

I. AUFSÄTZE

Sechste Novelle der Spielverordnung: Eine kritische Analyse aus der Perspektive der Suchtprävention

Sixth Amendment of the Gaming Ordinance: A critical analysis from the perspective of addiction prevention

Von Prof. Dr. Gerhard Meyer, Bremen*

Summary

The article analyses the market development of amusement with prizes (AWP) machines and their harmful effects on consumers. The systematic circumvention of limits for stakes, amount of winnings, and duration of play by the industry has major implications: on the one hand an expansive economic development with high revenue growth rates can be observed, on the other hand scientific evidence showed damaging financial losses of gamblers and a high rate of pathological gamblers in arcades. In the context of the Sixth Amendment of the Gaming Ordinance the proposals for modification of the Federal Ministry of Economics and Technology are compared with the recommendations of the Federal Council. While the Federal Ministry of Economics and Technology suggests only marginal corrections of single game parameters, the Federal Council demands a substantial reduction of player incentives as the banning of the points game mode and the reduction of fixed winning prospects. However, their recommendations are insufficient as circumventions of limits are still possible. Suggestions for effective measures are discussed.

I. Einführung

Die Fünfte Novelle der Spielverordnung (SpielV), die am 1.1.2006 in Kraft getreten ist, sollte den Herstellern und Aufstellern von Geldspielautomaten einen größeren Gestaltungsspielraum geben¹. Die Option wurde von den Unternehmen erfolgreich genutzt, die Attraktivität des Automatenspiels deutlich gesteigert. Eine expansive Wirtschaftsentwicklung mit hohen Zuwachsraten auf der Ertragsseite war die Folge. Die Anzahl der aufgestellten Geldspielautomaten stieg von 183.000 in 2005 auf 265.000 in 2012, dies entspricht einem Anstieg um 45 Prozent. Die Anzahl der registrierten Konzessionen für Spielhallen (in Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohnern) erhöhte sich um 41,9 Prozent auf 14.396, die der Standorte um 15 Prozent auf 9.009.² Mit der größeren Verfügbarkeit des Automatenspiels und den verstärkten Spielanreizen war eine Steigerung des Bruttospielertrags um 87 Prozent auf 4,4 Mrd. Euro verbunden (2005: 2,35 Mrd. Euro).

Repräsentative Erhebungen verweisen auf eine – wenn gleich auf niedrigem Niveau – gestiegene Nachfrage in der Bevölkerung.³ Während die 12-Monats-Prävalenz einer Teilnahme am gewerblichen Automatenspiel in 2007 bei 2,3 Prozent lag, gaben in 2011 immerhin 2,9 Prozent der Bevölkerung an, im vorausgegangenen Jahr an Geldspielautomaten gespielt zu haben. Als besonders markant erweist sich die Veränderung unter jungen männlichen Erwachsenen: So stiegen die Referenzwerte unter den 18-20-Jährigen von 5,8 Prozent auf 19,5 Prozent sowie unter den 21-25-Jährigen von 5,1 Prozent auf 11,5 Prozent. Eine ähnliche Tendenz deutet sich bei jungen Frauen im Alter von 18 bis 20 Jahren an (2007: 2,4 Prozent; 2011: 5,8 Prozent).

II. Darstellung der Rechtslage und Umgehungs-tatbestände

Die §§ 33 c, 33e, 33f und 33i GewO und die auf der Basis des § 33 f erlassene SpielV bilden die Grundlage zur Regelung des Spiels an Geldspielgeräten. Die gesetzlichen Bestimmungen sollen die Gefahr unangemessen hoher Verluste in kurzer Zeit ausschließen (§ 33 i), den Spieltrieb eindämmen, die Allgemeinheit, Spieler und Jugend schützen (§ 33 f) und eine übermäßige Ausnutzung des Spieltriebs in Spielhallen und ähnlichen Unternehmen verhindern (§ 33 i).

Die SpielV regelt die Aufstellorte von Geldspielgeräten (§ 1), die Anzahl der aufstellbaren Automaten (§ 3) sowie Zulassungskriterien für Spielgeräte (§§ 12,13). Die Fassung der SpielV vom Januar 2006⁴ enthält u. a. folgende Vorgaben:

- In gastronomischen Betrieben und Wettannahmestellen sind maximal drei Geräte erlaubt. In Spielhallen ist je 12 m² Grundfläche höchstens ein Geldspielgerät aufzustellen, die Gesamtzahl ist auf 12 Geräte begrenzt (§ 3).
- Die Mindestspieldauer pro Spiel beträgt fünf Sekunden; dabei darf der Einsatz 0,20 Euro nicht übersteigen, der Gewinn höchstens 2 Euro betragen (§ 13).
- Der maximale Verlust pro Stunde ist auf 80 Euro begrenzt, der Höchstgewinn pro Stunde auf 500 Euro (§ 13).
- Nach einer Stunde Spielbetrieb muss das Spielgerät eine Spielpause von mindestens fünf Minuten einlegen, der Einsatz- und Gewinnspeicher darf 25 Euro nicht übersteigen (§ 13).

