugangs- und Aufstellmerkmale gestellt werden. *Dabei gibt es keine objektiv richtigen Gestaltungsmerkmale für einzelne Glücksspiele, z. B. sind Obergrenzen für Gewinne und Verluste und der Umfang sozial akzeptierter spielbezogener Probleme immer auch Wertentscheidungen.* Auch die Frage grundsätzlicher Verbote von Glücksspielen ist eine gesellschaftliche Wertentscheidung, die nicht wissenschaftlich entschieden werden kann.

- Der überwiegende Anteil der Glücksspieler (bei GSG etwa 95%) entwickelt keine glücksspielbezogene Störung. 5% der Spieler mit pathologischem Glücksspielen ist zwar ein geringer Anteil, doch sollte in allen Regelungen zu GSG 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. Es müssen Instrumente geschaffen werden, die neue Merkmale von GSG-Bauarten besser als bisher unter Spielerschutzgesichtspunkten prüfen und problematische Entwicklungen früher als bisher erkennen.
- Auch noch so stark am Spielerschutz orientierte GSG-Regelungen werden einen bereits pathologischen Spieler nicht vom Glücksspielen abhalten bzw. seine Problematik reduzieren. Alle Maßnahmen zum Spielerschutz dienen deshalb primär dazu, den *Unterhaltungscharakter von GSG bei den Personen zu wahren, die kein Pathologisches Glücksspielen 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 Weiterspiels bereits pathologischer Glücksspieler – haben zur Folge, dass das bisherige „technische“ Regulierungskonzept über Glücksspiel- und Aufstellmerkmale nicht mehr ausreicht sondern durch einen „personellen“ Regelungsansatz ergänzt werden muss. Betreiber müssen besser als bisher die rechtlichen Regelungen kennen und umsetzen, die Zielsetzungen im Bereich des Jugend- und Spielerschutzes aktiv umsetzen und insgesamt ihrer Verantwortung gerecht werden.
- Für die drei zentralen Bestimmungsstücke der SpielV, maximaler Gewinn (500 Euro) und Verlust (80 Euro) sowie durchschnittlicher Verlust (33 Euro) pro Stunde gibt es keine objektiven Beurteilungskriterien für ihre Festlegung, sodass nur in Konsensprozessen anhand der bisherigen Erfahrungen über eine Veränderung entschieden werden kann. Aufgrund der sehr hohen täglichen und monatlichen Verluste der Spieler in unserer Untersuchung wird empfohlen, vor allem die Werte für maximalen und durchschnittlichen Verlust zu reduzieren. Gleichzeitig sollte der Zeitraum festgelegt werden, in der der Durchschnittsverlust erreicht wird, da dies derzeit nicht geregelt ist und deshalb – bei starken Schwankungen – erst nach sehr langer Zeit erreicht wird.

Die in Kapitel 5 zusammengefassten problematischen Merkmale betreffen (1) die mangelnde Kenntnis der Betreiber über Spieler- und Jugendschutzbestimmungen für GSG, (2) die mangelnde Einhaltung der Regelungen für GSG und (3) Hinweise auf Verletzung der zentralen Abgrenzungsmerkmale von GSG zu Glücksspielen, insbesondere zu SBA in Spielbanken. Die Gliederung der folgenden Vorschläge orientiert sich an dieser Dreiteilung. Es geht zunächst um die *bessere Wahrnehmung der Regelungen für GSG* durch die Betreiber, dann um Vorschläge zur *besseren Einhaltung der jetzt gültigen SpielV* und zuletzt darum, die gültige SpielV in Hinblick auf die *bessere Einhaltung der Abgrenzungsmerkmale zu ändern* Glücksspielen anzupassen.

6.2 Vorschläge zur besseren Wahrnehmung des Unterhaltungszwecks als Abgrenzungsmerkmal von GSG zu ändern Glücksspielen und des Jugend- und Spielerschutzes

Die Untersuchung zeigte., dass Betreibern in Spielhallen und insbesondere in Gaststätten die Bestimmungen der GewO und der SpielV überwiegend nicht bekannt sind, vor allem die Jugend- und Spielerschutzmaßnahmen sowie die zentralen Abgrenzungsmerkmale von GSG zu anderen Glücksspielen, wie die Betonung des Unterhaltungscharakters und die Vermeidung von unangemessen hohen Verlusten in kurzer Zeit. Zur Sicherstellung dieser Kenntnisse werden folgende Vorschläge gemacht:

(1) Verbesserte Darstellung der Abgrenzungsmerkmale von Geldspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit (GSG) nach §33c GewO und Glücksspielautomaten (SBA) nach §284 StGB sowie des Jugend- und Spielerschutzes in den entsprechenden Vorschriften

Es wird vorgeschlagen, in §33c der GewO (und/oder in die SpielV) folgende weitere Abschnitte aufzunehmen (oder in Form einer Präambel):

(4) Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit müssen folgende Merkmale erfüllen:

- Die Unterhaltung steht bei diesen Geräten im Vordergrund, nicht der Geldgewinn
- Es dürfen keine unangemessen hohen Verluste in kurzer Zeit auftreten, die dazu führen, dass der Spieler erneut spielt, um Geldverluste auszugleichen („chasing“) oder sich zusätzliches Geld für Spielen besorgt.

(5) Aufsteller von GSG sind zusätzlich zu den Regelungen in §33c (2) zu folgenden Punkten verpflichtet:

- Kenntnis der rechtlichen Regelungen zu GSG, insbesondere zum Spieler- und Jugendschutz
- Durchführung aller notwendigen Maßnahmen zum Jugend- und Spielerschutz gemäß einem neu einzuführenden verpflichtenden Sozialkonzept für Betreiber von Spielhallen und Gaststätten.

(2) Aufnahme einer Sachkundeprüfung für die Betreiber von Spielhallen und Gaststätten

Es wird vorgeschlagen, dass die Erlaubnis nach §33c GewO zur Aufstellung von GSG an eine Sachkundeprüfung gebunden ist. Die Sachkundeprüfung sollte folgende Punkte umfassen:

- Kenntnis der Rechtsvorschriften nach der GewO, der SpielV, der SpielVwV und sonstiger relevanter Bestimmungen
- Abgrenzungsmerkmale von Spielgeräten mit Gewinnmöglichkeiten (GSG) nach §33c GewO und Glücksspiel nach §284 Strafgesetzbuch
- Aktive Maßnahmen des Betreibers zum Jugendschutz
- Aktive Maßnahmen zum Spielerschutz
Dieser Teil muss insbesondere über Risiken des Glücksspiels und Merkmale pathologischen Glücksspielens informieren, über Maßnahmen zum Spielerschutz, Möglichkeiten des Ansprechens von pathologischen Glücksspielern und des Angebots von Hilfen.
- Information über die Bestimmungen und die Umsetzung des Sozialkonzepts

(3) Entwicklung und Verwendung eines bundeseinheitlichen Sozialkonzepts für Spielhallen und Gaststätten

Ein solches Sozialkonzept sollte unter Mitwirkung von Wissenschaftlern aus dem Bereich der Forschung zu pathologischem Glücksspielen und Praktikern entwickelt, vom BMWi genehmigt und als verpflichtender Bestandteil der Erlaubnis nach §33c zur Auflage gemacht werden.

6.3 Vorschläge zur besseren Einhaltung und Umsetzung der Bestimmungen der GewO und der SpielV

Die Ergebnisse der Untersuchung zeigen, dass Verletzungen der gegenwärtigen Bestimmungen in der GewO und der SpielV nicht systematisch strafbewehrt sind, dass es Unklarheiten über Sanktionsmöglichkeiten bei einzelnen Verletzungen der Regelungen gibt, dass die Kontrolldichte und Sanktionspraxis in den Bundesländern unterschiedlich, und insbesondere in Gaststätten unzureichend ist. Weiterhin fehlen ausreichende Steuerungsinstrumente auf Gemeindeebene.

(4) Vervollständigung des Sanktionskatalogs in §19 SpielV

Der Prüfkatalog und der darauf aufbauende Sanktionskatalog muss präzise und für die Betreiber in verständlicher Form zusammengestellt werden. Es fehlen Sanktionen für bestimmte Verletzungen, z. B. für das Fehlen von Broschüren zum Spielerschutz.

(5) Verbesserung der Kontrolldichte in Spielhallen und Gaststätten

Durch Vereinbarungen zwischen den Bundesländern muss sichergestellt werden, dass eine einheitliche Kontrolldichte auf der Grundlage eines einheitlichen Prüfkatalogs erfolgt (Länderzuständigkeit).

