

Technische Universität Dresden

Bereich Mathematik und Naturwissenschaften Fakultät Psychologie

Institut für Klinische Psychologie und Psychotherapie,

Arbeitsgruppe Abhängiges Verhalten, Risikoanalyse und Risikomanagement

Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung

Kurzzusammenfassung

Dresden, 09.06.2023

Studienleitung

Prof. Dr. Gerhard Bühringer

Arbeitsgruppe Abhängiges Verhalten, Risikoanalyse und Risikomanagement

Institut für Klinische Psychologie und Psychotherapie

Fakultät Psychologie

Technische Universität Dresden

Helmholtzstr. 10

01062 Dresden

Telefon: 0351/463 369 28

Fax: 0351/463 369 30

E-Mail: gerhard.buehringer@tu-dresden.de

Stellvertretende Studienleitung

Dr. habil. Anja Kräplin

Dipl.-Psych. Robert Czernecka

Mitarbeiter:innen

M.Sc. Käthe Kupka

M.Sc. Annette Panzlaff

1 Einführung

§20 Abs. 3 der 6. Verordnung zur Änderung der SpielV (kurz 6. Änderungsverordnung) sieht vor, dass die Auswirkungen der Veränderungen dieser Regelungsinstrumente auf das „Entstehen von Glücksspielsucht und eine wirksame Suchtbekämpfung“ unter Mitwirkung der Länder und des Fachbeirats Glücksspiel (§10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV 2021) zu evaluieren sind. Die hier vorgestellte Studie soll dabei eine Grundlage für den Evaluierungsbericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) sein. Die Durchführung der Studie wurde im November 2021 begonnen und im April 2023 abgeschlossen. Wir verwenden im Folgenden nicht den alltagsüblichen Begriff Spielsucht, sondern den wissenschaftlich üblichen Begriff „Störung durch Glücksspielen“ oder „Glücksspielstörung“.

2 Rahmenbedingungen der Studie

In Kapitel 2 sind die zentralen Rahmenbedingungen für die Studie zusammengestellt:

- Epidemiologische Daten zu Glücksspielen, zu Glücksspielstörungen in Deutschland sowie zur Nutzung von Geldspielgeräten (GSG)
- Regulierung der GSG in Deutschland
- Anzahl der GSG
- Wissenschaftlicher Stand zur Entstehung einer Glücksspielstörung
- Wertefragen bei der Glücksspielregulierung

3 Untersuchungskonzept

3.1 Studienziele

Die Ausschreibung des BMWK erfordert die Erfassung und Analyse von kausalen Zusammenhängen zwischen vorgenommenen Änderungen der Spielgeräte- und Aufstellmerkmale entsprechend der 6. Änderungsverordnung zur SpielV und Auswirkungen auf das Spielverhalten, die Prävalenz einer Störung durch Glücksspielen und den Jugendschutz. Dies ist retrospektiv und mit einer Einmalmessung nicht möglich. Unter Beachtung der Vorgaben und der methodologischen Beschränkungen wurden die folgenden Studienziele im Sinne einer aktuellen Erfassung des Ist-Zustands realisiert:

(1) „Bewertung der Effektivität der verschärften Regelungsinstrumente der SpielV hinsichtlich Suchtprävention und -bekämpfung“ für Spielteilnehmende und Jugendliche

- Erfassung des aktuellen Spielverhaltens aus Sicht der Spielenden
- Erfassung der aktuellen Problemlage bei den Spielenden
- Erfassung von erinnertem Ausweichverhalten auf andere Glücksspiele bei aktuellen und ehemals Spielenden
- Befragung zum subjektiv wahrgenommenen Einfluss der Veränderungen durch die 6. Änderungsverordnung zur SpielV durch Spielende, Betreibende und Expert:innen (Regelungsinstrumente) sowie deren Bewertung der Veränderungen und deren Wirksamkeit
- Erfassung der Teilnahme an und professionellen Einschätzung zur Verbreitung von illegalen Glücksspielen
- Literaturrecherche zu anderen Studien, die in der Vergangenheit die Effektivität der Regelungsinstrumente der SpielV untersucht und Vor- und Nachteile bewertet haben.

(2) Bewertung der Umsetzung der Jugendschutzvorgaben und Wirkung der sich auf den Jugendschutz beziehenden Warnhinweise

- Überprüfung der Erfüllung der Jugendschutzvorgaben durch Begehungen
- Überprüfung des Durchführens von Einlass- und Ausweiskontrollen durch Begehungen sowie der Nutzung der gerätegebundenen, personenungebundenen Identifikationsmittel („Spielerkarte“) und den erweiterten Pflichten des Aufstellers
- Literaturrecherche zu anderen Studien, die in der Vergangenheit den Jugendschutz durch die SpielV geprüft haben.

