

Begründung zur Verordnung zur Änderung der Spielverordnung

Allgemeines

I. Ausgangslage

1. Der deutsche Glücksspielmarkt ist seit einigen Jahren geprägt von neuen und erweiterten Spielangeboten (Internetspielen, Sportwetten, TV-Spielen), verändertem Spielverhalten wie auch grenzüberschreitenden Spielofferten aus anderen EU- oder Drittstaaten. Aus Gründen des individuellen Spielerschutzes und zur Abwehr der gerade in diesem Bereich möglichen Gefahren für die öffentliche Ordnung und Sicherheit, die sich letztlich auch im grundsätzlichen Verbot des Glücksspiels in § 284 StGB wiederfindet, gilt es, den Rechtsrahmen für diesen Bereich an die neue tatsächliche Lage anzupassen.
2. Für den Bereich des staatlich veranstalteten Glücksspiels – der über 80 % des Gesamtmarktes von knapp 28 Mrd. Euro ausmacht – ist zum Beispiel auf das neue Phänomen der Oddsett-Wetten durch eine Änderung des Rennwett- und Lotteriegesetzes im Jahre 2000 sowie Änderungen in den einschlägigen Ländergesetzen reagiert worden. Für den Bereich der Lotterien und der Spielevermittler ist in diesem Jahr mit zwei Staatsverträgen ein neuer Rechtsrahmen geschaffen worden.
3. Dagegen ist der Rechtsrahmen für das gewerbliche Spiel seit den frühen 50iger Jahren im Prinzip unverändert geblieben. Unter dem Gesichtspunkt des Spielerschutzes und der Gefährdung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit stehen hier die Geldspielgeräte im Vordergrund. Über sie läuft auch der entscheidende Umsatzanteil im gewerblichen Spielmarkt.

In diesem Marktsegment kam es in den letzten Jahren zu folgenden Entwicklungen:

- die Zahl der Geldspielgeräte hat stark abgenommen; so waren 1998 noch 220.000 Geräte aufgestellt, die sich bis zum Jahr 2003 auf 197.000 reduziert haben. Dabei war der Abbau von Spielgeräten in Gastwirtschaften – die Geldspielgeräte dürfen nur in (erlaubnispflichtigen) Spielhallen und in Gastwirtschaften aufgestellt werden – besonders ausgeprägt.
- Parallel dazu verlief ein Aufbau der sogenannten Fun Games, die bis vor kurzem in der Praxis als erlaubnisfreie Unterhaltungsspielgeräte eingestuft wurden. Von diesen sollen inzwischen rd. 80 000 – fast ausschließlich – in Spielhallen betrieben

werden. Diese Geräte sind abgeleitet von in Holland und Großbritannien legal betriebenen Geldspielgeräten. Über Token und ähnliche geldersetzende Medien können sie faktisch als Geldspielgeräte missbräuchlich genutzt werden. Für den Spieler offerieren sie den Anreiz des sehr schnellen Spiels (2 bis 3 Sekunden gegenüber der vorgegebenen Mindestspielzeit von 12 Sekunden bei den erlaubnispflichtigen Geldspielgeräten); außerdem bestehen für sie keinerlei Beschränkungen des Einsatzes, Gewinnes und Verlustes. Die Branche selber hat gegenüber der missbräuchlichen Nutzung dieser Geräte mit der sogenannten „roten Karte“ reagiert, mit der anonym den Gewerbebehörden ein illegaler Betrieb zur Kenntnis gebracht werden kann; außerdem unterwarf sie sich in jüngster Zeit mit dem sogenannten „PAS-System“ einer Selbstbeschränkung, mit der zumindest die größten Verlust- und Gewinnspitzen dieser Geräte eingeschränkt werden sollen. Beide Maßnahmen haben nicht zu einem genügenden Ergebnis geführt.

- Die Physikalisch Technische Bundesanstalt (PTB) als Prüfbehörde für die Geldspielgeräte nach § 13 SpielV klagt bereits seit längerem, dass die Vorgaben in § 13 SpielV nicht mehr eine – auch rechtlich - genügende Grundlage für eine effektive Prüfung darstelle. Grund dafür sei der Umstand, dass § 13 SpielV konzeptionell auf mechanisch betriebene Walzenspielgeräte abstelle, die es am Markt nicht mehr gibt; heutzutage laufen alle Geldspielgeräte voll elektronifiziert (siehe Studie der PTB „Untersuchungen zu Vorgaben für die Regelung von Geldspielgeräten“, Berlin, November 1990).
- Beim staatlich monopolisierten Spiel hat im Bereich der Spielbanken (Umsatzanteil am Gesamtspielmarkt 40 %), eine Verlagerung von den „klassischen“ Spielangeboten wie Roulette, Baccara, Black Jack u. ä. zu den Automatenspielen stattgefunden. Die Automatenäle der Spielbanken generieren bereits über 70 % des dortigen Umsatzes; die Automaten bieten ähnlich wie die Fun Games ein „schnelles“ Spiel von 2 bis 3 Sekunden.

II. Ziel einer Neuregelung

1. Angesichts dieser Entwicklungen gilt es zum einen, die missbräuchlichen Entwicklungen bei den Fun Games zu stoppen, und zum anderen eine klare Grenze zwischen den gewinn- und verlustmäßig unbeschränkten staatlich konzessionierten Spielangeboten, insbesondere den Automaten, und dem gewerblichen „kleinen“ Spiel zu ziehen.
2. Hierzu soll:

- die derzeitige Gewinn- und Verlustgrenze je Spiel von 20 Cent bzw. 2 Euro beibehalten werden. Damit bleibt der entscheidende Unterschied zu den staatlichen Automaten erhalten, die unbeschränkt laufen (Einsätze in der Regel 1 bis 50 Euro, Verlustmöglichkeit über 50.000 Euro je Stunde).
- Die Fun Games, die zumindest theoretisch die gleichen Verlust- und Gewinnmöglichkeiten wie die staatlichen Automaten Spiele ermöglichen, werden verboten.
- Die Mindestlaufzeit der Geldspielgeräte nach § 13 SpielV wird von 12 auf 3 Sekunden herabgesetzt. Durch kurze Spielzeiten wird das von Spielsuchtgefährdeten oft praktizierte Bespielen mehrerer Geräte effektiv verhindert.
- Für die gewerblich betriebenen Spielgeräte werden in § 13 SpielV statt der bisherigen einzelspielbezogenen Beschränkungen Höchstgewinn- und -verlustgrenzen je (laufender) Stunde als entscheidende Kriterien für die Zulässigkeit eines Unterhaltungsspielgerätes mit Geld- bzw. Warengewinnmöglichkeit festgelegt. Dabei soll zur Beschränkung des Spielanreizes die Gewinnobergrenze je laufender Stunde auf 500 Euro festgelegt werden; dies entspricht in ungefähr den Gewinnmöglichkeiten der derzeit nach § 13 SpielV geprüften Geldspielgeräten. Die Verlustmöglichkeit soll auf 90 Euro (zus. MwSt.) je laufender Stunde begrenzt werden; der derzeitige § 13 SpielV erlaubt dagegen nur einen Verlust von 60 Euro je Stunde. Bei langfristiger Betrachtung sollen jedoch Höchstverluste den Betrag von 29 Euro (zzgl. MwSt) je Stunde nicht überschreiten; derzeit sind es 28,96 Euro.
- Es sollen auch längere, bis zu 74 Sekunden dauernde Spiele angeboten werden können, wobei sich die auf ein 3-Sekundenspiel bezogenen Höchstesätze von 20 Cent und Gewinne von 2 Euro entsprechend erhöhen, allerdings mit einem starken Dämpfungsfaktor für längere Spielabläufe. Die vorgenannten Höchstwerte für den Verlust und Gewinn je Stunde, aus denen sich der eigentliche Spielerschutz ergibt, dürfen sich dabei nicht verändern. Bei solch längeren Spielangeboten werden ganz neue Spielgestaltungen möglich (z. B. in Verbindung mit gewissen Geschicklichkeitsmomenten oder abgeleitet von Kartenspielen), bei denen das Unterhaltungsmoment stärker im Vordergrund steht. Da bei diesen Spielen der Anreiz im viel geringerem Umfang durch die Gewinnmöglichkeit definiert wird, wie sie die derzeitigen Geldspielgeräten nach § 13 SpielV oder die Automaten in den Spielbanken bieten, dürften solche Spiele auch unter dem Gesichtspunkt der Eingrenzung pathologischen Spielverhaltens zu berücksichtigen sein.

- Als weitere die Spielsuchteindämmende Maßnahmen werden eine Zwangsabschaltung der Geräte nach einer Stunde ununterbrochenen Betriebes, Warnhinweise und Hinweise auf Therapiemöglichkeiten in der SpielV vorgeschrieben.
 - Die in Gaststätten zulässige Gerätezahl wird von zwei auf drei erhöht. In Spielhallen sollen künftig 15 statt 10 Geräte sowie zwei Mehrfach- (Gesellschafts-) Spielgeräte zulässig sein, wobei in Gaststätten und Spielhallen zusätzliche Spieler- und Jugendschutzmaßnahmen zwingend vorgeschrieben werden.
3. Die entsprechend neu formulierten Rechtsvorgaben werden den Anbietern gewerblicher Spiele erheblich freiere Spielgestaltungen ermöglichen, schränken diese aber gleichzeitig aus Gründen des Spieler- und Jugendschutzes sowie der öffentlichen Gefahrenabwehr faktisch eng ein. Damit wird der Abstand zu den staatlichen Spielangeboten gewahrt. Insbesondere wird die damit beim derzeitigen starren Rechtsrahmen bestehende Gefahr ausgeräumt, dass neue Lücken im Recht entdeckt und zu unkontrollierten Fehlentwicklungen – wie z. B. bei den Fun Games – ausgenutzt werden. Das neue Konzept trägt sowohl dem Interesse der Automatenhersteller und –aufsteller Rechnung, dem Kunden neue Spielvariationen anbieten zu können, wie auch dem öffentlichen Interesse an einer langfristig effektiven Kontrolle dieses Bereichs.
4. Preisliche Auswirkungen
- Da der Höchsteinsatz für ein Spiel unverändert bleibt, ergeben sich für den Spieler keine preislichen Änderungen. Die Preisgestaltung für die neu zu entwickelnden Spielgeräte lassen sich nicht vorhersagen. Insgesamt sind keine Auswirkungen auf das Verbraucherpreisniveau zu erwarten.
5. Bürokratiekosten
- Die neuen Regelungen berücksichtigen den heute durchgehend elektronischen Aufbau der Spielgeräte. Sie verbessern und erleichtern daher die Prüfungen durch die PTB. Deren Prüfpreise sind im Einzelnen in § 17 SpielV festgelegt, welcher nicht geändert wird. Es ist daher keine Änderung hinsichtlich der Bürokratiekostenbelastung für die Automatenhersteller zu erwarten, tendenziell könnten sogar Erleichterungen eintreten.

Besonderer Teil

Zu Nr. 1 (§ 3):

Zu Absatz 1:

Mit den Änderungen in § 3 Absatz 1 wird die Zahl der zulässigen Geld- und Warenspielgeräte, die in Schankwirtschaften, Speisewirtschaften u.ä. aufgestellt werden dürfen, von zwei auf drei Geld- oder Warenspielgeräte erhöht. Durch den neuen Satz 2 wird die Aufstellung an bestimmte Voraussetzungen gebunden, um die Einhaltung der Altersgrenze in § 6 Absatz 2 des Jugendschutzgesetzes effektiv sicherzustellen. Danach muss bei bis zu 2 Geräten eine ständige Aufsicht sichergestellt werden; dies wird in der Regel dadurch geschehen, dass die Spielgeräte im Blickfeld des Wirtes oder seines Personals stehen. Bei drei aufgestellten Geräten muss zumindest das dritte Gerät technisch so ausgerüstet sein, dass es nur von über 18-Jährigen bespielt werden kann. Vorbild für diese Regelung ist die neue Bestimmung für Zigarettenautomaten in § 10 Abs. 2 Nr. 2 des Jugendschutzgesetzes. Welche konkrete technische Schutzvorrichtung benutzt wird, ist offengelassen; dies kann beispielsweise durch eine Pay-Card geschehen, aus der das Spielgerät die Altersangabe ermitteln kann. Wichtig ist, dass die Möglichkeit, durch technische Vorrichtungen das genügende Alter des Spielers zu erkennen, am Gerät selbst vorhanden sein muss; es darf also nicht eine Vorrichtung eingesetzt werden, die beispielsweise bei entsprechender Alterskennung alle Spielgeräte in der Gastwirtschaft frei schaltet. Die technische Vorrichtung zur Alterserkennung für das dritte Gerät kann auch bei allen drei Geräten eingesetzt werden, womit dann das Erfordernis einer ständigen Aufsicht entfällt.

Zu Absatz 2:

Absatz 2 übernimmt die Grundstruktur der früheren Regelung, allerdings mit veränderten Werten. Künftig dürfen anstelle von bislang zehn bis zu fünfzehn Spielgeräte in einer Spielhalle oder in einem ähnlichen Unternehmen aufgestellt werden; die Mindestquadratmeterzahl wird entsprechend von 15 auf 10 qm reduziert, so dass bei der zulässigen Höchstzahl von fünfzehn Spielgeräten die Spielhalle mindestens eine Grundfläche von 150 qm aufweisen muss.

Um dem Missstand der Mehrfachbespielung von Geräten durch einen einzelnen Spieler entgegenzutreten, wurde – ähnlich einer schon zuvor geltenden Selbstbeschränkung der Spielautomatenbranche – vorgegeben, dass höchstens Zweiergruppen von Geräten aufgestellt werden

dürfen. Die jeweiligen Zweiergruppen müssen von der nächsten Gruppe durch genau definierte Sichtblenden getrennt sein. Diese Vorschrift ist notwendig, da mit der gleichzeitigen Bespielung von mehreren Geräten sich die Gefahr höherer Verluste je identischer Zeitspanne erheblich erhöhen kann. In einer Feldstudie des Arbeitskreises Spielsucht e.V. vom Dezember 2003 wurde nachgewiesen, dass bei dem bislang zulässigen 12-Sekunden-Spiel vielfach mehrere Geräte gleichzeitig bespielt wurden. Diese Gefahr mag bei den künftig zulässigen schnelleren Spielen nicht mehr sonderlich ins Gewicht fallen, da in der gleichen Studie festgestellt wurde, dass bei den mit Spielabständen von zwei bis drei Sekunden laufenden Fun Games kaum noch mehrere Geräte gleichzeitig gespielt wurden, offensichtlich, weil der Spieler sich bei schnellen Spielabläufen nur noch auf ein Gerät konzentriert. Gleichwohl soll als komplementäre Maßnahme eine Abstandsregelung eingeführt werden, die ihren Zweck vor allem bei den auch künftig zulässigen längeren Spielabläufen erfüllen wird.

Neben den bislang ausschließlich geregelten Einzelspielgeräten sollen nach Satz 3 künftig auch Spielgeräte zulässig sein, an denen gleichzeitig – bis zu sechs – Personen spielen können. Diese Geräte sind als Gesellschaftsspielgeräte aufzubauen, d.h., es dürfen keine verkappten Einzelspielgeräte sein; vielmehr müssen sie so ausgelegt sein, dass zumindest zwei Spieler gleichzeitig spielen müssen. Da solche Geräte regelmäßig längere Spielabläufe darstellen werden – z.B. wenn sie von Kartenspielen abgeleitet sind -, ist hier in besonderem Maße darauf zu achten, dass mit einer Mehrfachbespielung durch einzelne Spieler nicht die Gefahr höherer Verluste aufgebracht wird. Mit der Zulässigkeit von Gesellschaftsspielgeräten wird auch der Unterhaltungsaspekt betont, durch den die gewerbsmäßigen Spielveranstaltungen insgesamt ihre innere Rechtfertigung erfahren. Satz 3 regelt allein die Aufstellung. Davon unberührt bleibt die Zulassung, in der auf jeden Spielplatz bezogen geprüft wird, ob die geltenden Vorschriften erfüllt sind.

Zu Absatz 3:

Absatz 3 übernimmt den Inhalt des früheren Absatzes 4, wobei entsprechend der Regelung in Absatz 1 die Zahl der zulässigen Geräte von zwei auf drei erhöht wird.

Die im früheren Absatz 3 und in § 4 Satz 1 enthaltenen Übergangsregelungen sind nicht mehr erforderlich und werden daher ersatzlos gestrichen.

Zu Nr. 2 (§ 4):

Mit der Änderung in § 4 Satz 1 soll die Möglichkeit eröffnet werden, dass turniermäßig betriebene Kartenspiele, wie z.B. Skat-, Schafskopf- oder Bridge-Turniere, auch außerhalb der engen Grenzen des § 5 a angeboten oder betrieben werden dürfen. Nach § 4 dürfen solche Spiele bislang nur in Spielhallen oder „ähnlichen Unternehmen“, das sind regelmäßig Spielkasinos, betrieben werden. Die neue Formulierung ermöglicht einen flexibleren Rahmen hinsichtlich der Räumlichkeiten und des Geldgewinns; im Gegensatz zu der Bestimmung in § 5 a und der zugehörigen Anlage ist jedoch bei diesen Spielen weiterhin eine Unbedenklichkeitsbescheinigung erforderlich. Soweit die turniermäßig betriebenen Spiele in „für das Kartenspiel geeigneten Räumlichkeiten“ veranstaltet werden, gilt auch die Beschränkung des Satzes 2 auf drei andere Spiele nicht.

Zu Nr. 3 (§ 6):

Die Änderungen in § 6 stehen im Zusammenhang mit dem neugestalteten § 13.