(6) Abgestuftes Sanktionsverfahren bei Verletzungen der Regelungen bis zum Widerruf der Erlaubnis

Der gültige Katalog von Ordnungswidrigkeiten (§19 SpielV) sollte abgestufte und klar formulierte Sanktionen aufweisen, um auf wiederholte Verletzungen bzw. schwere Verstöße reagieren zu können. Schwerwiegende Verletzungen wie das Betreiben illegaler Geräte, „Vorheizen“ der Geräte, illegale Auszahlungen von Gewinnen, Erlaubnis zum Spielen von Jugendlichen und von Personen mit offen-

sichtlich problematischen Spielverhalten sollten mit befristeten, im Wiederholungsfall dauerhaften Widerruf der Erlaubnis sanktioniert werden.

(7) Verbesserung der rechtlichen Steuerungsinstrumente für die Erteilung von Spielhallenkonzessionen auf Gemeindeebene

Die Gemeinden sollen bessere rechtliche Instrumente zur Steuerung der Spielhallenstandorte (Anzahl, örtliche Verteilung) erhalten.

6.4 Vorschläge zur besseren Umsetzung des Unterhaltungscharakters als zentrales Abgrenzungsmerkmal zu Glücksspielen gemäß §284 StGB

Die Ergebnisse der Untersuchung haben gezeigt, dass die Abgrenzungsmerkmale zumindest in der Spielpraxis im Sinne eines Unterhaltungsspiels nicht mehr für den Spieler und Betreiber deutlich sind:

(8) Ein Spieler darf nicht mehr als an einem Gerät gleichzeitig spielen

Ist ein Gerät in einer Spielpause (nach einer Stunde spielen oder wegen Erreichung der Höchstgrenze des Verlustes pro Stunde), darf an kein anderes Gerät gewechselt bzw. kein zweites Spiel weitergespielt werden, damit der Sinn der Spielpause erfüllt wird (zur Umsetzung vgl. Nr. (13)).

(9) Nach einer Stunde spielen werden alle Spielvorgänge beendet und Punkte bzw. Gewinnbeiträge abgerechnet

Nach einer Stunde spielen findet nicht nur eine Pause von 5 Minuten statt, sondern alle bis dahin erworbenen Punkte werden in Geldbeträge umgerechnet und ausbezahlt. Der Geldspeicher wird ebenfalls ausbezahlt. Alle Vorgänge werden in der Spielpause auf null gestellt (zur Umsetzung vgl. Nr. (13)).

(10) Punkteströme werden identisch mit Geldströmen gehandhabt

Es kann Herstellern von GSG wie bisher freigestellt werden, statt mit Geldbeträgen mit Punkten zu operieren. Diese Punkte können höhere zahlenmäßige Werte annehmen als die Obergrenzen des Gewinns pro Stunde (500 Euro), allerdings dürfen pro Stunde die festgelegten Obergrenzen für Gewinne und Verluste nicht überschritten werden. Wird ein Gewinn von 500 Euro vor Ablauf einer Stunde erreicht, tritt eine Spielpause bis zum Ablauf der Stunde ein (zur Umsetzung vgl. Nr. (13)).

(11) Der durchschnittliche Verlust pro Stunde wird auf 20 Euro pro Stunde gesenkt. Dieser Durchschnittswert muss innerhalb von zwei Tagen Spielzeit eines Gerätes erreicht werden.

Derzeit beträgt der maximale Verlust je Stunde laut SpielV 80 Euro, der durchschnittliche Verlust bei längerer Spielzeit maximal 33 Euro. Nach nichtamtlichen, aber nicht anzuzweifelnden Versuchsreihen des Fraunhofer-Instituts für Fabrikbetrieb und Automatisierung in 2007, 2008 und 2009 betrug der tatsächliche durchschnittliche Verlust über die drei Zeiträume etwa 14 Euro (vgl. Kap. 4.3.1), wobei allerdings in 17% der Spielzeiten Verluste zwischen 33 Euro und 80 Euro erzielt wurden¹.

Es gibt keine objektiv begründbare Festlegung maximaler Verluste pro Stunde bzw. maximaler Durchschnittsverluste pro Stunde. „Unangemessen hohe Verluste in kurzer Zeit“ (§33e (1) GewO) ist ein unbestimmter Rechtsbegriff und nicht objektivierbar. Der Vorschlag von 20 Euro je Stunde orientiert sich an folgenden Überlegungen:

- Die durchschnittlichen Ausgaben für Freizeit lagen 2005 bei „12% des ausgabenfähigen Einkommens von 2.816 Euro pro Monat, d.h. etwa 340 Euro“ (Datenreport 2008, Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland der Bundeszentrale für politische Bildung; Tab. 4 und Abb. 3, S. 149), aktualisiert für 2010 bei etwa 380 Euro.
- Nicht-pathologische Spieler (d.h. in unserer Stichprobe überproportional viele Vielspieler) spielen pro Monat in 2009 etwa 21 Stunden, bei einem maximalen durchschnittlichen Verlust von 20 Euro je Stunde ergäbe sich ein Monatsverlust von etwa 420 Euro und damit etwa in der Höhe der verfügbaren Freizeitausgaben. Durchschnittsspieler in der Bevölkerung spielen an GSG pro Monat etwa zwölf Stunden (Bühringer et al., 2007; eigene Berechnung). Die ergäbe pro Monat Ausgaben von etwa 240 Euro oder etwa 60% des verfügbaren Freizeiteinkommens.

