

Handlungsempfehlungen zur erfolgreichen Bekämpfung von illegalem Glücksspiel

und zur Steigerung der Kanalisierungswirkung des gewerblichen Automatenspiels

- 1. Weiterentwicklung des Verbots nicht zugelassener Spielgeräte und Verschärfung der Bußgeldtatbestände in der SpielV**
- 2. Vollzugserleichternde Nutzung aller den Behörden vorliegenden Daten**
- 3. Buchungsplattform für die Schulungen von Mitarbeitenden der Vollzugsbehörden**
- 4. Vollzugsentlastung durch Anpassung von wissenschaftlich als unwirksam und ungeeignet ermittelten Regelungen der SpielV**
- 5. Zurückdrängung der Illegalität durch geeignete Verfügbarkeit legaler Angebote**
- 6. OASIS-Sperrdatenbank: Gesetzliche Verpflichtung zur Nutzung technischer Lösungen bei der Abfrage und Vollzugshilfe durch Nutzung der vorhandenen Datenbasis**
- 7. Reduzierung des Anreizes zur Mehrfachbespielung und der Nutzung illegaler Glücksspielautomaten**
- 8. Erleichterung der Prüfung von Fiskaldaten durch die Finanzbehörden**
- 9. Maßnahmen gegen die inflationsbedingt geschwächte Kanalisierungswirkung**
- 10. Gemeinsames Angebot verschiedener Glücksspielformen in geschützten Bereichen**

<p>1. Weiterentwicklung des Verbots nicht zugelassener Spielgeräte und Verschärfung der Bußgeldtatbestände in der SpielV</p>	<p>Der Gesetzgeber hat in § 6a SpielV bereits eine gute Grundlage für ein Verbot nicht zugelassener Spielgeräte geschaffen. Auslegungshilfen, wie z. B. der sog. „Fun-Games-Erlass“ des Wirtschaftsministeriums NRW vom 6.12.2021 haben die vielfältigen Möglichkeiten aufgezeigt, mit denen in diesem Gesetzesrahmen gegen illegale Spielgeräte wirksam vorgegangen werden kann. Im Interesse einer zusätzlichen Unterstützung eines konsequenten Vollzugs sollte die Regulierung weiterentwickelt werden. Hierbei könnte eine vorgeschriebene Zulassung für Unterhaltungsgeräte nach Prüfung durch die Physikalisch-Technische Bundesanstalt hilfreich sein.</p> <p>Verstöße gegen das Verbot der Aufstellung und den Betrieb von nicht erlaubten Spielgeräten in der Definition des § 6a Satz 1 SpielV müssen in § 19 Abs. 1 SpielV mit erheblichen Bußgeldern (z. B. 5.000 €) bewährt werden. Hierdurch wäre auch die gewerberechtliche Zuverlässigkeit schneller in Frage gestellt, was Gewerbeuntersagungen erleichtern würde.</p>
<p>2. Vollzugserleichternde Nutzung aller den Behörden vorliegenden Daten</p>	<p>Von Vollzugsbehörden z. B. aus Berlin, wird berichtet, dass ihnen beim Vollzug gegen den Betrieb legaler Geldspielgeräte an illegalen Aufstellorten (sog. Café-Casinos) durch die organisierte Kriminalität ein Zugriff auf die Umsatzdaten der Geldspielgeräte teilweise nur zeitverzögert möglich ist. Eine bessere gesetzliche Grundlage zur einfachen Nutzung der den Finanzbehörden bzw. den Kommunen gerätegenau monatlich vorliegenden Daten im Rahmen der Erhebung der Vergnügungssteuer auch für ordnungs- oder strafrechtliche Zwecke erscheint daher dringend geboten. Datenschutz darf nicht zum Täterschutz werden.</p>
<p>3. Buchungsplattform für die Schulungen von Mitarbeitenden der Vollzugsbehörden</p>	<p>Die Automatenwirtschaft führt seit 2019 Behördenschulungen zur Erkennung und Bekämpfung illegaler Glücksspielangebote für Mitarbeiter von Ordnungsämtern, Finanz- und Vollzugsbehörden durch. Ebenso werden Fachreferenten entsprechender Veranstaltungen Dritter (z. B. des Behördenspiegels) unterstützt. Bisher konnten ca. 2000 Teilnehmer fachlich zusätzlich qualifiziert werden. Dieses freiwillige Engagement wird die Automatenwirtschaft unvermindert fortsetzen, da die Illegalität den Jugend- und Spielerschutz massiv gefährdet. Im Interesse einer noch breiteren Nutzung dieser Schulungsangebote schlägt die Automatenwirtschaft die Schaffung einer gemeinsamen Buchungsplattform z. B. mit den kommunalen Spitzenverbänden vor. Darauf aufbauend sollte die Information über bestehende Schulungsangebote gemeinsam intensiviert werden.</p>