* Der Autor ist Fachpsychologe für Rechtspsychologie und Professor für Psychologie an der Universität Bremen.

1 BR-Drs. 655/05.

2 Trümper/Heimann, Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland, 2012.

3 Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA), Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland. Ergebnisse aus drei repräsentativen Bevölkerungsbefragungen 2007, 2009 und 2011, 2012.

4 BGBl. I, S. 280.

- Der Antragsteller hat eine schriftliche Erklärung vorzulegen, dass der durchschnittliche Stundenverlust bei maximal 33 Euro liegt (§ 12).

Die Automatenindustrie hat allerdings einen Weg gefunden, die aufgezeigten Grenzwerte für den Einsatz und Gewinn pro Spiel sowie die Mindestspieldauer geschickt zu umgehen.⁵ Der Trick umfasst die Umwandlung des Geldeinsatzes in Punkte und der Transfer der Punktesumme zurück in Geld („Währungseinheit“: 1 Cent = 1 Punkt).

Die Umgehung der SpielV wurde durch die Aufgabe bestehender Definitionen des Begriffs „Spiel“ ermöglicht. Statt eines Spiels im eigentlichen Sinne dient der Vorgang, der das Spiel erst auslösen soll (die Umwandlung des Geldeinsatzes in Punkte), als eigenartiges Definitionskriterium. Das allgemeine Verständnis von „Spiel“ zielt dagegen ebenso wie die Intention der Formulierungen zur Begrenzung des Spiels nach § 13 SpielV eindeutig auf den gesamten Spielvorgang ab, der mit dem Einsatz des Geldes beginnt, sich mit der Bekanntgabe des Spielergebnisses fortsetzt und mit der Auszahlung des Gewinns bzw. dem Verlust des Einsatzes endet.

Im Gegensatz zum Spiel um Geld enthält die Fünfte Novelle der SpielV keine Regelungen für das Spiel um Punkte. Im Punktemodus findet das Spiel im Sekundentakt statt. Einsätze von 200 Punkten (= 2 Euro) pro Spiel, von 4.800 Punkten (= 48 Euro) im Risikospiele und Gewinne von 100.000 Punkten (= 1.000 Euro) in einem Spiel sind möglich. Im Falle eines hohen Punktegewinns erfolgt anschließend die Umwandlung in Schritten von jeweils 200 Punkten in 2 Euro im 5-Sekundentakt. Nach 250 Vorgängen stoppt das Gerät den Umwandlungsprozess, da der höchstmögliche Gewinn pro Stunde (500 Euro) erreicht ist. Mit Beginn der nächsten vollen Stunde setzt sich der Prozess fort, bis nach 2 Stunden ein Betrag von 1.000 Euro zur Verfügung steht. Erneute Einsätze und Verluste sind während des Auszahlungsprozesses realisierbar. Mitunter übernimmt das Personal der Spielhallen das Umwandeln der Punkte in Geld und zahlt den Gewinn in bar direkt aus. Den Spielern werden auch „vorgeglühte“ Geräte gegen ein entsprechendes Entgelt angeboten, an denen im Vorfeld des Spielbeginns der Transfer von Geld in Punkte durch das Spielhallenpersonal vorgenommen wurde. An diesen Geräten ist dann sofort ein Spiel mit Höchsteinsätzen (2 Euro pro Spiel) möglich.

Die Bestrebungen der Hersteller und Aufsteller von Geldspielgeräten sind in erster Linie auf einen hohen Spielanreiz ausgerichtet, der im Wesentlichen durch die Gewinnaussichten bestimmt wird. Bereits einige Monate nach Inkrafttreten der Fünften Novelle der SpielV lockten die Geldspielgeräte mit Gewinnen von bis zu 1.000.000 Punkten (= 10.000 Euro). Aufgrund der offensichtlichen Lücken in der SpielV sah sich das Bundesministerium für Wirtschaft

und Technologie (BMWi) daraufhin genötigt, per Weisung an die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) den Höchstgewinn auf 100.000 Punkte (= 1.000 Euro) zu begrenzen (Anweisung des BMWi vom 17.10.2007).⁶ Die Begrenzung wurde jedoch erneut durch die Verknüpfung des Höchstgewinns mit Sonder- bzw. Zusatzspielen (wie „Action Games“) umgangen, die höhere „variable“ Gewinnaussichten bieten.

Das Prinzip der Umgehungstatbestände basiert auf Merkmalsübertragungen. Es werden Merkmale auf nachfolgende Spiele übertragen, die während eines Spiels als Aussicht auf einen (sicheren) Gewinn zwar eintreffen bzw. angezeigt werden, jedoch nicht im selben Spiel zur Wirkung kommen, sondern erst in weiteren Spielen oder nach Ablauf eines gerätetechnischen Zeittaktes (in der Größenordnung der Dauer eines Spiels). In einem Spiel erhaltene, angezeigte Punkte werden beispielsweise für längere Zeit gespeichert (und gegebenenfalls aufaddiert), bis diese Geldersatzwerte im 5-Sekundentakt zur Auszahlung gelangen.

