

Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (Spielverordnung – SpielV)

Sieben erforderliche Maßnahmen zur Erreichung des Kanalisierungsziels gemäß Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) im gewerblichen Automatenspiel sowie zur Bekämpfung des Schwarzmarktes

Die Schwarzmarktquote im Umfeld des gewerblichen Automatenspiels in Deutschland liegt aktuell bei nahezu 30 %¹ – Tendenz stark steigend.² Mindestens die Hälfte aller Umsätze dieses Glücksspielsegments wird nach Schätzungen bereits im illegalen Markt generiert³, entgangene Steuereinnahmen summieren sich auf mindestens 500 Mio. Euro jährlich.⁴ Das rasante Wachstum des illegalen Automatenmarkts seit der letzten SpielV-Novelle 2014 ist allgegenwärtiger Bestandteil öffentlicher Berichterstattung und hat ein ordnungspolitisch nicht länger hinnehmbares Ausmaß erreicht.⁵

Regulierung und Schwarzmarktentwicklung stehen dabei in direktem Zusammenhang, wie verschiedene Erhebungen nahelegen. So kommt eine zwischen März und Mai 2023 durchgeführte wissenschaftliche Studie des Spielforschers Prof. Jens Junge zu der Erkenntnis, dass über 70 % der befragten Verbraucher ein „Gefühl der eingeschränkten Spielfreude durch die gesetzlichen Regulierungen und Einschränkungen“⁶ bei der Nutzung legaler Geldspielgeräte haben. Eine im Juni 2023 vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) veröffentlichte wissenschaftliche Studie zur Evaluierung der SpielV zeigt die Auswirkungen: „13 % der Befragten sagten aus, an -sehr wahrscheinlich- illegalen Glücksspielen mit Geldeinsatz ‚im Hinterzimmer‘ teilzunehmen“⁷. Prof. Junge konnte mit seiner Studie zudem aufzeigen, dass rd. 44 % der unzufriedenen Befragten bereits darüber nachgedacht haben, Spielorte aufzusuchen, „die keinerlei gesetzliche Regelungen befolgen“⁸. Die Entscheidung, teilweise oder gänzlich auf Schwarzmarktangebote auszuweichen, fällt bewusst und zielgerichtet. Der Gang auf den Schwarzmarkt ist zum Massenphänomen geworden. Genauso wie in anderen Lebensbereichen werden gesetzeswidriges Verhalten und die Nachteile des illegalen Marktes (Kriminalität, zwielichtige Einrichtungen und Geschäftspartner, fehlender Verbraucherschutz) notgedrungen, aber absichtsvoll in Kauf genommen. Verbraucher stolpern nicht in den Schwarzmarkt, sie suchen und finden ihn. Hieraus lässt sich ableiten: Der Schwarzmarkt wächst der Nachfrage entsprechend. Vollzugaufwand und -erfolg stehen nicht mehr in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander. Ein Hauptziel des GlüStV 2021, mittels einer „geeigneten Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel“ das legale Angebot „in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken“⁹, droht beim gewerblichen Automatenspiel zu scheitern.

Der Schwarzmarkt ließe sich (wie bereits zwischen 2006 und 2014¹⁰) wieder auf ein Minimum begrenzen, wenn die SpielV den Verbraucher durch ein legales Spielangebot, das ihren Erwartungen und Bedürfnissen entspricht, die Rückkehr zu legalen Angeboten ermöglichen würde. Gegen die verbleibende, deutlich geringere Rest-Kriminalität könnte behördlicher Vollzug dann effizienter und erfolgreicher vorgehen. Die Notwendigkeit einer Nachjustierung der SpielV ergibt sich insbesondere auch durch den GlüStV 2021, der zwischenzeitlich die staatliche spielformübergreifende Spielersperrdatenbank OASIS als neues, zentrales Spielerschutzinstrument geschaffen hat. Zudem wurden zahlreiche Online-Glücksspielformen als Alternativen zum stationären gewerblichen Automatenspiel zugelassen, was ebenfalls den seinerzeit im Glücksspielmarkt beobachtbaren massiven Aufwüchsen des illegalen Onlinespiels geschuldet war.