4. Vollzugsentlastung durch Anpassung von wissenschaftlich als unwirksam und ungeeignet ermittelten Regelungen der SpielV

Die Evaluierungsstudie zur SpielV belegt eine große Spannweite in der Wirksamkeit der geltenden regulatorischen Einzelmaßnahmen in Bezug auf die Ziele des Spielerschutzes und der Suchtprävention. Positiv bewertet werden u.a. das staatliche Spielersperrsystem OASIS, die verpflichtenden Alterskontrollen sowie das, gesetzlich normierte Identifikationsmittel (zur Freischaltung von Geldspielgeräten). Als überwiegend unwirksam werden beurteilt: Verlust- wie Gewinngrenze pro Stunde; Spielunterbrechung nach drei Stunden mit Nullstellung des Geräts als auch Einzeleinsatztaste. Unwirksame Restriktionen sind unverhältnismäßig und schwächen das legale Angebot unnötig gegenüber dem wachsenden Schwarzmarkt. Aufgrund dieser wissenschaftlichen Erkenntnisse sind Anpassungen der aktuellen Regulierung in der SpielV dringend anzuraten. Nur so kann die Kanalisierungswirkung des gewerblichen Automatenspiels gerettet und gestärkt werden sowie zielführend der Vollzugsentlastung dienen. Die als unwirksam erwiesenen Vorgaben einer Spielunterbrechung nach drei Stunden und der Einzeleinsatztaste müssen daher entfallen. § 33e Abs. 1 S. 1 GewO formuliert den Regulierungsgrundsatz des Schutzes von Spielenden vor unangemessen hohen Verlusten in kurzer Zeit. Dessen Gewährleistung erfordert die Weiterentwicklung der in der Evaluierungsstudie als unwirksam ermittelten Regulierungen (wie z. B. die geltenden Verlust- und Gewinngrenzen). Dies würde auch zu einer Steigerung der Kanalisierungswirkung hin zum legalen, ungefährlicheren Spielangebot führen. Dies deckt sich auch mit den Ergebnissen der Studie von Prof. Junge. Hier wurden u. a. auch als wesentliche Störfaktoren der Spielfreude die Limitierungen von Einsatz und Gewinn sowie die Spielunterbrechung nach drei Stunden mit Nullstellung des Geräts genannt.

Der erfolgreiche Kampf gegen illegale Glücksspielangebote könnte dadurch mit der Gewährleistung des Vermögensschutzes von Spielenden verknüpft werden. Dass eine nachfragegerechte Anpassung von Einsätzen und Gewinnen zur Erreichung einer hohen Kanalisierungswirkung erforderlich ist, lässt sich auch in anderen Glücksspielbereichen erkennen. So erhöhte sich z. B. der Preis für einen Lotto-Tipp im Zeitraum 1997-2022 um 87 %. Der Einsatz an Geldspielgeräten beträgt in diesem Zeitraum unverändert 0,20 € pro Spiel. Auch die Schöpfer des GlüStV 2021 haben die Bedeutung der wesentlichen Parameter legaler Angebote für die Kanalisierungswirkung erkannt und daher für das virtuelle Automatenspiel pro Spiel 1 € Einsatz und keine Gewinnbegrenzung vorgesehen.