III. Auswirkungen auf das Spielverhalten

Im Rahmen der Fünften Novelle der SpielV hatte sich das BMWi verpflichtet, die Auswirkungen der Novelle insbesondere auf das pathologische Spielverhalten binnen vier Jahren nach Inkrafttreten zu evaluieren. Nach den Ergebnissen der Evaluationsstudie des Instituts für Therapiefor-schung⁷ ist bei 42 Prozent der untersuchten Spieler in Spielhallen ein pathologisches und bei 16 Prozent ein problematisches Spielverhalten zu diagnostizieren. Vergleiche der befragten Langzeitspieler (länger als vier Jahre) mit Kurzzeit-spielern (bis zu vier Jahren) zeigen nur geringfügige Unterschiede auf. Unter den Langzeitspielern lag der Anteil der pathologischen Spieler mit 43,8 Prozent etwas höher als unter den Kurzzeitspielern mit 35,9 Prozent⁸. Hohe, vermögensgefährdende Verluste sind die Folge. So lag der höchste Tagesverlust in Spielhallen im Durchschnitt bei 610 Euro.⁹

Eine Vermögensgefährdung verdeutlicht auch das Ergebnis eines Feldversuchs,¹⁰ in dem ein Testspieler den durchschnittlichen monatlichen Nettolohn eines Arbeitnehmers in Höhe von 1.450 Euro in der Spielhalle eines marktführenden Unternehmens innerhalb von 5 Stunden und 37 Minuten verspielte. Der Spielablauf gestaltete sich wie folgt: Der Testspieler begann mit dem Spiel auf der höchsten Risikostufe an zwei Geräten gleichzeitig. An zwei weiteren Geräten fand zunächst über drei Stunden nur die Umwandlung von Geld (480 Euro) in Punkte bei Stillstand der Automaten statt. Der transferierte Geldbetrag wurde anschließend in 8 bis 9 Minuten über den Einsatz von Punkten riskiert und verspielt. Auf dem Weg zum Totalverlust wurde ein zwischenzeitlicher Gewinn von 974 Euro registriert.

6 Konkretisierung in der technischen Richtlinie 4.1 der PTB vom 21. April 2009.

7 Bühringer/Kraus/Höhne/Küfner/Künzel, Abschlussbericht: Untersuchung zur Evaluierung der Fünften Novelle der Spielverordnung vom 17.12.2005, 2010.

8 Prof. Dr. G. Bühringer, persönliche Mitteilung.

9 Bühringer et al., (Fn. 5), S. 101.

10 Meyer, Glücksspiel – Zahlen und Fakten, in: Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen (Hrsg.), Jahrbuch Sucht, 2010, S. 120 ff.

5 Vgl. Dietlein/Hüsken, in: Dietlein/Hecker/Ruttig, Glücksspielrecht, 2. Auflage 2013, § 13 SpielV, Rn. 9.

Analysen der 12-Monats-Prävalenzraten problematischen und pathologischen Spielverhaltens in Deutschland¹¹ bestätigen, dass Geldspielautomaten (neben Glücksspielautomaten) deutlich häufiger zu einer individuellen Problembelastung führen als andere Glücksspielformen. Mit 3,6 Prozent bis 8,7 Prozent sind die höchsten Anteile Betroffener unter den Spielern an Geldspielautomaten identifizierbar (Odds Ratios: 5,9 und 9.¹² Bezogen auf Lebenszeit-Prävalenzen weisen multivariate Analysen¹³ ebenfalls darauf hin, dass das Spiel an Geldspielautomaten einen bedeutsamen Risikofaktor für die Entwicklung von Suchtverhalten darstellt (Odds Ratios: 6,3). Für Spieler an Geldspielautomaten besteht somit (im Vergleich zu Personen, die dieses Spiel nicht spielen) eine um den Faktor 6,3 erhöhte Wahrscheinlichkeit für die Diagnose eines pathologischen Spielverhaltens im Lebensverlauf.

In Studien zur Versorgungsnachfrage von pathologischen Spielern bilden Spieler an Geldspielautomaten seit Jahren mit Abstand die größte Gruppe. Mitarbeiter aus Suchtberatungsstellen vergaben im Rahmen des Modellprojekts „Frühe Intervention bei pathologischem Glücksspielen“ des Bundesministeriums für Gesundheit bei 86,8 Prozent ihrer Klienten (N=1.319) eine auf diese Form des Automatenspiels bezogene Diagnose.¹⁴ Suchthilfestatistiken, Stichproben aus Selbsthilfegruppen sowie aus ambulanten und stationären Einrichtungen belegen ähnliche Größenordnungen.¹⁵ In der Deutschen Suchthilfestatistik lag der Anteil der Spieler an Geldspielautomaten seit 2005 im Durchschnitt bei 75,4 Prozent. Nach der Novellierung der SpielV und dem Ausbau des Hilfesystems hat sich die Nachfrage betroffener Spieler nach ambulanter Betreuung fast vervierfacht (von 5.100 in 2005 auf 19.500 in 2012).