(3) Gewinnung von Erkenntnissen für „Schlussfolgerungen zu möglichen weiteren Instrumenten der Suchtprävention“

- Erfassung der Vorschläge von derzeitigen und sich im Hilfesystem befindenden (ehemaligen) Spielenden, von Betreibern, Expert:innen sowie aus der wissenschaftlichen Literatur für zukünftige Verbesserungen
- Ein weiteres Thema ist die Einschätzung der befragten Gruppen zu verschiedenen Aspekten des Vulnerabilitäts-Risiko-Modells. Auf Basis des Modells können Schlussfolgerungen zu differenzierten Schutzmaßnahmen für risikoarme und vulnerabel Spielende abgeleitet werden.

Bei der Planung der Umsetzung der Vorgaben haben wir uns - zur Vergleichbarkeit der Ergebnisse - an der Studie von 2009/2010 zur 5. Änderungsverordnung zur SpielV orientiert, soweit neuere Entwicklungen keine Änderungen erforderten. Weiterhin wurden zu den Themen, soweit möglich, jeweils die Antworten von fünf Gruppen erfasst: derzeit Spielende, ehemals Spielende, Spielende im Hilfesystem, Betreibende sowie Expert:innen (einschließlich Auswertung der Literatur. Dazu kamen unangekündigte Kontrollen und verdeckte Testbesuche.

3.2 Teilstudien (siehe 3.2.3)

Die Umsetzung der drei Studienziele erfolgte in acht Teilstudien, die im Jahr 2022 und Anfang 2023 weitgehend parallel geplant, durchgeführt und ausgewertet wurden.

(1a) Teilstudie mit **derzeit Spielenden an GSG** in Spielhallen und Gaststätten

(1b) Teilstudie mit **ehemals Spielenden an GSG**

(1c) Teilstudie mit **(ehemals) Spielenden im Hilfesystem**

(2) Teilstudie mit Betreibenden von Spielhallen und Gaststätten

(3) Teilstudie mit **Expert:innen** aus Aufsicht, Beratung/Behandlung und Wissenschaft, einschließlich einer Literaturrecherche

(4) Teilstudie zur **verdeckten, teilnehmenden Beobachtung** in Spielhallen und Gaststätten

(5) Teilstudie zu **Begehungen mit Ordnungsämtern** in Spielhallen und Gaststätten

(6) Beobachtungen zur Einhaltung der Jugendschutzbestimmungen durch **Testeintritte** (in Teilstudie 4 integriert).

4 Methodik

Die Datenerhebung zu den Teilstudien 1a (derzeit Spielende an GSG) und 1b (ehemals Spielende an GSG) wurde wegen der großen Anzahl der Interviews an das infas Institut für angewandte Sozialwissenschaft vergeben. Die Interviews für die Teilstudien 1c (ehemals Spielende im Hilfesystem), 2 und 3 (Betreibende und Expert:innen), die Begehungen in den Teilstudien 4 und 6 (Testeintritte und teilnehmende Beobachtungen) sowie die Literaturlauswertung haben Mitarbeitende der Projektgruppe durchgeführt. Die Begehungen in Spielstätten (Teilstudie 5) erfolgten durch einen Experten mit Vertretern aus Ordnungsämtern.

In den Kapiteln 4.4 bis 4.11 sind für die einzelnen Teilstudien die Informationen zur Stichprobe, zu möglichen Stichprobenverzerrungen, zu den Untersuchungsinstrumenten und zur Durchführung dargestellt.

Aufgrund sehr geringer Fallzahlen für die Gruppe der Personen, die früher an GSG gespielt haben und dann zu anderen Glücksspielen gewechselt hat, wurde die Teilstudie 1b während der Datenerhebung abgebrochen. Alle anderen angestrebten Studienziele konnten realisiert werden.

5 Zusammenfassung der Ergebnisse (Kapitel 5) und Schlussfolgerungen (Kapitel 6)

Es werden im Folgenden zehn zentrale Ergebnisse aus der Bewertung der neuen Regelungsinstrumente der 6. Änderungsverordnung sowie des erfassten Spielverhaltens der derzeit Spielenden zusammengefasst. Einbezogen werden auch die bisherigen Regelungsinstrumente der SpielV sowie die Maßnahmen aus dem GlüStV, die sich auf GSG beziehen. Die Ergebnisse sind nach den drei Studienzielen geordnet. Aus jedem Ergebnis wurde eine Schlussfolgerung abgeleitet.