5. Zurückdrängung der Illegalität durch geeignete Verfügbarkeit legaler Angebote

Die Evaluierungsstudie zur SpielV hat eine fehlende Wirksamkeit der Beschränkung von Mehrfachspielhallen (und somit der Anzahl der Geldspielgeräte an einem Ort) nachgewiesen. Die quantitative Regulierung führte zu einer gesetzlich vorgegebenen Reduzierung der Anzahl an legalen Geldspielgeräten allein um 29 % im Zeitraum von 2017 bis 2022. Das hat mit dazu beigetragen, ein Angebot von 50.000 illegalen Glücksspielautomaten zu schaffen. Diese Entwicklung muss dringend gestoppt und wieder umgekehrt werden. Es gilt den Jugend- und Spielerschutz zu stärken und die durch Prof. Justus Haucap ermittelten Steuerausfälle durch das illegale Glücksspiel in Höhe von 500 Mio. € jährlich zu reduzieren. Dringend geboten ist daher eine qualitätsorientierte und kanalierungsgerechte Anpassung der wissenschaftlich als unwirksam ermittelten Beschränkungen von Mehrfachspielhallen bzw. eine Erhöhung der maximalen Anzahl an Geldspielgeräten in zertifizierten Spielhallen sowie in der Gastronomie. Mithilfe solcher Anpassungen würde das Niveau des Verbraucherschutzes gegenüber der IST-Situation durch das Zurückdrängen des illegalen Glücksspielmarktes deutlich erhöht.

Unabhängig davon ist seit Inkrafttreten der aktuellen SpielV im Jahr 2014 die auch in der Evaluierungsstudie als höchstwirksam eingestufte Anschlusspflicht an die zentrale spielformübergreifende OASIS-Sperrdatei mit dem GlüStV 2021 eingeführt worden. Diese zielgenau auf vulnerable Menschen wirkende Schutzmaßnahme existierte bei Schaffung der aktuell geltenden Regelungen des gewerblichen Automatenspiels noch nicht. Daher sind sämtliche, vor allem nicht evident wirksame, gesetzliche Regelungen aus der Zeit davor neu zu bewerten.

<p>6. OASIS-Sperrdatenbank:</p> <p>Gesetzliche Verpflichtung zur Nutzung technischer Lösungen bei der Abfrage und Vollzugshilfe durch Nutzung der vorhandenen Datenbasis</p>	<p>Die Evaluierungsstudie zur SpielV zeigt, dass Spielinteressierte noch zu häufig nicht vor Spielbeginn auf Sperrvermerke in der staatlichen OASIS-Sperrdatenbank überprüft werden, insbesondere in der Gastronomie. Angesichts der Belastungen der Mitarbeitenden vor Ort auch durch den Fachkräftemangel erscheint zur nachhaltigen Verbesserung dieses IST-Zustandes eine verpflichtende technische Lösung erforderlich. Es gibt bereits aktuell eine Vielzahl von Systemen im Markt, bei denen der Zugang zu Spielhallen bzw. die Freischaltung eines Geldspielgerätes in der Gastronomie erst nach automatischem Sperrdatenabgleich mithilfe eines Ausweislesers erfolgt. Es sollte eine gesetzliche Grundlage für den verpflichtenden Einsatz dieser Systeme geschaffen werden. Über z. B. eine Zertifizierung sollte eine Manipulationssicherheit solcher Freischaltlösungen gewährleistet werden.</p> <p>Darüber hinaus wird in der Evaluierungsstudie zur Vollzugserleichterung die Schaffung einer zentralen Datenbank der legalen Aufstellorte und Geldspielgeräte vorgeschlagen. Der damit verbundene administrative Kraftakt ließe sich erleichtern, wenn hierfür auf die vorhandene Datenbasis der staatlichen OASIS-Sperrdatenbank zurückgegriffen würde, in der bereits alle erlaubten Aufstellorte für Geldspielgeräte erfasst sind.</p> <p>Der Nachweis eines Anschlusses an OASIS sollte zur Voraussetzung für die Erteilung der behördlichen Geeignetheitsbestätigung zum Betrieb von Geldspielgeräten gemacht werden. Ein Verlust des Anschlusses (auf Ebene des Standortes oder des Betreibers) sollte eine Widerrufsmöglichkeit der Geeignetheitsbestätigung auslösen</p>
<p>7. Reduzierung des Anreizes zur Mehrfachbespielung und der Nutzung illegaler Glücksspielautomaten</p>	<p>Die Evaluierungsstudie zur SpielV zeigt einen nennenswerten Anteil an Spielenden, die nicht nur ein Gerät genutzt haben. Dieses Phänomen findet sich so nur im gewerblichen Automatenspiel in Deutschland. Weltweit und auch in anderen Marktsegmenten in Deutschland, z. B. in Spielbanken, existieren keine vergleichbaren Situationen. Richtet man den Blick nur allein in das europäische Ausland, so werden die Gründe für diese Alleinstellung deutlich sichtbar. Die Spieldauer ist einer der maßgeblichen Faktoren. Diese liegt nahezu überall deutlich unterhalb der in der SpielV definierten Vorgabe von 5 Sekunden (meist bei 2 bis 3 Sekunden). Eine den weltweiten Standards entsprechende kürzere Spieldauer auch in Deutschland würde zusammen mit der Weiterentwicklung der unter Ziffer 4 erläuterten Regulierung von Einsätzen, Verlusten und Gewinnen in einer die Kanalisierungswirkung hin zum legalen, ungefährlicheren Spielangebot steigernden Weise Spielende wirksam von der Mehrfachbespielung abhalten.</p> <p>Gleichzeitig würde eine solche Angleichung den Anreiz zur Nutzung illegaler Glücksspielautomaten erheblich verringern. Viele dieser Automaten orientieren sich an der international üblichen kürzeren Spieldauer, ohne jedoch die regulatorischen Schutzmechanismen legaler Geldspielgeräte einzuhalten.</p>