11 Nach den ermittelten Prävalenzraten in inzwischen acht repräsentativen Studien ist bei 0,19 Prozent bis 0,64 Prozent der bundesdeutschen Bevölkerung (16 bis 85 Jahre) ein problematisches Spielverhalten und bei weiteren 0,19 Prozent bis 0,56 Prozent ein pathologisches Spielverhalten bezogen auf alle Glücksspielformen und die letzten 12 Monate erkennbar. Hochgerechnet auf die Bevölkerung sind 98.000 bis 351.000 Personen bzw. 103.000 bis 300.000 Personen davon betroffen. Die jüngste Studie der BZgA (2012), die auf Daten aus 2011 basiert, verweist auf eine Prävalenzrate von insgesamt 1 Prozent für ein problematisches (0,51 Prozent, 275.000 Personen) und pathologisches Spielverhalten (0,49 Prozent, 264.000 Personen), vgl. *Bühringer/Kraus/Sonntag/Pfeiffer-Gerschel/Steiner*, Pathologisches Glücksspiel in Deutschland: Spiel- und Bevölkerungsrisiken, Sucht 2007, S. 296ff; *Büth/Stöver*, Glücksspielteilnahme und Glücksspielprobleme in Deutschland: Ergebnisse einer bundesweiten Repräsentativbefragung, Suchttherapie 2008, S. 3ff; *BZgA*, Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland 2007, 2008; *BZgA*, 2012, (Fn. 3).

12 BZgA (Fn. 3).

13 *Meyer/Rumpf/Kreuzer/de Brito/Glorius et al.*, Pathologisches Glücksspiel und Epidemiologie (PAGE): Entstehung, Komorbidität, Remission und Behandlung, Endbericht, 2011.

14 *FOGS Gesellschaft für Forschung und Beratung im Gesundheitswesen*, Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung – Modellprojekt des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) Frühe Intervention beim Pathologischen Glücksspielen, 2010.

15 *Meyer*, Glücksspieler in Selbsthilfegruppen – erste Ergebnisse einer empirischen Untersuchung. Suchtgefahren 1989, 217ff; *Denzer/Petry/Baulig/Volker*, Pathologisches Glücksspiel: Klientel und Beratungs-/Behandlungsangebot, in: *Deutsche Hauptstelle gegen die Suchtgefahren* (Hrsg.) Jahrbuch Sucht, 1996, S. 279ff; *Meyer/Hayer*, Das Gefährdungspotenzial von Lotterien und Sportwetten. Eine Untersuchung von Spielern aus Versorgungseinrichtungen, 2005; *Meyer*, Glücksspiel – Zahlen und Fakten, in: *Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen* (Hrsg.) Jahrbuch Sucht, 2014, in Druck.

Auf die spielimmanenten Risiken verweisen auch die Ergebnisse eines testtheoretisch abgesicherten Bewertungsinstruments zur Einschätzung des Gefährdungspotenzials verschiedener Glücksspielformen.¹⁶ Nach der Berechnung der Gesamtpunktzahl auf Basis von 10 gewichteten strukturellen Kriterien, wie Ereignisfrequenz, Gewinnwahrscheinlichkeit und Fast-Gewinne, gehören die Geldspielautomaten nach den Glücksspielautomaten zu den Spielformen mit dem höchsten Gefährdungspotenzial.

Aus Forschungsbefunden, nach denen pathologische Spieler häufig mehrere Spielformen nutzen, wird allerdings in einer aktuellen repräsentativen deutschen Bevölkerungsstudie von TNS EMNID¹⁷ abgeleitet, dass eine monokausale Beziehung zwischen einer Spielform und ihrer pathologischen Nutzung nicht herstellbar sei. Die Studie hat ergeben, dass sich gefährdete, problematische und pathologische Spieler im Durchschnitt an fünf Spielformen beteiligen. Von den Spielern an Geldspielautomaten in Spielhallen (N=54) hatten beispielsweise 52,2 Prozent auch um Geld gepokert, 47,6 Prozent Lotto gespielt und 42,9 Prozent an den Automaten in Spielbanken „ihr Glück versucht“. Diese multiple Spielnutzung lässt nach Ansicht der Autoren der Studie nicht zu, einer Spielform die Verursachungslast für das pathologische Spielverhalten zuzuschreiben.

Bei einer derartigen Interpretation der Ergebnisse bleibt jedoch völlig unberücksichtigt, dass pathologische Spieler sehr genau den Einfluss unterschiedlicher Spielformen auf die Fehlentwicklung ihres Spielverhaltens einschätzen können.¹⁸ Nach der problemverursachenden Spielform befragt, verwiesen in der repräsentativen Bevölkerungsstudie von Meyer et al.¹⁹ 49,1 Prozent der pathologischen Spieler (N=108) auf Geldspielautomaten, 14,5 Prozent nannten Poker, 10,4 Prozent das „kleine Spiel“ und 7,3 Prozent das „große Spiel“ im Kasino, 6,5 Prozent Oddset, 2 Prozent andere Sportwetten und 1,3 Prozent Lotto „6 aus 49“. Der Befund verdeutlicht nicht nur, dass eine „spezifische Verursachungslast“ sehr wohl bestimmbar ist, sondern liefert einen weiteren Hinweis auf das erhebliche Gefährdungspotenzial der Geldspielautomaten.