Die BMWK-Evaluierungsstudie entschlüsselt einige Vorgaben der aktuellen SpielV als unwirksam im Hinblick auf den Verbraucherschutz.¹¹ Auch aufgrund dieser wissenschaftlichen Erkenntnisse sind Anpassungen der aktuellen Regulierung dringend geboten. Damit eine hohe Kanalisierungsrate im Bereich des gewerblichen Automatenspiels wieder gelingt, muss die SpielV in sieben Punkten fortentwickelt werden:

- 1. Anpassung der monetären Aufwandsgrenzen:** Der maximale Einsatz je fünf Sekunden beträgt derzeit 20 Cent und entspricht damit ungeachtet der inflationären Entwicklung immer noch dem Betrag von 40 Pfennig, wie er zu Beginn der 1990er Jahre als Höchsteinsatz eingeführt wurde.¹² Die weiteren monetären Aufwandsgrenzen (Aufwendungen pro Stunde) wurden 2014 noch enger gefasst.¹³ Im Zeitraum zwischen 1993 und 2023 betrug die Inflation ca. 70 %.¹⁴ Das Spielerlebnis verliert hierdurch für Verbraucher Jahr für Jahr mehr an Reiz und büßt zunehmend seine Kanalisierungswirkung ein. Erforderlich ist daher eine zeitgemäße Anpassung der in der SpielV definierten Aufwandsgrenzen um 50 Prozent auf 30 Cent Maximaleinsatz, 30 Euro durchschnittlichen Stundenverlust und 90 Euro maximalen Stundenverlust. Darüber hinaus beurteilt die BMWK-Evaluierungsstudie Gewinn- und Verlustgrenzen als „überwiegend unwirksam“ für den Verbraucherschutz.¹⁵ Die bestehenden Gewinnobergrenzen sollten daher entfallen. Auch der GlüStV gibt für andere Glücksspiele wie z. B. Sportwetten oder virtuelles Automatenspiel solche Grenzen nicht vor. Nicht zuletzt belegt der Blick in andere Glücksspielformen die kanalisierende Wirksamkeit von entsprechenden Anpassungen: „Wenn der Gesetzgeber im Bereich der Lotterien die kontinuierliche Anpassung von Produkteigenschaften wie Preisen und Gewinnen sowie eine hohe Verfügbarkeit der Zugangsmöglichkeiten im Markt als wirksames Instrument zur Erreichung der Ziele des Glücksspielstaatsvertrages ansieht, sollte dieses Regulierungskonzept auch für das gewerbliche Automatenspiel in Betracht gezogen werden.“¹⁶
- 2. Verkürzung der Mindestspieldauer:** Die Verbrauchernachfrage nach der zeitgleichen Bespielung mehrerer Geldspielgeräte ist eine deutsche Besonderheit und in anderen Regulierungsregimen unbekannt. Sie hängt unmittelbar mit der als zu langsam wahrgenommenen Mindestspieldauer von derzeit 5 Sekunden zusammen. Eine Mindestspieldauer von 2,5 Sekunden nach europäischem Vorbild wäre nachfragerecht und würde der Mehrfachbespielung effektiv entgegenwirken. Aufgrund der in der SpielV vorgegebenen Aufwandsgrenzen führt eine Verkürzung der Mindestspieldauer zu keinen höheren Ausgaben der Verbraucher.¹⁷

