

Berlin, den 30. Juni 2021

Bericht

des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie

Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung

Einführung

Die Spielverordnung (SpielV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Januar 2006 (BGBl. I S. 280) wurde durch die Sechste Verordnung zur Änderung der Spielverordnung vom 4. November 2014 (BGBl. I S. 1678) umfassend novelliert. Ziel der Novellierung war die weitere Verbesserung des Spieler- und Jugendschutzes bei Geldspielgeräten. § 20 Absatz 3 SpielV sieht vor, dass die Auswirkungen der Änderung der Spielverordnung auf das Entstehen von Glücksspielsucht und eine wirksame Suchtbekämpfung unter Mitwirkung der Länder und des Fachbeirats (§ 10 Absatz 1 Satz 2 des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland – Glücksspielstaatsvertrag) zu evaluieren sind und ein zusammenfassender Bericht bis zum 30. Juni 2017 vorzulegen ist.

Dieses Datum war Bestandteil des Maßgabebeschlusses des Bundesrates vom 5. Juli 2013 zum Entwurf der Sechsten Änderungsverordnung, der vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie in vollem Umfang übernommen wurde. Die Entscheidung über die Übernahme dieses Maßgabebeschlusses konnte allerdings wegen der Bundestagswahl im Herbst 2013 und der nachfolgenden Regierungsbildung erst im Laufe des Jahres 2014 getroffen werden. Dies hatte ein späteres Inkrafttreten der Sechsten Änderungsverordnung zur Folge, was bei der Beschlussfassung des Bundesrates im Juli 2013 nicht absehbar war.

Übergangsregelungen und -fristen

Die Spielverordnung wurde durch die Siebte Verordnung zur Änderung der Spielverordnung vom 8. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2003) ein weiteres Mal geändert. Der neu gefasste § 20 Absatz 2 SpielV sieht vor, dass Geldspielgeräte, deren Bauart von der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB) vor dem 10. November 2014 zugelassen worden ist, entsprechend dem Inhalt des Zulassungsbelegs bis zum 10. November 2018 weiter betrieben werden dürfen.

Artikel 5 der Sechsten Änderungsverordnung sieht vor, dass ab dem 10. November 2019 in Gaststätten nur noch maximal zwei Geldspielgeräte aufgestellt werden dürfen. D. h. zu diesem Datum musste in der Gastronomie das bis dahin zulässige dritte Geldspielgerät abgebaut werden.

Artikel 4 der Sechsten Änderungsverordnung regelt, dass die PTB ab dem 10. Februar 2016 nur Bauartzulassungen für Geldspielgeräte erteilen durfte, die ein gerätegebundenes, personenungebundenes Identifikationsmittel erfordern und die einen so genannten Fiskaldatenspeicher besitzen. Bauartzulassungen der PTB sind auf ein Jahr befristet und können auf Antrag um jeweils ein Jahr verlängert werden (§ 11 Absatz 2 SpielV). Ferner dürfen alle Geräte höchstens 4 Jahre aufgestellt werden (§ 16 Absatz 1 Nummer 7 SpielV). Bauartzulassungen für Geldspielgeräte, die vor dem 10. Februar 2016 erteilt wurden, die also weder ein Identifikationsmittel voraussetzen noch mit einem Fiskaldatenspeicher ausgestattet sind, sind ebenfalls auf ein Jahr befristet, konnten jedoch nicht verlängert werden. Da Geldspielgeräte auf der Grundlage dieser Bauartzulassungen ebenfalls 4 Jahre aufgestellt werden durften, mussten sie spätestens Ende Januar 2021 abgebaut werden. D.h. Geldspielgeräte mit einer Bauartzulassung vor dem 10. Februar 2016 dürfen aktuell nicht mehr betrieben werden.

Somit müssen alle derzeit betriebenen Geldspielgeräte sämtliche Anforderungen der novellierten SpielV erfüllen.