Eine weitere wichtige Zielgruppe in Sachen Spielerschutz stellen Jugendliche dar. Generell gilt, dass bereits Minderjährige mehrheitlich Erfahrungen mit kommerziellen oder selbstorganisierten Glücksspielen aufweisen und darüber hinaus auch häufiger als Erwachsene – zumindest temporär – glücksspielbezogene Probleme entwickeln.²⁰ Für Deutschland liegen mittlerweile drei aussagekräftige Studi-

16 *Meyer/Häfeli/Mörsen/Fiebig*, Die Einschätzung des Gefährdungspotenzials von Glücksspielen: Ergebnisse einer Delphi-Studie und empirischen Validierung der Beurteilungsmerkmale, Sucht 2010, S. 405 ff.

17 *TNS EMNID*, Spielen mit und um Geld in Deutschland, 2011, abrufbar unter www.automatenwirtschaft.de/downloads/emnid-studie-2011-ergebnisse.pdf.

18 *Wood/Williams*, Internet Gambling: prevalence, patterns, problems, and policy options, 2009.

19 *Meyer et al.*, 2011, (Fn. 13).

20 Vgl. im Überblick in *Hayer*, Jugendliche und glücksspielbezogene Probleme: Risikobedingungen, Entwicklungsmodelle und Implikationen für präventive Handlungsstrategien, 2012.

en zur Glücksspielnachfrage vor, die sich explizit auf das Jugendalter beziehen. So hat Baumgärtner²¹ die Glücksspielnachfrage von 1.132 repräsentativ ausgewählten Hamburger Schülern im Alter von 14 bis 18 Jahren analysiert. Immerhin 35 Prozent der Befragten gaben an, schon einmal an Geldspielautomaten gespielt zu haben (Kriterium: Lebenszeit-Prävalenz). Zudem konnten 7 Prozent der Stichprobe als aktuelle Automatenspieler eingestuft werden (Kriterium: 30-Tage-Prävalenz). Schließlich scheint sich ein kleiner aber bedeutsamer Anteil der Jugendlichen (2,9 Prozent) sogar mehrmals im Monat am Automatenspiel zu beteiligen. In eine grundsätzlich ähnliche Richtung verweisen die Befunde von Hurrelmann et al.,²² die auf einer Schülerbefragung von 5.009 Siebt- und Neuntklässlern im Alter von 13 bis 19 Jahren basieren. Bezogen auf Geldspielautomaten konnten eine Lebenszeit-Prävalenz von 16,9 Prozent (16,7 Prozent der Minderjährigen) und eine 12-Monats-Prävalenz von 7,4 Prozent festgestellt werden. Als Spielorte benennen die adoleszenten Automatenspieler vorrangig Imbissstuben, gefolgt von Gaststätten, Spielhallen und der Kirmes. Weiterhin verdeutlichen die relativ geringen Abweisungsraten, dass die Aufsichtspflicht vor allem an diesen Spielorten grob vernachlässigt wird. An diesem defizitären Ist-Zustand hat sich in den letzten Jahren offensichtlich nichts verändert, wie eine aktuelle Replikationsstudie von Duven et al.²³ mit 3.967 Kindern und Jugendlichen im Alter von 12 bis 18 Jahren aus Rheinland-Pfalz belegt: Mit einer Lebenszeit-Prävalenz von 19,5 Prozent sowie einer 12-Monats-Prävalenz von 14,2 Prozent konnte sogar ein noch größerer Anteil an Jugendlichen ermittelt werden, die bereits Geld für das Spiel an Geldspielautomaten eingesetzt hatten.

IV. Sechste Novelle der SpielV

1. Vorlage des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie

Nach Einschätzung des BMWi verweisen die Ergebnisse der Evaluationsstudie²⁴ auf einen Korrekturbedarf der SpielV, insbesondere des Punktespiels: „Mit dem sogenannten 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 sogenannte Vorheizen von Geräten und zu illegalen Ausführungen geführt haben“²⁵. Als Zielsetzung einer Novellierung nennt das BMWi: Verbesserung des Spieler- und Jugendschutzes, Begrenzung der Spielanreize und Verlustmöglichkeiten, Einschränkung des Punktespiels und Stärkung des Unterhaltungscharakters der Spielgeräte.

Die Vorlage der Novelle sieht keine Korrekturen bezogen auf die Mindestlaufzeit, den Höchsteinsatz und Höchstgewinn im Einzelspiel sowie die maximalen Gewinn- und Verlustmöglichkeiten pro Stunde vor.