3. **Freies Spiel mit Gewinnen:** Zentrale Spielerschutznorm der SpielV ist die Beschränkung des durchschnittlichen und maximalen Aufwands pro Stunde. Hiermit schützt die SpielV Verbraucher vor realen Vermögensverlusten aus dem eigenen Portemonnaie. Dazu zählen nicht die zwischenzeitlich im Spiel erzielten Zwischengewinne. Für Verbraucher wäre das Spiel unterhaltsamer und ihr eigenes Spielverhalten transparenter, wenn diese Zwischengewinne auf einem separaten Gewinnspeicher dargestellt und frei verfügbar wären, ohne dass es sich um Einsätze im Sinne der SpielV handelt.
4. **Aufhebung präventiv unwirksamer Spielpausen:** Die BMWK-Evaluierungsstudie hat die präventive Unwirksamkeit der Spielunterbrechung nach drei Stunden Spielzeit mit Nullstellung des Geräts herausgearbeitet.¹⁸ Kein befragtes Expertenpanel hat die Nullstellung als wirksam erachtet.¹⁹ Auch die Zwangsspielpause nach 60 Minuten wird nur eingeschränkt als wirksam bewertet.²⁰ Mehr als ein Drittel der befragten Verbraucher hingegen beschreiben diese Regelungen in der Studie von Prof. Junge als massiv störend für das Spielerlebnis.²¹ Sie sind auch einer der zentralen Gründe für eine Entscheidung zugunsten des Schwarzmarkts.²² Regelungen, die das Schutzziel verfehlen und zugleich Abwanderungsbewegungen in die Illegalität hervorrufen, sollten entfallen.
5. **Abschaffung des Auto-Start-Verbots:** Auch die Vorgabe der Einzeleinsatztaste in der SpielV und damit das Verbot einer Auto-Start-Funktion wird in der BMWK-Evaluierungsstudie als unwirksam ermittelt.²³ Die erhebliche Lästigkeit für Verbraucher²⁴ bei gleichzeitiger Nutzlosigkeit für die Gewährleistung des Verbraucherschutzes macht eine Abschaffung sinnvoll.
6. **Aufhebung der Geräte-Obergrenze je Spielhallenkonzession:** Die gesetzlichen Größenbeschränkungen für Spielhallen ordnet die BMWK-Evaluierungsstudie unter Präventionsgesichtspunkten als wirkungslos ein.²⁵ Dies verwundert nicht in Zeiten von durch den GlüStV erlaubten, quantitativ unbegrenzten Online-Alternativen. Eine Aufhebung der Obergrenze von 12 Geldspielgeräten pro Spielhalle bei gleichzeitiger Reduzierung der pro Geldspielgerät vorgeschriebenen Quadratmeterzahl ermöglicht hingegen mehr Spielplätze zur Kanalisierung von Verbrauchern an einem staatlich konzessionierten und überwachten Spielort und steigert die Wettbewerbsfähigkeit legaler Anbieter gegenüber der kleinteiligen Struktur illegaler Angebote.
7. **Stärkung des Verbraucherschutzes beim Betrieb von Geldspielgeräten in der Gastronomie:** Durch unerlaubte Glücksspielautomaten an illegalen Spielorten steht das Angebot an legalen Geldspielgeräten in der Gastronomie besonders unter Druck.²⁶ Die ohnehin kritische wirtschaftliche Situation von Gastronomiebetrieben verschärft sich dadurch weiter. Bei einer erneuten Reduzierung der maximal erlaubten Anzahl von zwei Geldspielgeräten pro Betrieb besteht, wie schon bei der Reduzierung von drei auf zwei Geräte geschehen, die Gefahr der weiteren Ausbreitung illegaler Glücksspielangebote.²⁷ Dies würde dem staatsvertraglich verankerten Lenkungsgebot in geordnete Bahnen zuwiderlaufen und illegale Strukturen fördern, ohne zu einer Verbesserung des Verbraucherschutzes im legalen Spielangebot zu führen. In der SpielV sollte daher stattdessen vorgegeben werden, dass die Freischaltung von Geldspielgeräten ohne automatisierten Sperrdatenabgleich mithilfe eines externen Zusatzgerätes zum Lesen amtlicher (elektronischer) Ausweise technisch unmöglich ist. Systeme, die dies gewährleisten, sind bereits in großer Anzahl im Markt im Einsatz. Darüber hinaus können außerhalb der SpielV Präzisierungen hinsichtlich der Geeignetheitsbestätigungen (§ 33c GewO) sowie die Durchführung von Online-Schulungen für die Gastronomie zielführende Maßnahmen sein.