¹ Es handelt sich dabei allerdings nicht um Mittelwerte aller möglichen Spielvarianten sondern um die Auswertung der Spielprotokolle konkreter Spielabläufe einzelner Personen.

(12) Der maximale Verlust pro Stunde (80 Euro) wird ergänzt durch einen maximalen Wert pro Tag von 200 Euro

Mit diesem Vorschlag soll der extrem hohe mögliche Wert von etwa 480 Euro pro Tag bei einem maximalen Verlust reduziert werden (in Spielhallen etwa sechs Stunden Spielzeit pro Tag durch Spielen an knapp zwei Geräten).

(13) Einführung einer bundesweit einheitlichen Spielkarte für das Spielen an GSG zur Kontrolle zentraler Spielgeräte – und Zugangsmerkmale

Zur Sicherstellung der in der SpielV geregelten Spiel-, Zugangs- und Aufstellmerkmale wird eine Spielkarte eingeführt mit folgenden Merkmalen:

- Die Software für die Karte wird von der PTB erstellt.
- Auf der Karte werden ausschließlich folgende Daten erfasst: einbezahlter Geldbetrag, Datum, Abbuchungen. Spielverläufe und Gewinne werden nicht registriert und gespeichert.
- Es kann nur eine Karte pro Tag und Spielstätte erworben werden.
- Die Karte ist ausschließlich auf eine Spielstätte bezogen.
- Beim Laden der Karte in der Spielstätte wird im Zweifelsfall das Alter geprüft.
- Bei Verwendung der Karten an einem GSG werden automatisch alle anderen Geräte gesperrt; außerdem werden alle bestehenden Spielvorgänge gelöscht (kein „Vorladen“ mehr möglich; die Zwangspause nach einer Stunde spielen wird durch Abschalten aller Spielvorgänge erzwungen).
- Pro Tag kann maximal ein Betrag von 200 Euro einbezahlt werden, nachladen bis zu dieser Obergrenze ist möglich.
- Gewinne werden pro Stunde ausbezahlt und nicht auf der Karte gespeichert.
- Restbeträge können bis zum Schließen der Spielstätte ausbezahlt werden; ansonsten verfallen sie um 24:00 Uhr des gleichen Tages.

Damit können zahlreiche unerwünschte Merkmale aktuellen Spielverhaltens beendet werden, und der Unterhaltungsscharakter steht wieder stärker im Vordergrund.

Eine (zentrale) Registrierung des Spielers auf oder mit der Karte wird nicht empfohlen, da dann GSG und Spielbanken in den Zugangskontrollen gleichgestellt wären und damit die Begründung für die starken Restriktionen bei den Spiel- und Aufstellmerkmalen der GSG im Vergleich zu Spielbanken entfallen würde.

6.5 Vorschläge zum Aufbau eines Monitoringsystems für die langfristige Beobachtung der Entwicklung des Spielverhaltens an GSG

Die Ergebnisse der Untersuchung zeigen, dass Reaktionen der Ordnungsbehörden, der PTB und des BMWi auf unerwünschte Entwicklungen zu verzögert stattfinden, und dass eine zeitnahe Erfassung und Diskussion möglicher Probleme hilfreich wäre.

(14) Zur Beobachtung und Früherkennung von Trends sollten zentrale Parameter problematischen Spielverhaltens regelmäßig in Bevölkerungs- und Spielstättenbefragungen erfasst werden.**(15) Zur Diskussion und Bewertung aktueller Entwicklungen bei der Gerätetechnik von GSG und beim Spielverhalten wird ein Beirat beim BMWi eingerichtet**

Die beiden Vorschläge ermöglichen eine regelmäßige quantitative und qualitative Erfassung zentraler Parameter des Spielverhaltens in der Bevölkerung und in Spielstätten (14) und eine frühzeitige Diskussion möglicher Fehlentwicklungen (15) unter Einbeziehung von Fachleuten der PTB, Wissenschaftlern, Praktikern, Vertretern von Ordnungsbehörden und der Automatenwirtschaft.