5.1 Studienziel 1: „Bewertung der Effektivität der verschärften Regelungsinstrumente der SpielV hinsichtlich Suchtprävention und -bekämpfung“

5.1.1 Bewertung der Wirksamkeit der Regelungsinstrumente der SpielV und ausgesuchter Maßnahmen des GlüStV

Ein Überblick der Ergebnisse zur eingeschätzten Wirksamkeit der Regelungen hinsichtlich Schutz von Spielenden durch die befragten Gruppen ist in Tabelle 85 (SpielV) und Tabelle 86 (GlüStV) dargestellt. Dabei gibt die rote Markierung an, dass mehr als 66% der Befragten die Maßnahme als eher nicht wirksam oder überhaupt nicht wirksam bewerteten, die grüne Markierung gibt an, dass mehr als 66% der Befragten die Maßnahme als eher wirksam oder sehr wirksam bewerteten und grau gibt an, dass in der Bewertung des Regelungsinstruments keine Zweidrittel-Mehrheit für oder gegen die Wirksamkeit vorlag. Dabei ist zu beachten, dass es sich um Einschätzungen handelt und dass einige der Regelungsinstrumente nicht gut bekannt waren

Ergebnis 1

Alle befragten vier Gruppen (derzeit Spielende, Spielende im Hilfesystem, Betreibende und Expert:innen) stimmen mehrheitlich überein, dass die 6. Änderungsverordnung zur SpielV sowie die hier untersuchten Maßnahmen des GlüStV (einschließlich schon vorab bestehender Regulierungen) den Schutz der Spielenden bei voller Umsetzung eher oder stark verbessern. Die Einschätzung der Wirksamkeit einzelner Regelungsinstrumente wird dabei sehr unterschiedlich bewertet, abhängig vom jeweiligen Instrument und der befragten Gruppe. Überwiegend wirksam (zumindest zwei der vier Gruppen) werden eingeschätzt: das gerätegebundene, personenungebunden Identifikationsmittel (Spielerkarte oder Code), Alterskontrollen, Personalschulung, zentrale Fremdsperre, zentrale Selbstsperre, Sperrzeiten, Werbeverbot und Ansprache problematisch Spielender durch das Personal. Überwiegend unwirksam werden beurteilt: Gewinn- und Verlustgrenzen, Spielunterbrechung nach drei Stunden, Einzeleinsatztaste, Informationsmaterial und Verbot der Mehrfachspielhallen.

Schlussfolgerung 1

Zusammenfassend überwiegen positive Einschätzungen gegenüber der Wirksamkeit der Regelungsinstrumente, wobei einige Einschätzungen erhebliche Unterschiede zwischen den befragten Gruppen aufweisen. Es besteht die Notwendigkeit einer evidenzbasierten Überprüfung zahlreicher Regelungen.

Ergebnis 2

Die Literaturrecherche ergab eine eingeschränkte oder mangelnde Wirksamkeit bezüglich der Regelungsinstrumente Schulungen, Gewinn- und Verlustgrenzen sowie Warnhinweise und Informationsmaterial.

Schlussfolgerung 2

Die aktuellen Regelungsinstrumente basieren nicht auf dem neuesten Stand der Wissenschaft.

5.1.2 Bewertung der Umsetzung der Maßnahmen der SpielV und des GlüStV

Ergebnis 3

Die Umsetzung der Maßnahmen wird unterschiedlich je nach Thematik und je nach befragter Gruppe beurteilt. Eher gut sind in Spielhallen die „strukturellen“ Vorgaben umgesetzt, wie Anzahl und Zulassung der GSG, Geräteabstände, Warnhinweise und Alkoholverbot. Eher schlecht umgesetzt werden die Vorgaben zur Spielerkarte oder Code und zu Schulungen. In Gaststätten werden fast alle Regelungen deutlich schlechter umgesetzt.

Schlussfolgerung 3

Insbesondere in Gaststätten sind deutliche Verbesserungen bei der Umsetzung aller Maßnahmen notwendig. Für alle Spielstätten sind eine bessere Umsetzung der Identitätsprüfung und eine wirksamere Verhinderung der Mehrfachbespielung notwendig.