¹ Der Beauftragte der Bundesregierung für Sucht- und Drogenfragen. Pressemitteilung zur Veranstaltung: „Illegales Automatenspiel: Ohne Rücksicht auf Verluste“ am 8.9.2023. Abrufbar unter: <https://www.bundesdrogenbeauftragter.de/presse/detail/letzt-loesungen-finden-spieler-bei-illegalen-spielangeboten-in-jeder-hinsicht-schutzlos/>

² D. Fritz, J. Haucap, S. Thorwarth (2023). Entwicklung der Kanalisierungsquote des gewerblichen Automatenspiels in Deutschland. Düsseldorf. S. 36, Abb. 2. Abrufbar unter: https://dus-competition.de/media/pages/download/4848a181e1-1683036023/entwicklung_der_kanalisierungsquote_des_gewerblichen_automatenspiels_in_deutschland_langfassung.pdf

³ Der Beauftragte der Bundesregierung für Sucht- und Drogenfragen a. a. O.

⁴ D. Fritz a. a. O. S. 46.

⁵ Siehe hierzu z. B. Rheinische Post v. 16.7.2023, DER SPIEGEL v. 26.8.2023, FAZ v. 22.12.2023 u. 9.1.2024, Stuttgarter Zeitung v. 31.1.2024.

⁶ J. Junge (2023). Wissenschaftliche Studie zur Spielmotivation und Spielfreude an Geldspielgeräten. Berlin. ZfWG-Sonderbeilage. S. 10. Abrufbar unter: https://www.ludologie.de/fileadmin/user_upload/PDFs/ZfWG_05_23_Sonderbeilage_Studie_Geldspielautomaten.pdf

⁷ G. Bühringer, A. Kräplin, R. Czerneck (2023). Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung. Dresden. S. 61. Abrufbar unter: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Studien/2023-06-09-wissenschaftliche-studie-spielv-tud-abschlussbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=10

⁸ Junge a. a. O. S. 12.

⁹ § 1 des Staatsvertrags zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 – GlüStV 2021).

¹⁰ J. Trümper (2010). Umsetzung der novellierten Spielverordnung. Unna. S. 22; Fritz, Haucap, Thorwarth a. a. O. S. 194.

¹¹ Bühringer a. a. O. S. 194.

¹² SpielV 1993.

¹³ SpielV 2014.

¹⁴ Statistisches Bundesamt.

¹⁵ Bühringer a. a. O. S. 194.

¹⁶ DIW Econ GmbH (2024). Voraussetzungen zur Erfüllung des staatsvertraglichen Kanalisierungsauftrags am Beispiel von Lotto und gewerblichem Automatenspiel. Berlin. S. iv. Abrufbar unter: <https://diw-econ.de/publikationen/voraussetzungen-zur-erfuellung-des-staatsvertraglichen-kanalisierungsauftrags-am-beispiel-von-lotto-und-gewerblichem-automatenspiel/>

¹⁷ SpielV 2014.

¹⁸ Bühringer a. a. O. S. 194.

¹⁹ Bühringer a. a. O. S. 196.

²⁰ Bühringer a. a. O. S. 196.

²¹ Junge a. a. O. S. 12, Abb. 7.

²² Junge a. a. O. S. 16, Abb. 17.

²³ Bühringer a. a. O. S. 194.

²⁴ Junge a. a. O. S. 12, Abb. 7.

²⁵ Bühringer a. a. O. S. 194.

²⁶ J. Trümper, F. Trümper, M. Trümper (2023). Erweiterte Einblicke in den illegalen Glücksspielmarkt 2022. Unna. S. 31. Abrufbar unter: https://vdai.de/wp-content/uploads/2023/04/Erweiterte_Einblicke_in_den_illegalen_Gluecksspielmarkt_2022.pdf

²⁷ Trümper, Trümper, Trümper a. a. O. S. 31.