Die genannten 15 Vorschläge stellen den Versuch dar, durch Veränderungen an den „Stellschrauben“ der GewO und SpielV die in der Untersuchung festgestellten problematischen Entwicklungen abzubauen, ohne dass die Interessen der Betreiber und Spieler unangemessen eingeschränkt werden. Inwieweit diese Vorschläge tragfähig und erfolgreich sind, sollte in einem kontinuierlichen Prozess anhand der zu erfassenden Auswirkungen überprüft werden, wobei sich aufgrund der jeweiligen Beobachtungen neue Hinweise auf notwendige Änderungen ergeben können.

8 Deklaration möglicher Interessenskonflikte

8.1 Deklaration des IFT

Die vorliegende „Untersuchung zur Evaluierung der Novelle der Spielverordnung“ wurde vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie nach einer Ausschreibung an das IFT Institut für Therapie- und Verhaltensforschung in München in Auftrag gegeben und finanziert. Die allgemeinen Fragestellungen der Untersuchungen waren im Ausschreibungstext vorgegeben. Die Autoren waren unabhängig in der wissenschaftlichen Ausgestaltung der Fragestellungen, der Methodik und Durchführung der Studie sowie der Auswertung, Interpretation und Publikation der Ergebnisse.

Frühere bzw. laufende Projekte zum Thema Glücksspielen werden/wurden von den folgenden Institutionen finanziert. In allen Studien sind/waren die allgemeinen Fragestellungen vorgegeben (z. B. epidemiologische Bevölkerungsstudie, Forschungsprojekt zur Versorgung von Glücksspielern), in allen weiteren wissenschaftlichen Arbeiten und in der Auswertung, Interpretation und Publikation der Ergebnisse sind/waren das IFT und die jeweiligen Autoren unabhängig von den finanzierenden Stellen.

Bundesministerium für Gesundheit (BMG)

- Einbeziehung von Pathologischem Glücksspiel in epidemiologische Studien, seit 2004
- Einbeziehung von Pathologischem Glücksspiel in die Suchthilfestatistik, seit 2000

Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit (STMUG)

- Landesstelle Glücksspielsucht in Bayern: Teilbereich Forschung zu Epidemiologie, Prävention, Beratung und Behandlung (seit 2007)

Organisationen der Glücksspielwirtschaft

- Epidemiologische Studien zur Prävalenz des Spielens an Geldspielautomaten (mehrere Förderungen zwischen 1986 und 1997).
- Zwei Langzeitstudien mit Spielern zur Analyse der Risikofaktoren und des Glücksspielverlaufs (1987-1990 und 1992-1995).
- Expertise zu Gemeinsamkeiten und Unterschieden von verschiedenen Formen von Geldspielautomaten in Spielhallen und Spielbanken (2004).
- Evaluation des Sozialkonzepts der Baden-Württembergischen Spielbanken für das Casino in Stuttgart (2004).
- Entwicklung eines Monitoring Systems zu Trends im Glücksspielverhalten in Deutschland und zur Nutzung von Behandlungsangeboten (bis Anfang 2008). Die Bevölkerungsstudien und die Auswertung der Behandlungsdokumentationen, die die Grundlage für das Monitoring waren, wurden vom Bundesministerium für Gesundheit finanziert.

8.2 Deklarationen des Wissenschaftlichen Beirats

Prof. Dr. Gerhard Meyer hat finanzielle Unterstützung für Forschungsprojekte erhalten von der Deutschen Forschungsgemeinschaft, dem Forschungsfond der Universität Bremen, dem Bundesministerium für Gesundheit, verschiedenen Ministerien der Bundesländer sowie von Glücksspielanbietern.

Prof. Dr. Gabriele Fischer: Frühere bzw. laufende Projekte zum Thema Glücksspielen werden/wurden von der Novomatic AG über ein Forschungsprojekt der Medizinischen Universität Wien (MUW) finanziert. In allen Studien sind/waren die allgemeinen Fragestellungen vorgegeben, in allen weiteren wissenschaftlichen Arbeiten und in der Auswertung, Interpretation und Publikation der Ergebnisse sind/waren die MUW und die jeweiligen Autoren unabhängig von den finanzierenden Stellen.

Maarten Koeter has no conflicts of interest to declare. The preceding 13 years Maarten Koeter has only been involved in research that has been funded either by the Dutch government or the Netherlands Organization for Scientific Research.