Zu Absatz 1:

Der neue Absatz 1 verschlankt die Bestimmungen des früheren Absatzes 1, den Spieler zu informieren und die Aufstellberechtigung nachzuweisen. Am Gerät selber muss künftig nur noch das Zulassungszeichen der PTB angebracht sein. Die Spielregeln und der Gewinnplan können anderweitig ausgelegt werden oder elektronisch verfügbar gemacht werden, müssen dabei aber für den Spieler leicht zugänglich sein.

Zu Absatz 4:

Im neuen Absatz 4 werden erstmals Warnhinweise sowie Hinweise auf Therapiemöglichkeiten bei pathologischem Spielverhalten vorgeschrieben. Weiterhin enthält er die Verpflichtung, einschlägiges Informationsmaterial über Risiken bei übermäßigem Spielen auszulegen. Mit diesen Maßnahmen soll verstärkt Vorbeugung zum Schutz gefährdeter oder bereits erkrankter Spieler betrieben werden. Hierzu gehört u.a. auch der Hinweis auf die Telefonnummer der sich mit Spielsucht befassenden Stelle bei der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung in Köln.

Sichtblenden sind dann nicht mehr erforderlich, wenn die Spielgeräte bzw. deren Zweiergruppen in größeren Abständen in der Spielhalle verteilt sind. Die derzeit für solche Fragestellungen herangezogene „freiwillige selbstbeschränkende Vereinbarung“ der Verbände der Unterhaltungsautomatenwirtschaft aus dem Jahre 1990 sieht hierzu einen Mindestabstand von drei Metern vor.

Diese selbstbeschränkende Vereinbarung sollte auch weiterhin entsprechend zur Anwendung der novellierten Spielverordnung herangezogen werden; angesichts der größeren Änderungen in der SpielV wäre jedoch eine Überarbeitung dieser Vereinbarung angebracht.

Zu Nr. 4 (§ 6a):

§ 6a befasst sich mit dem grundsätzlichen Verbot von Gewinnspielgeräten, die derzeit unter dem Begriff der „Fun Games“ subsummiert werden. Damit soll ein Ausweichen auf illegale Spielangebote vermieden und der ausschließliche Einsatz von PTB-geprüften gewerblichen Geldspielgeräten in Gaststätten und Spielhallen abgesichert werden. Außerhalb der Grenzen der §§ 13 und 14 soll der gewerbliche Betrieb nur an solchen Spielgeräten zulässig sein, die keine finanziellen oder materiellen Gewinne außerhalb von Freispielmöglichkeiten im engen Rahmen ermöglichen. § 6a stellt damit eine notwendige Komplementärregelung zu den Bestimmungen der § 13 und 14 dar.

Bei den Fun Games handelt es sich um Geräte, die im Prinzip aus im Ausland zulässigen Geldspielgeräten abgeleitet sind. Sie basieren auf schnellen Spielabläufen, die in Verbindung mit hohen Einsätzen und hohen Gewinnaussichten einen ausgesprochen starken Spielanreiz bewirken. Diese Geräte basieren auf der Fiktion, dass bei ihnen nicht mehr gewonnen werden kann, als an Einsätzen zuvor vom Spieler eingeworfen wurde. Diese Annahme führte dazu, dass sie ursprünglich nicht als spielsuchtgefährdend bewertet und – da der Gewinn auf die Einsatzrückgewähr beschränkt war – als erlaubnisfreie Unterhaltungsspielgeräte eingestuft wurden. Die ursprünglich relativ „harmlosen“ Spielabläufe wurden aber in der Praxis sehr schnell faktisch als Geldgewinnspielgeräte missbraucht, wobei sich ein erhebliches Gefährdungspotential aufbaute. Dies geschah zum einen dadurch, dass die Spielsequenzen sehr lang ausgelegt wurden, womit erhebliche Einsätze zusammenkamen, so dass dann der Spieler die „Rückholchance“ nicht mehr als „Einsatzrückgewähr“, sondern als Gewinn empfunden hat. Weiterhin wurden Möglichkeiten für ein zeitversetztes Spiel eröffnet, d.h., der Spieler konnte nach einiger Zeit eine längere Unterbrechung machen und dann das Gerät im gleichen Status wie bei Beginn der Unterbrechung fortbespielen. Damit wurde eine besonders gefährliche Bindung an ein bestimmtes Gerät bewirkt. Schließlich liefen viele Geräte mit Weiterspielmarken, welche für sich ebenfalls ein zeitversetztes Spielen ermöglichten, und die darüber hinaus auch in Geld umgetauscht wurden. Sie hatten damit die Funktion eines Geldgewinns übernommen. Im Ergebnis liefen diese Fun Games in vielen Fällen als Geldgewinnspielgeräte, die vom Spielablauf, den Höchsteinsätzen und -gewinnen nicht den Vorgaben der Spielverordnung für Geldspielgeräte ent-

sprachen. Als erlaubnisfreie Unterhaltungsspielgeräte eingestuft, griffen bei ihnen auch die Aufstellbegrenzungen des § 3 nicht. Die Rechtsprechung und die Verwaltung haben in jüngster Zeit diese Fun Games als illegale Geldspielgeräte eingestuft und deren Entfernung aus Spielhallen, Gaststätten und sonstigen Aufstellorten verfügt. Dass es sich bei solchen Geräten nicht um bloße Unterhaltungsspielgeräte, sondern de facto um Geldspielgeräte handelt, ergibt sich auch daraus, dass sie von den Spielern immer mehr als „Ersatz“ oder Ausgleich für die nicht mehr als genügend attraktiv empfundenen Geldspielgeräte nach § 13 aufgefasst wurden; entsprechend dieser Nachfrage übernahmen die Fun Games z.T. die Stellung der Geldspielgeräte, was erklärt, dass nach Schätzungen der Automatenverbände rund 80.000 solcher Geräte meist in den Spielhallen aufgestellt wurden, während die von der PTB nach § 13 lizenzierten Geldspielgeräte in dieser Zeit sogar leicht auf unter 200.000 (in Spielhallen und Gaststätten) zurückgingen.