Bericht vom 30. Juni 2017

Aufgrund der mit der Siebten Änderungsverordnung eingeführten Übergangsregelung (s. oben) konnten Geldspielgeräte mit einer Bauartzulassung, die nicht den Anforderungen der Sechsten Änderungsverordnung entspricht, bis zum 10. November 2018 weiter betrieben werden. Bis zu diesem Datum konnten die Aufsteller von Geldspielgeräten entscheiden, ob sie Geräte mit „alter“ Bauartzulassung aufstellen oder bereits Geräte mit „neuer“ Zulassung, die die Anforderungen der Sechsten Änderungsverordnung erfüllt, in Betrieb nehmen. Im Frühjahr 2017 stellte sich heraus, dass praktisch keine Geldspielgeräte mit einer Bauartzulassung, die den Anforderungen der Sechsten Änderungsverordnung entsprechen, in Betrieb genommen worden waren. Die Hersteller und die Aufsteller von Geldspielgeräten gingen davon aus, dass ein Austausch der Geräte voraussichtlich erst ab Mitte 2018 einsetzen würde. Daher waren zu dem Zeitpunkt Aussagen über die Auswirkungen der Änderung der Spielverordnung auf das Entstehen von Glücksspielsucht und eine wirksame Suchtbekämpfung nicht möglich. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie hat daher in einem Bericht vom 30. Juni 2017 angekündigt, zum 30. Juni 2021 einen Evaluierungsbericht vorzulegen, da zu diesem Zeitpunkt auch unter Berücksichtigung aller Übergangsregelungen der Sechsten Änderungsverordnung ausreichende Erkenntnisse über die Wirkungen der Novellierung vorliegen dürften. In dem Bericht wurde zudem angekündigt, dass das Bundesministerium zur Vorbereitung des Evaluierungsberichts unter Einbeziehung der betroffenen Ressorts und der Drogenbeauftragten eine Studie durchführen wird, die die Auswirkungen der Novellierung erfasst und die Ergebnisse bewertet.

Auswirkungen der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020

Seit März 2020 waren Spielhallen und Gaststätten aufgrund der Infektionsschutzverordnungen der Länder geschlossen bzw. sie konnten nur unter strengen Auflagen öffnen. Daher erschien eine Evaluierung der Spielverordnung zum 30. Juni 2021 einschließlich der Vergabe eines Gutachtens nicht erfolversprechend. Denn zum einen war zu vermuten, dass die Daten für 2020 (Umsatz, Zahl der Spielgäste etc.) maßgeblich von den Schließungen bestimmt sein würden (und nicht von den neuen Anforderungen der novellierten SpielV an diese Geräte). Zum anderen war nicht absehbar, wann im Rahmen der Studiererstellung zur Vorbereitung des Evaluierungsberichts Begehungen von Spielhallen unter Beachtung aller Hygienevorgaben möglich sein würden. Vor diesem Hintergrund hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie in Abstimmung mit den betroffenen Ressorts, der Drogenbeauftragten und dem Fachbeirat im Mai 2020 beschlossen, die Evaluierung der Spielverordnung um ein Jahr auf den 30. Juni 2022 zu verschieben.

Auswirkungen der COVID-19-Pandemie im Jahr 2021

Auch im Jahr 2021 waren Spielhallen und Gaststätten zunächst weiterhin geschlossen, inzwischen auf der Grundlage des geänderten Infektionsschutzgesetzes des Bundes. Mittlerweile können sie weitgehend je nach Bundesland ab Mai bzw. Juni unter Auflagen öffnen (Stand Juni 2021). Zur Vorbereitung des für den 30. Juni 2022 angekündigten Evaluierungsberichts (s. oben) müssten bereits ab Sommer 2021 u.a. Begehungen von Spielhallen beginnen. Ob und unter welchen Bedingungen dies möglich sein wird, ist derzeit nicht absehbar. Zudem ist nicht vorhersehbar, wie viele Spielhallen und

Gaststätten (mit Geldspielgeräten) die Coronakrise wirtschaftlich überstehen werden. Hinzu kommt, dass am 1. Juli 2021 der neue Glücksspielstaatsvertrag der Länder in Kraft treten soll, der ggf. zur Schließung zahlreicher Spielhallen führen wird. Es ist zudem davon auszugehen, dass nach einer Wiederöffnung von Spielhallen und Gaststätten ein normaler Betrieb sich erst nach mehreren Wochen oder Monaten einstellen wird. Als Grundlage des Evaluierungsberichts ist jedoch ein kontinuierlicher Betrieb der Geldspielgeräte, die der novellierten SpielV entsprechen, über einen repräsentativen Zeitraum notwendig. Vor diesem Hintergrund hat das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie in Abstimmung mit den betroffenen Ressorts, der Drogenbeauftragten und dem Fachbeirat im Frühjahr 2021 beschlossen, den Evaluierungsbericht zu den Auswirkungen der novellierten Spielverordnung um weitere sechs Monate auf den 31. Dezember 2022 zu verschieben.