8. Erleichterung der Prüfung von Fiskaldata durch die Finanzbehörden	<p>Alle im Markt befindlichen Geldspielgeräte beinhalten gemäß § 13 Nr. 9 und 9a SpielV ein Sicherheitsmodul, das steuerrelevante Daten manipulationsresistent erzeugt und speichert. Dies muss in einer Sicherheitsprüfung und einem entsprechenden Sicherheitsgutachten (§ 12 Abs. 3 SpielV) im Rahmen der Zulassungsprüfung der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt nachgewiesen werden. Hinweise aus den Bundesländern deuten darauf hin, dass die geplante Implementierung von Prüfungstools für diese Fiskaldata durch die Finanzbehörden offenbar nicht überall erfolgt ist. Der Automatenwirtschaft ist die flächendeckende Kontrolle von Fiskaldata ein großes Anliegen, um wirksam Illegalität bekämpfen zu können. Die Automatenwirtschaft hat daher zur Unterstützung der Finanzbehörden ein sehr einfach zu handhabendes Online-Prüftool entwickelt. Dieses Prüfprogramm, das keine Installation auf einem Endgerät erfordert, wird zur höchstmöglichen Integrität bei einem staatsnahen Anbieter angesiedelt und allen Finanzbehörden zur kostenfreien Nutzung angeboten.</p>
9. Maßnahmen gegen die inflationsbedingt geschwächte Kanalisierungswirkung	<p>Die möglichen Gewinne sowie die für eine Spielteilnahme zu leistenden Einsätze sind wichtige Produkteigenschaften, um die Nachfrage nach Glücksspielen in legale Bahnen zu kanalieren. Wissenschaftliche Studien haben gezeigt, dass monetäre Gewinnchancen ebenso wie mögliche Verluste für den notwendigen Nervenkitzel sorgen. Wird der Spieleanlass nicht mehr als eine signifikante Größe erachtet, scheint das Glücksspiel für viele Spielende nicht mehr reizvoll genug, um es den allerorten zu findenden illegalen Angeboten vorzuziehen. Wissenschaftler kommen zu dem Ergebnis, dass etwa 75 % der Spielgäste in Spielhallen ein „Gefühl der eingeschränkten Spielfreude durch die gesetzlichen Regulierungen und Einschränkungen“ empfinden. Mangelnde Akzeptanz des legalen Spiels bildet einen Nährboden für Illegalität und konterkariert das Präventions- und Kanalisierungskonzept des GlüStV. Aktuell liegt der durchschnittliche Nettostundenlohn bereits über dem maximalen durchschnittlichen Verlust pro Stunde an einem Geldspielgerät, während 1993 noch durchschnittlich etwa drei Nettostundenlöhne aufgebracht werden mussten, um sich eine Stunde Spiel leisten zu können. Eine Weiterentwicklung von Gewinn- und Verlustgrenzen unter Berücksichtigung der durch die zunehmende Inflation geschaffenen Realität ist daher wie auch in anderen Glücksspielbereichen, z. B. bei Lotto, erfolgt, zwingend erforderlich, um die Kanalisierungswirkung nicht weiter zu schwächen und Spielende nicht weiter in die Illegalität zu treiben.</p>
10. Gemeinsames Angebot verschiedener Glücksspielformen in geschützten Bereichen	<p>Das in verschiedenen Regelungen manifestierte Trennungsgebot von Glücksspielformen sollte überdacht werden. In Spielhallen wurde durch verschiedene regulatorische Maßnahmen wie das spielformübergreifende Sperrsystem OASIS ein „Schutzraum“ geschaffen, in dem weitere Glücksspielformen sicher angeboten werden können.</p>