Das Verbot des § 6 a übernimmt nicht nur die Auffassung der einschlägigen Gerichtsurteile (so z.B. OVG Hamburg, GewArch 2004 S. 246). Denn diese beziehen sich immer nur auf die konkret im Verfahren zu beurteilenden Spielabläufe und beziehen sich regelmäßig nur auf Fun Games, die mit Weiterspielmarken (Token) betrieben werden. Da solche Weiterspielmarken leicht durch andere Berechtigungen, seien sie verkörpert oder nicht, ausgetauscht werden können, ist das Verbot des § 6 a umfassend angelegt. In Satz 1 werden – um künftige Fehlentwicklungen auszuschließen – auch Gewinnmöglichkeiten auf Konten, das Rücksetzen von Gewinnpunkten u.ä. verboten. In Satz 2 wird zusätzlich ein ausdrückliches Verbot für die Einsatzrückgewähr aufgestellt. Diese Verbote werden ergänzt durch Satz 3, wonach die Gewährung von Freispielen bei Spielgeräten nur dann zulässig ist, wenn sie unmittelbar im Anschluss an das „bezahlte“ Spiel abgespielt werden können; ein damit verbundener Geldgewinn ist nach Satz 1 unzulässig. Zusätzlich muss der Einsatz, d.h. hier konkret das Entgelt für den vom Gerät angebotenen Ablauf eines Unterhaltungsspieles in einem angemessenen, als kostenmäßig realistisch darstellbaren Verhältnis zur Anzahl möglicher Freispiele stehen. Im Ergebnis dürfen damit reine Unterhaltungsspielgeräte, wie z.B. Flipper, einige Freispiele offerieren, wenn z.B. eine bestimmte Mindestpunktzahl erreicht worden ist.

In Absatz 2 werden die sogenannten „Token-Manager“ verboten. Diese Geräte sind ein in der Praxis notwendiges Zusatzinstrument, damit die Fun Games in der oben beschriebenen Weise betrieben werden konnten. Trotz des allgemeinen Verbots der Fun Games in Absatz 1 erscheint das zusätzliche Verbot der Token-Manager notwendig, um die Möglichkeiten illegalen Geldspiels weiter eingedämmt zu lassen.

Zu Nr. 5 (§ 7):

Nach dem neu formulierten § 6 Abs. 1 ist die leichte Zugänglichkeit von Spielregeln und Gewinnplan eine Verpflichtung für den Aufsteller. Folgerichtig soll er Geräte aus dem Verkehr ziehen müssen, wenn dies nicht gegeben ist. Dagegen soll nicht mehr, wie im früheren § 7, auf die Einhaltung des Spiel- und Gewinnplanes abgestellt werden. Denn eine Prüfung vor Ort in der Spielhalle oder in einer Gaststätte ist der PTB als Prüfbehörde nicht möglich. Noch weniger werden die örtlichen Kontrollbehörden ohne technische Ausstattung und ohne das hierfür notwendige umfangreiche Spezialwissen dies feststellen können.

Das früher mitunter hilfsweise praktizierte Heranziehen des Spiel- und Gewinnplans zur Identifikation eines Gerätes hat in der Praxis seine Bedeutung verloren; diese Funktion übernehmen im Zweifelsfall die Identifikatoren bzw. Versionsnummern von Hard- und Softwaremodulen. Entscheidend für die Kontrollbehörden ist das Zulassungszeichen mit der darauf angegebenen Aufstelldauer.

Zu Nr. 6 (§ 9):

In § 9 Satz 2 wird als zusätzliches Gebot für den Aufsteller eingeführt, dass er als Warengewinn bei Spielgeräten oder bei der Veranstaltung anderer Spiele nur Gegenstände ausloben darf, deren Gestehungskosten 60 € nicht übersteigen. Dieser Grenzwert orientiert sich an den Parallelen für bestimmte erlaubnisfreie Spiele, die in der Anlage zu § 5 a aufgeführt sind.

Eine entsprechende Verpflichtung – allerdings gerichtet an die PTB als Prüfbehörde – war bislang in § 14 Nummer 2 enthalten. Diese Prüfpflicht soll gestrichen werden, da die PTB bei der Typprüfung schlechterdings feststellen kann, ob im späteren Spielbetrieb die ausgelobten Warengewinne sich innerhalb der Grenzen für die Gestehungskosten bewegen. Diese Pflicht soll daher den Aufsteller treffen.

Zu Nr. 7 (§ 12):

Zu Absatz 1:

In Absatz 1 wird die Pflicht des Antragstellers aufgehoben, seinem Antrag auf Typprüfung eine Berechnung der Auszahlungs- und Treffererwartung beizufügen. Diese Berechnung ist nach dem Konzept des neuen § 13 nicht mehr erforderlich und braucht daher von dem Antragsteller nicht

mehr verlangt zu werden. Anstelle dessen soll zusätzlich eine technische Beschreibung der Komponenten eingereicht werden, um der PTB das Prüfverfahren zu erleichtern.

Zu Absatz 2:

Mit dem neu eingefügten Absatz 2 wird der Antragsteller verpflichtet, im Rahmen der Typprüfung für bestimmte Spezifikationen seiner Spielgeräte eine verbindliche Erklärung gegenüber der PTB abzugeben. Diese Spezifikationen sind nicht Gegenstand des Prüfverfahrens nach § 13, sie sind gleichwohl zutreffend und verbindlich zu erklären.

Die Angaben nach den Buchstaben a und b sind im übrigen solcher Art, dass sie nachträglich, d.h. in einem entwickelten Muster, nicht überprüft werden können. Eine umfassende Beachtung dieser Anforderung ist allein während der Entwicklung möglich. Daher kann nur der Antragsteller eine entsprechende Erklärung abgeben. Im Übrigen erscheint es zur Durchsetzung eines effektiven Spielerschutzes ausreichend, für das staatliche Prüfverfahren auf die in § 13 angesprochenen Merkmale abzustellen. Daher erscheint hier eine Herstellererklärung angemessen und ausreichend. Unabhängig davon sind jedoch die Hersteller von Spielgeräten verpflichtet, nur Spielgeräte zu bauen und zu vertreiben, die den Anforderungen des Absatzes 2 genügen.