Wesentliche angestrebte Änderungen der SpielV beziehen sich auf folgende Punkte:

- Eine Absenkung des maximalen Durchschnittsverlustes (pro Stunde) von 33 Euro auf 20 Euro, gewährleistet durch eine Herstellererklärung, soll der Stärkung des Unterhaltungscharakters der Geräte dienen (Art. 1, § 12 Abs. 2 Satz 1).
- Durch eine Erklärung der Hersteller sollen die am Gerät dargestellten Gewinnaussichten zu keinem Zeitpunkt einen festen Gegenwert von 1.000 Euro übersteigen (Art. 1, § 12 Abs. 2 Satz 1). Mit der Beschränkung des Punktespiels auf eine (mit einem festen Wert behaftete) Gewinnaussicht von 1.000 Euro soll die Weisung des BMWi vom 17.10.2007 an die PTB eine Rechtsgrundlage erhalten. Ein Verbot des Punktespiels kommt nach Ansicht des BMWi nicht in Betracht, weil es Umgehungen zur Folge hätte und somit weitgehend wirkungslos wäre: „Es besteht die Gefahr, dass alternative Gewinndarstellungen mit Spielanreiz förderndem Charakter entstehen (Darstellung anderer ‚Wertzeichen‘ statt ‚Punkte‘, Einladung zu Sonderspielen, etc.)“. Eine Erklärung der Hersteller sei erforderlich, da unmittelbar auf Spielfeatures ausgerichtete Beschränkungen angesichts der Digitalisierung der Geräte heutzutage nicht mehr prüfbar seien²⁶.
- Zur Begrenzung der Spielanreize ist neben der Spielpause (nach 1 Stunde) eine Spielunterbrechung nach 3 Stunden vorgesehen, die bewirkt, dass Geld- und Punktespeicher der Geräte vollständig auf „Null“ gestellt werden. Der Beginn des Ruhestandes soll sich in Zuständen der Gewinnerwartung um maximal 30 Minuten verzögern können (Art. 1, § 13 Nr. 5a).
- Eine Reduzierung der Geldspeicherung und Beschränkung der Automatiktasten soll die Mehrfachbespielung von Geldspielgeräten weiter eindämmen (Art. 1, § 13 Nr. 6 Satz 1).
- Auf dieses Ziel ist auch die Einführung einer gerätegebundenen, personenungebundenen Spielerkarte ausgerichtet, die jedem Spieler nach Prüfung seiner Spielberechtigung (Alterskontrolle) ausgehändigt werden soll (Art. 4, § 6 Abs. 5, neu).
- Eine Begrenzung der Automatenaufstellung in gastronomischen Betrieben auf ein Gerät (mit zahlreichen Ausnahmen) soll – wie die Spielerkarte – die Überwachung der Einhaltung des Jugendschutzes erleichtern (Art. 5, § 3 Abs. 1 Satz 1).

2. Beschluss des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 912. Sitzung am 5.7.2013 beschlossen, der vom BMWi vorgelegten Sechsten Novelle der SpielV nach Maßgabe von Änderungen zuzustimmen²⁷.

21 Baumgärtner, Jugendliche und Glücksspiel: Erste Ergebnisse der SCHULBUS-Sondererhebung, 2009.

22 Hurrelmann/Schmidt/Kähner, Konsum von Glücksspielen bei Kindern und Jugendlichen – Verbreitung und Prävention, 2003.

23 Duven/Giralt/Müller/Wöfling/Dreier/Beutel, Problematisches Glücksspielverhalten bei Kindern und Jugendlichen in Rheinland-Pfalz, 2011.

24 Bühringer et al., 2010, (Fn. 7).

25 BR-Drs. 437/13, S. 12.

26 BR-Drs. 437/13, S. 21.

27 BR-Drs. 437/13, Beschluss.

Wesentliche Änderungsaufgaben sind:

- Reduzierung der festen Gewinnaussichten von 1.000 Euro auf 300 Euro (Art. 1, § 12 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2).
- Ausschluss des Punktespiels durch die Aufnahme der folgenden Spieldefinition: Der Spieleinsatz darf nur in Euro und Cent erfolgen. Ein Spiel beginnt mit dem Einsatz des Geldes, setzt sich mit der Bekanntgabe des Spielergebnisses fort und endet mit der Auszahlung des Gewinns beziehungsweise der Einstreichung des Einsatzes (Art. 1, § 13 Nr. 1, neu).
- Veränderung des stündlichen Maximalverlustes von 80 Euro auf 60 Euro und des Maximalgewinns pro Stunde von 500 Euro auf 400 Euro (Art. 1, § 13 Nr. 3, 4).
- Festsetzung der Löschung aller Speicher nach einer Spielzeit von 3 Stunden, statt 3,5 Stunden (Art. 1, § 13 Nr. 5a).
- Reduktion der Einsatz- und Gewinnspeicher von 25 Euro auf 10 Euro (Art. 1, § 13 Nr. 6 Satz 1) und Verbot der Automatiktaste (Art. 1, § 13 Nr. 6 Satz 3-5, neu).
- Verbot der Automatenaufstellung in Wettannahmestellen, die Sportwetten vermitteln, (Art. 1, § 1 Nr. 1a) und Begrenzung der Aufstellung in gastronomischen Betrieben auf 2 Geräte, ohne Ausnahme (Art. 5, § 3 Abs. 1 Satz 1).