Auswirkungen der Sechsten Änderungsverordnung

Die PTB hat ca. 315 Bauartzulassungen nach novellierter SpielV erteilt (Stand Mai 2021). Davon wurden 23 Bauarten vor dem 10. Februar 2016 zugelassen (ohne gerätegebundenes, personenungebundenes Identifikationsmittel und Fiskaldatenspeicher, Zulassungs- und Aufstelldauer jedoch bereits abgelaufen). Das Feld der Antragssteller besteht aus Firmen, die bereits in der Vergangenheit Erfahrungen mit der Zulassung von Geldspielgeräten auf dem deutschen Markt hatten.

Insgesamt führen die neuen Vorgaben der SpielV zu einem erhöhten Prüfaufwand der PTB, da unter anderem die Anforderungen des Identifikationsmittels gemäß § 13 Nummer 10 SpielV und des Fiskaldatenspeichers gemäß § 13 Nummer 9 und 9a SpielV geprüft werden. Zusätzlich stellt das IT-Sicherheitsgutachten gemäß § 12 Absatz 3 SpielV einen weiteren Sicherheitsaspekt dar, da von einer vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik anerkannten oder gleichwertigen Prüfstelle bestätigt werden muss, dass das eingereichte Geldspielgerät gemäß § 13 Nummer 11 SpielV gegen Veränderungen gesichert gebaut ist.

Der PTB sind bisher keine Manipulationen an Geldspielgeräten mit einer Bauartzulassung nach der novellierten SpielV bekannt.

In der Praxis ist seit einiger Zeit zu beobachten, dass verstärkt so genannte „Fungames“ aufgestellt werden. Es handelt sich dabei um illegale Spielgeräte, die keine Bauartzulassung der PTB besitzen, und die nicht die Anforderungen der SpielV erfüllen. Eine aktuelle Feldstudie geht davon aus, dass mitursächlich für diese Entwicklung die Novellierung der SpielV sein könnte. Denn aufgrund der verschärften Anforderungen an Geldspielgeräte sind legale Geldspielgeräte für viele Spielgäste möglicherweise uninteressanter geworden, während illegale „Fungames“ schon aufgrund ihrer höheren Gewinnaussichten attraktiver erscheinen.

Ausblick

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie wird zum 31. Dezember 2022 einen Bericht zu den Auswirkungen der Änderung der Spielverordnung auf das Entstehen von Glücksspielsucht und eine wirksame Suchtbekämpfung vorlegen. Zur Vorbereitung dieses Berichts wird das Bundesministerium – wie bereits im Bericht vom 30. Juni 2017 angekündigt - unter Einbeziehung der betroffenen Ressorts und der Drogenbeauftragten eine Studie durchführen, die die Auswirkungen der Novellierung erfasst und die

Ergebnisse bewertet. Die Studie soll insgesamt eine Bewertung der Effektivität der verschärften Regelungsinstrumente der SpielV hinsichtlich Suchtprävention und -bekämpfung sowie Schlussfolgerungen zu möglichen weiteren Instrumenten der Suchtprävention ermöglichen. Für diese Studie, die voraussichtlich Anfang 2022 starten soll, werden ca. 6 bis 8 Monate veranschlagt. Grundlage der Studie sollen repräsentative Befragungen von Spielenden an Spielgeräten in Spielhallen und Gaststätten, von Spielhallenbetreibern und Gastwirten sowie von öffentlichen Stellen zur Suchtbekämpfung und Suchtberatungsstellen im Rahmen von qualitativen Interviews zu ihren Erfahrungen aus der Beratung von Spielenden an Spielgeräten sein. Zudem sollen unangekündigte Begehungen einer repräsentativen Auswahl von Spielhallen und Gaststätten erfolgen.