Inhaltlich entspricht die in Buchstabe a festgelegte Begrenzung für den Verlust bei langfristiger Betrachtung auf 29 € zuzüglich Mehrwertsteuer dem Grenzwert für die derzeit zulässigen Geldspielgeräte. Dieser liegt nach Berechnungen der PTB bei theoretisch 28,97 €; dieser Grenzwert wird in der derzeitigen Praxis bei vielen Geräten nicht vollständig ausgenutzt. Dieser Grenzwert bezweckt über die Anforderung in § 13 hinaus eine gewisse auf lange Sicht wirkende Deckelung des durchschnittlichen Verlustes pro Stunde an einem Spielgerät. Das ist gleichbedeutend mit der langfristig wirkenden Begrenzung des Kasseninhalts je Stunde, der durch den Buchstaben a vorgegeben wird.

Das in Buchstabe b angesprochene Gebot der Chancengleichheit wird aus § 13 Nr. 1 a.F. übernommen. Es hat zum Ziel, den Spieler vor Täuschungen und unerwarteten Veränderungen zu schützen und beinhaltet insbesondere die folgenden Aspekte:

- Die Gewinne sind dem Grund nach zufällig.
- Das tatsächlich durchgeführte Spiel soll dem angebotenen Spiel entsprechen.

- Das Verhalten des Gerätes soll sich auf lange Sicht nicht verändern, z.B. soll es keine Trends in den Gewinnerwartungen enthalten.
- Es soll keinerlei Abhängigkeit der Gewinnerwartungen von den spielenden Personen geben.

Nach Buchstabe c müssen Spielgeräte mit einer Einrichtung ausgestattet sein (z.B. Zählwerke), die es ermöglicht, den Kassensinhalt leicht auszulesen. Hiermit soll vor allem den Finanzbehörden die Erfassung des steuerlich allein relevanten Kassensinhalts für ihre Zwecke, insbesondere für die Festsetzung der Mehrwertsteuer erleichtert werden. Darüber hinaus kann im Einzelfall der Beleg über den Kassensinhalt auch zur Feststellung von eventuellen Manipulationen am Gerät herangezogen werden.

Zu Nr. 8 (§ 13):

Der völlig neu formulierte § 13 stellt den Kern der Novelle zur Spielverordnung dar. Mit ihm wird der Rahmen für die Zulässigkeit des gewerblichen Spiels von Geldspielgeräten nicht mehr an Vorgaben für ein Einzelspiel festgemacht, sondern orientiert sich an Höchstgrenzen für Verluste sowie für Gewinne je laufender Stunde. Die Höchstgrenze für den Verlust wird darüber hinaus durch die auf lange Sicht wirkende Deckelung des durchschnittlichen Verlustes pro Stunde in § 12 Abs. 2 Buchstabe a ergänzt.

Im Einzelnen:

Zu Nummer 1:

Die Nummer 1 enthält zwei Aussagen: Erstens soll es eine Mindestspielzeit von 3 Sekunden geben und zweitens dürfen der dazu gehörige Einsatz und Gewinn 20 Cent bzw. 2 € nicht übersteigen. In welchem Maße bei Verlängerung der Spielzeit der Einsatz und der Gewinn erhöht werden können, regelt die Nr. 2.

Die Mindestspielzeit versteht sich im Zusammenhang mit dieser Anforderung als der kürzeste zeitliche Abstand zwischen zwei gleichartigen Geldbewegungen, und zwar zwischen zwei Einsatzleistungen und zwischen zwei Gewinnauszahlungen. Bei heutigen computergesteuerten Spielsystemen ist – im Gegensatz zu früheren mechanischen Spielsystemen – der Beginn oder das Ende eines Spieles nicht mehr eindeutig feststellbar. Es können im Hintergrund Aktionen stattfinden, die für den Spieler nicht wahrnehmbar sind, aber Bestandteil einer Spielsequenz sind. Es wird daher in dieser sowie in folgenden Anforderungen nicht mehr auf ein Spiel mit definiertem Anfang (und ggf. definiertem Ende) abgestellt, sondern auf Zeitabschnitte, in denen die Ein-

sätze und Gewinne bzw. Verluste beschränkt sind. Das führt zu einer transparenten und mit Hilfe der in Nr. 8 geforderten Kontrolleinrichtung zu einer sicher prüfbareren Regelung, da nicht mehr der schwer analysierbare Spielablauf entscheidend für die erlaubten Einsätze und Gewinne ist, sondern allein die Zeit. Gleichzeitig entfällt die Notwendigkeit der schwierigen oder gar unmöglichen Analyse des Spielbeginns. Das erlaubt den Herstellern eine freiere Gestaltung der Spielabläufe, ohne dass eine Gefahr für erhöhte Verluste durch den Spieler entsteht.

Der Zeitraum von drei Sekunden gewährleistet, dass der Spieler zwei nacheinander folgende Einsatzleistungen bzw. Gewinnauszahlungen noch als getrennte Geldbewegungen wahrnehmen kann. Er hat darüber hinaus auch die Möglichkeit, nach einer erfolgten Einsatzleistung den Geldrückzahlknopf zu betätigen, bevor der nächste Einsatz abgebucht wird.

Eine Konsequenz dieser Anforderung ist, dass der Mindestabstand von drei Sekunden zwischen Einsatzleistungen und Gewinnauszahlungen in keinem Fall unterschritten werden darf. Es sind keine Ausnahmen zulässig, die aus bestimmten Spielgestaltungen heraus begründet werden könnten. Insbesondere betrifft das Einsatznachforderungen, Zwischengewinnauszahlungen oder andere Bewegungen von Teilbeträgen, die zu einer bestimmten, vom Hersteller definierten Spieleinheit gehören. Sie unterliegen sämtlich der Abstandsregel und darüber hinaus den Beschränkungen gemäß Nr. 2.