V. Diskussion

Die Änderungsaufgaben sind nach der Annahme von Vorschlägen des Gesundheitsausschusses der Bundesländer deutlicher ausgefallen, als zu erwarten war. Der Ausschluss des Punktespiels, die Reduzierung der festen Gewinnaussichten und das Verbot der Automatiktaste sind Schritte in die richtige Richtung. Sie sind jedoch nicht ausreichend, Umgehungen der Spielverordnung durch Merkmalsübertragungen wie Sonderspiele (mit höheren Gewinnaussichten) zu verhindern. Bei einem Maximalgewinn von 400 Euro pro Stunde und der Löschung aller Speicher nach einer Spielzeit von 3 Stunden besteht für die Spielgestalter die Option, die Gewinnanreize über Sonderspiele auf 1.200 Euro zu erhöhen – ein Wert, der noch über der bisher festgelegten Gewinnhöhe von 1.000 Euro liegt. Mit dem Direktgewinn von 1.600 Sonderspielen und dem Gewinn von 2 Euro in 75 Prozent der Sonderspiele (bisherige Prüfregel der PTB: 78 Prozent) lassen sich derart hohe Gewinne an den Vorgaben der SpielV vorbei realisieren.

In den Empfehlungen der Ausschüsse des Bundesrates²⁸ wird zwar auf mögliche Nachbesserungen in Form der Begrenzung von Sonderspielen verwiesen. Wie die Vergangenheit zeigt, haben sich allerdings derartige Begrenzungen als ineffektiv erwiesen. Vor der Fünften Novelle der SpielV war die Anzahl der zu gewinnenden Sonderspiele auf 100 begrenzt. Dieser Grenzwert wurde allerdings durch die Kumulierung von Sonderspielen ausgehebelt. Zur Vermeidung gesetzlicher Maßnahmen hatte daraufhin das BMWi mit der Automatenindustrie „freiwillige selbstbeschränkende Vereinbarungen“ ausgehandelt, die u. a. eine Begrenzung

auf 150 Sonderspiele vorsahen und Ende 1990 in Kraft traten. Die Begrenzung wurde im Jahr 1998 durch die Schlichtungskommission der Automatenhersteller aufgehoben, der Zähler zur Erfassung des Grenzwertes eingespart. Über die wiederholte Risikoanwendung und nacheinander einlaufende Sonderspielserien war seitdem der Gewinn einer theoretisch unbegrenzten Anzahl von Sonderspielen möglich.²⁹ Die PTB³⁰ ermittelte Gewinnballungen durch die Aneinanderreihung von Sonderspielen mit Geldgewinnen von mehr als 1.600 Euro (bei einem ursprünglichen Einsatz von 20 Cent für das auslösende Spiel).

Eine Begrenzung von Sonderspielen (oder alternativen Gewinndarstellungen) erscheint vor diesem Hintergrund wenig erfolgversprechend. Es gilt vielmehr, Korrekturen der SpielV auf den eigentlichen Umgehungstatbestand auszurichten. Zielführend wäre ein Verbot von Speichern, die Merkmalsübertragungen dienen, oder Speicherlöschungen in kürzeren Zeitabständen (10-Minuten- statt 3-Stunden-Takt) und damit die Unterbindung bzw. Beschränkung von Merkmalsübertragungen. Erst diese Maßnahme gewährleistet die Einhaltung vorgegebener Grenzwerte für Höchstgewinne. Eine Kapitulation vor den Optionen der Automatenindustrie – wie sie die pessimistische Einschätzung des BMWi zur Prüfbarkeit von Beschränkungen andeutet – ist daher nicht notwendig.

Mit der Reduzierung der festen Gewinnaussichten von 1.000 Euro auf 300 Euro ist zwar eine Verringerung der Spielanreize verbunden. Es stehen aber nach wie vor Vermögenswerte auf dem Spiel. Ein Gewinn von 300 Euro dürfte eine ähnlich ausgeprägte psychotrope Wirkung erzielen: Stimulation und Erregung, Glücks- und Erfolgserlebnisse, Beruhigung und Entspannung auf Seiten der Spieler können die Folge sein. Gleichzeitig fördert ein derartiger Gewinnbetrag immer noch die Jagd nach einem Verlustausgleich: Ein Spieler, der 200 Euro verloren hat, kann im nächsten Spiel für 20 Cent Einsatz aus der Verlust- in die Gewinnzone gelangen. Als Richtwert für einen Gewinnbetrag, der den Unterhaltungscharakter des Automatenspiels stärkt und das Suchtrisiko deutlich senkt, lässt sich der durchschnittliche Nettostundenlohn eines Arbeitnehmers heranziehen. Bei Gewinnen von maximal 15 Euro pro Stunde stünde die Unterhaltung im Vordergrund, gleichzeitig wäre das Suchtrisiko gering. Ein höheres Suchtpotenzial ist bei Gewinnen von mehr als 60 Euro pro Stunde gegeben, wie Erfahrungen aus der Vergangenheit dokumentieren. Mit der Aufstellung des Geldspielgerätes „Merkur B“ in 1977, das erstmals einen Direktgewinn von 100 Sonderspielen anbot (gleichbedeutend mit einem Gewinnbetrag von 120 DM bzw. rund 61 Euro), begann eine „übermäßige Ausnutzung des Spieltriebs“. Die Suchtprobleme betroffener Spieler führten Anfang der 1980er Jahre – nach entsprechender Latenzzeit – zur Gründung der ersten

29 Meyer/Bachmann, Spielsucht – Ursachen und Therapie, 2. Auflage 2005, S. 15.

30 Physikalisch Technische Bundesanstalt (PTB), Untersuchungen zu Vorgaben für die Regelung von Geldspielgeräten, 1999.

Selbsthilfegruppen der „Anonymen Spieler“, die überwiegend von Automaten Spielern frequentiert wurden.