Die auf den ersten Blick drastische Herabsetzung der Mindestspieldauer von zwölf Sekunden auf drei Sekunden hat keine Vervielfachung der Verlustmöglichkeiten zur Folge; dies wird durch die Nummer 3 begrenzt. Allerdings soll künftig ein schnelleres Spiel möglich sein. Dies entspricht dem Nachfrageverhalten insbesondere jüngerer Spieler, die schnellere Spielabläufe auch aus anderen Spielbereichen, z.B. Internet- oder Videospiele, gewöhnt sind. Schnellere Spiele haben außerdem den Effekt, dass die nach dem alten Spielrecht mögliche gleichzeitige Bespielung von mehreren Geräten in der Praxis stark eingeschränkt wird.

Die Höchsteinsätze und Höchstgewinne je Spiel mit 20 Cent bzw. 2 € sollen gegenüber dem derzeitigen Recht unverändert bleiben.

Zu Nummer 2:

Wie schon nach dem derzeit geltenden Recht soll auch künftig die Spieldauer nicht begrenzt sein. Bei einer Verlängerung können sowohl Einsätze wie Gewinnmöglichkeiten entsprechend

erhöht werden. Allerdings wurde hierfür ein Dämpfungsfaktor eingezogen, so dass die Höchsteinsätze und -gewinne nicht linear entsprechend der Zeit erhöht werden können. Damit soll verhindert werden, dass bei längeren Spielen mit höheren Einsatzmöglichkeiten doch wieder der Anreiz für die Bespielung mehrerer Geräte mit entsprechenden höheren (Gesamt-)Risiken und Gewinnanreizen gefördert wird. Die Dämpfungen greifen ab jeweils drei Einsatzpunkten, nämlich bei Spielen, die länger als 3 Sekunden, länger als 12 Sekunden und länger als 74 Sekunden dauern. Damit wird erreicht, dass z.B. bei einem 74-Sekunden-Spiel der Höchsteinsatz 2,51 € beträgt, womit dieser Betrag rund um die Hälfte unter dem liegt, der bei einer linearen Erhöhung erreicht wäre (4,93 €). Länger als 74 Sekunden laufende Spiele sind zulässig, jedoch ist eine weitere Erhöhung über 2,51 € für den Einsatz und 25,10 € für den Gewinn nicht mehr möglich.

Mit den längeren Spielen soll insbesondere die Möglichkeit eröffnet werden, Spielgestaltungen anzubieten, die stärker als die schnell laufenden Spiele auf den Unterhaltungsaspekt abstellen, z.B. dadurch, dass bei ihnen bestimmte andere Gestaltungselemente in die zufälligen Abläufe eingeflochten werden.

Auch bei den länger laufenden Spielen greifen die Höchstgrenzen für den Gewinn und den Verlust je laufender Stunde, die in den Nummern 3 und 4 festgelegt sind.

Zu Nummer 3:

Hiermit wird die Höchstgrenze des Stundenverlustes festgelegt. Er liegt höher als der derzeit mögliche Stundenverlust von 60 €. Mit ihm wird aber weiterhin ein deutlicher Abstand zu den Verlustmöglichkeiten gewahrt, die dem staatlich monopolisierten Glücksspiel vorbehalten sind. Insbesondere bei den Slot-Maschinen in den Automaten Sälen der Spielbanken bewegen sich die Stundenverluste von 1.000 bis über 50.000 €, in Ausnahmefällen sogar höher. Diesen erheblich höheren Verlustmöglichkeiten entsprechen höhere Gewinnanreize, verbunden mit Jackpots, die Gewinne bis zu siebenstelligen Eurobeträgen anbieten.

Zu Nummer 4:

Mit der Begrenzung für die je laufender Stunde möglichen Gewinne soll vor allen Dingen der Gewinnanreiz der neuen Spiele in Schranken gehalten werden. Der gewählte Grenzwert von 500 € liegt unterhalb des bei den derzeitigen Geldspielgeräten nach § 13 a.F. möglichen Gewinns von 600 €.

Zu Nummer 5:

Aus Gründen des Spielerschutzes wird vorgegeben, dass die Spielgeräte bei ununterbrochenem Betrieb von einer Stunde, der nicht von mindestens fünfminütigen Phasen ohne Einsatzleistungen unterbrochen ist, eine Zwangspause im Sinne einer „Abkühlphase“ für den Spieler einlegen. Diese Zwangspause soll verbunden werden mit einer Nullstellung des Gerätes bezüglich der bei Erreichen der Zwangspause aufgelaufenen Gewinne. Mit dieser Maßnahme soll der Dämpfungseffekt für den Spieler verstärkt werden.

Zu Nummer 6:

Als weitere Maßnahme zur Dämpfung des langandauernden Spielens sollen die Geldspielgeräte nur eine Speichermöglichkeit von bis zu 25 € verfügen. Unterstellt, dass am Gerät der nach Nummer 1 höchstmögliche Einsatz genommen wird, repräsentieren 25 € den Einsatz für 125 Spiele; bezogen auf die Mindestlaufzeit von drei Sekunden würde dies eine ununterbrochene Spieldauer von 6 ¼ Minuten darstellen, wenn alle Spiele verloren und keine Gewinnspiele oder sonstige spielverlängernde Features gewonnen werden. Außerdem müssen an dem Gerät Einrichtungen vorhanden sein, die dem Spieler eine Einzelvorlage für jedes Spiel und darüber hinaus jederzeit die Rückzahlung der im Speicher noch vorhandenen Einsätze oder Gewinne ermöglichen.

Zu Nummer 7:

Mit Nummer 7 soll gewährleistet werden, dass bei den Geldspielgeräten nur die aktuelle Umlaufwährung eingesetzt und ausgezahlt wird. Geldersetzende Wertmarken, außer Kraft gesetzte Währungen, auch wenn sie wie die Deutsche Mark noch werthaltig sind, sind für den Einsatz an Geldspielgeräten nach § 13 nicht zulässig. Zudem darf der Betrieb mit Euro bargeld nur unmittelbar am Geldspielgerät erfolgen.