Die Absenkung des Maximalverlusts pro Stunde von 80 Euro auf 60 Euro reicht zudem nicht aus, vermögensgefährdende Verluste zu verhindern. So können bei einem Spiel über 8 Stunden an 2 Automaten gleichzeitig Verluste von fast 1.000 Euro entstehen. Eine risikoarme Teilnahme an Glücksspielen ist nach Risikokurven, die auf der Basis kanadischer Bevölkerungsdaten erstellt wurden, bei Verlusten von 360 Euro bis 720 Euro im Jahr bzw. 1 Prozent des familiären Bruttoeinkommens (bei 2-3-maliger Beteiligung im Monat) gegeben.³¹ Nach diesem Befund ist eine deutliche Absenkung des stündlichen Maximalverlusts erforderlich. Der Verlust sollte sich wiederum an dem durchschnittlichen Nettostundenlohn eines Arbeitnehmers (ca. 15 Euro) orientieren, um der Vorgabe der Gewerbeordnung (§ 33 e Abs. 1), die Gefahr unangemessen hoher Verluste in kurzer Zeit auszuschließen, gerecht zu werden. Bei (gewerblichen) Pokerturnieren außerhalb von Spielbanken sind beispielsweise nur Teilnahmegebühren von max. 15 Euro zulässig.

Die Mehrfachbespielung von Geldspielgeräten ist mit einer Vervielfachung der Einsätze, Gewinne und Verluste verbunden und wird nach den Ergebnissen der Evaluationsstudie zur SpielV³² als hoher Risikofaktor eingeschätzt. Ein Verbot der Automatiktaste erschwert zwar das gleichzeitige Spielen mehrerer Automaten, die Option der Mehrfachbespielung bleibt jedoch erhalten. Eine effektivere schadensminimierende Maßnahme wäre der verpflichtende Einsatz einer personengebundenen Spielerkarte, die bereits in zahlreichen Ländern zum Einsatz kommt³³. Über den Einsatz einer Spielerkarte ließen sich auch individuelle Begrenzungen der Spieldauer, Einsätze und Verluste realisieren sowie Spielsperren umsetzen. Allerdings müsste der Missbrauch der Spielerkarten durch die Automatenindustrie unterbunden werden, die die Karten zur Kundenbindung, zum Player-Tracking (wie die Ermittlung von Spielpräferenzen) und zur Manipulation des Spiels nutzen könnte.

Eine Verbesserung des Jugendschutzes wäre durch den Einsatz einer Spielerkarte ebenfalls impliziert. Gerade in gastronomischen Betrieben, in denen rund 70.000 Geldspielgeräte stehen, wird das Spielverbot für unter 18-Jährige häufig nicht eingehalten. Die Spielerkarte könnte eine Alternative darstellen, falls sich ein generelles Verbot von Geldspielautomaten in Gaststätten – wie es der Deutsche Städtetag und viele Vertreter der Suchtprävention fordern – nicht durchsetzen lässt.

Es bleibt abzuwarten, wie sich das BMWi zu dem Maßgabebeschluss des Bundesrates verhält. Unter Verweis auf erkennbare Vollzugsprobleme bei der Bauartzulassung durch die PTB, widersprüchliche und inkonsistente Bedingungen sowie verfassungsrechtliche Bedenken hat das Ministerium eine Prüfung des Beschlusses angekündigt, die sich in Folge der neu zu bildenden Bundesregierung weiter verzögert (Stand: 31.12.2013).

Sollte das BMWi keine substanziellen Korrekturen im Rahmen der Sechsten Novelle der SpielV vornehmen, besteht die Gefahr, dass die Anforderungen des Europäischen Gerichtshofs an eine kohärente und systematische Bekämpfung der Spielsucht nicht erfüllt werden. Im Interesse des Gemeinwohls bleibt schließlich auch ein Normenkontrollverfahren beim Bundesverfassungsgericht, initiiert durch ein Bundesland oder mindestens 25 Prozent der Mitglieder des Bundestages.

31 Currie/Hodgins/Wang/el-Guebaly/Wynne/Chen, Risk of harm among gamblers in the general population as a function of level of participation in gambling activities, *Addiction* 2006, S. 570 ff.

32 Bühringer et al., 2010, (Fn. 7).

33 Meyer, Stellungnahme zu dem Entwurf der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, abrufbar unter www.gerhard.meyer.uni-bremen.de/publications.html.