Zu den Nummern 8 und 9:

Mit den beiden Bestimmungen sollen die Betriebssicherheit, die unbedingte Einhaltung der in § 13 vorgegebenen Grenzwerte sowie die Manipulationsfestigkeit der Geräte vorgegeben werden.

Zu Absatz 2:

Die PTB hat bereits in der Vergangenheit die gesetzlichen Vorgaben für Geldspielgeräte mit gewissen Konkretisierungen, vor allem technischer Art, unterlegt. Dies ist zur Umsetzung des

Prüfauftrages erforderlich. Mit Absatz 2 soll diese bewährte Prüfpraxis weiterhin ermöglicht und nunmehr auf eine ausdrückliche rechtliche Grundlage gestellt werden.

Zu Nr. 9 (§ 14):

Mit den Änderung in § 14 wird der neue Rechtsrahmen des § 13 für Geldspielgeräte entsprechend auf die Zulassung von Warenspielgeräten übertragen. Entsprechend den unterschiedlichen Spielabläufen bei Warenspielgeräten können nicht alle Vorgaben des § 13 für anwendbar erklärt werden. Durch den nachgestellten Nebensatz in Absatz 1 Nummer 1 wird gewährleistet, dass keine Verrechnung von Sachgewinnen in Geld erfolgen darf. Das Verbot der Verwendung von Weiterspielmarken als Einsatz unter Ausschluss anderer Zahlungsformen als Bargeld ist durch den Verweis auf § 13 Nummer 7 gesichert. Ebenso ist der Manipulationsschutz und die eingeschränkte Verwendung von Münzvorlagen durch Verweise auf § 13 abgesichert.

Herausgenommen wurde die bisherige Festlegung der Höchstgrenze für die Gestehungskosten der Waren, die als Gewinn angeboten werden. Dies ist eine Anforderung, die sich an den Aufsteller und Betreiber des Warenspielgerätes richtet und kann nicht von der PTB im Rahmen einer generellen Typprüfung gewährleistet werden. Das entsprechende Gebot an den Aufsteller und Betreiber des Warenspielgerätes findet sich nunmehr in § 9 Satz 2.

Auch für Warenspielgeräte wurde das Gebot der Chancengleichheit durch den Verweis auf § 12 Abs. 2 Buchstabe b abgesichert.

Zu Nr. 10 (§ 15):

Durch den neuen Absatz 2 wird der PTB vorgegeben, die Typzulassung von Spielgeräten öffentlich bekannt zu machen. Die Ergänzung zur Veröffentlichung der Zulassungen ergibt sich aus der angestrebten Verwaltungsvereinfachung. Die PTB muss häufig gegenüber örtlichen Behörden Auskunft über Zulassungsdaten und Aufstellzeiten geben. Dieser Aufwand kann durch öffentliche Bekanntgabe wichtiger Zulassungsdaten gemindert werden; ggf. können die Behörden auch internetmäßig unmittelbar auf die Veröffentlichungen zugreifen. Schließlich wird damit auch allgemein die Transparenz über die jeweils zulässigen Geld- und Warenspielgeräte erhöht. Das Verfahren einer öffentlichen Bekanntmachung wird im übrigen auch bei anderen technischen geprüften Geräten praktiziert.

Zu Nr. 11 (§ 16):

Die Änderungen in Absatz 1 Nummer 4, wonach nunmehr nicht mehr die Spielregeln und der Gewinnplan im Zulassungsschein angegeben werden müssen, sondern künftig die Identifikation der verwendeten Hard- und Software-Module, ist eine zwingende Folge aus der umfassenden Elektronifizierung der Spielgeräte. Die eindeutige Identifikation der verwendeten Module ist eine Voraussetzung, um die Baugleichheit der Nachbaugeräte mit dem Baumuster feststellen zu können. Daher müssen die Identifikationen zwingend im Zulassungsschein festgehalten werden. Dies entspricht weitgehend der bereits jetzt ausgeübten Prüfpraxis der PTB. Der Spiel- und Gewinnplan ist dagegen so komplex, dass er nicht mehr im Zulassungsschein aufgenommen werden kann. Bestimmte Elemente fallen ohnehin unter den Tatbestand der Nummer 3 (Beschreibung des Spielgerätes).

Die Nummer 5 kann ersatzlos gestrichen werden, da die Beschränkungen des Höchstgewinnes und -verlustes sich künftig aus den entsprechenden Stundenbeschränkungen ergeben.

Die unter Nummer 6 vorgegebene Bezeichnung der Aufstellplätze konnte auf Warenspielgeräte reduziert werden; die Bezeichnung der Aufstellplätze bei Geldspielgeräten kann entfallen, da sie in § 1 geregelt ist und es keine differenzierten Zulassungen wie bei Warenspielgeräten gibt.

Zu Nr. 12 (§ 19):

Die Änderungen im § 19 passen die Bußgeldtatbestände an die entsprechenden Änderungen in den §§ 3, 6 an und bewahren die neuen Gebote und Verbote in den §§ 6 und 6 a.

Zu Nr. 13 (§ 20):

Der neue § 20 enthält die notwendigen Übergangsregelungen zu dem neuen Rechtsrahmen für Geld- und Warenspielgeräte. Soweit Anträge auf Zulassung von Geldspielgeräten im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung gestellt worden sind, dürfen diese gemäß Absatz 2 noch innerhalb es Übergangszeitraumes von 3 Monaten nach altem Recht geprüft werden.

Zu Artikel 2:

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten. Danach sollen die neuen Bestimmungen zum 2005 wirksam werden. Dies gibt den betroffenen Wirtschaftskreisen und Vollzugsbehörden, insbesondere der PTB, nach deren Einschätzung einen genügenden Zeitraum, um sich auf die neuen Bestimmungen einstellen zu können.