Ergebnis 4

Es gibt aus mehreren Teilstudien Hinweise auf illegale Spielpraktiken. Diese reichen von legal zugelassenen Spielstätten, die ein nicht mehr zugelassenes GSG oder „Fungame“-Automaten (illegale GSG ohne Begrenzungen der Merkmale gemäß der SpielV) aufgestellt haben bis hin zu illegalen Spielstätten, z.B. sogenannten Casino-Cafés. Ein Problem ist dabei die fehlende zentrale Übersicht über alle Spielstätten und alle GSG sowie Personal- und Kompetenzdefizite bei den kontrollierenden Ordnungsämtern.

Schlussfolgerung 4

Verbesserungen zur Reduzierung illegaler Spielangebote und -praktiken sind notwendig.

5.1.3 Bewertung der Bekanntheit der Regelungsinstrumente der SpielV und des GlüStV

Ergebnis 5

Keines der Regelungsinstrumente war allen befragten Gruppen sehr gut bekannt.

Schlussfolgerung 5

Verbesserungen in der Bekanntheit der Regelungsinstrumente sind für ein verantwortungsbewusstes und rechtskonformes Angebot (Betreibende) bzw. für eine risikoarme Nutzung des Angebots (derzeit Spielende) notwendig. Zudem wäre eine Abstimmung der entsprechenden Gesetzgebung zwischen Bundes- (SpielV) und Landesebene (GlüStV) zur Vermeidung regionaler Unterschiede der Regelinstrumente sinnvoll.

5.1.4 Beschreibung des Spielverhaltens der derzeit an GSG Spielenden

Ergebnis 6

Die derzeit an GSG Spielenden spielen eher regelmäßig und zumeist auch andere Glücksspiele (Automaten in Spielbanken, Lotto), etwa 24% geben ihr verfügbares Geld oder mehr für Glücksspielen aus. Ein Teil der Spielenden spielt aus Motiven, die auf eine Problematik im Zusammenhang mit Glücksspielen hindeuten, dabei erfüllen etwa 41% die Screening-Kriterien einer Störung durch Glücksspielen.

Zu beachten ist dabei, dass die Art der Stichprobenziehung wahrscheinlich zu einer Überrepräsentation von Personen mit einer möglichen Störung durch Glücksspielen geführt hat (siehe Abschnitt 4.4 und 5.2).

Schlussfolgerung 6

Die neuen Regelungsinstrumente der SpielV und des GlüStV, in Verbindung mit Defiziten in der Kontrolle der Umsetzung, scheinen keinen Beitrag zur Reduzierung des Anteils der Personen zu leisten, die die Screening-Kriterien für eine mögliche Störung durch Glücksspielen erfüllen. Notwendig sind zum einen bessere Maßnahmen zur Früherkennung und zum Schutz problematisch Spielender, zum anderen Forschungsprojekte zur Frage, inwieweit durch bessere Regelungsinstrumente der Anteil problematisch Spielender reduziert werden kann.

Ergebnis 7

Derzeit Spielende geben an als Folge der geänderten Regelungen der 6. Änderungsverordnung ihr Spielverhalten an GSG reduziert oder gesteigert zu haben, es ist dabei kein klarer Trend zu erkennen. Die strengeren Regelungen führen dazu, dass ein Teil der derzeit Spielenden auf andere Glücksspiele (z.B. Spielautomaten in Spielbanken, Glücksspiele im Internet), zum Teil auch wahrscheinlich illegale Glücksspiele (im „Hinterzimmer“), ausweichen.

Schlussfolgerung 7

Änderungen an Regelungen für ein Segment des Glücksspielangebots wie für GSG müssen auf Auswirkungen für andere Segmente geprüft werden bzw. sollten abgestimmt für alle Segmente vorgenommen und regelmäßig auf mögliche Wechselwirkungen überprüft werden.

5.2 Studienziel 2: Bewertung der Umsetzung der Jugendschutzvorgaben und Wirkung der sich auf den Jugendschutz beziehenden Warnhinweise.

Ergebnis 8

Alterskontrollen als Regelungsinstrument für den Jugendschutz im Rahmen der SpielV wurden einheitlich als wirksam bewertet. Sowohl derzeit Spielende als auch Betreibende berichten im Gegensatz zur Untersuchung zur 5. Änderungsverordnung von einer hohen Anzahl an Alterskontrollen. Die Überprüfung von Alterskontrollen innerhalb dieser Studie zeigte auch eine hohe Umsetzung in Spielhallen. Einzig in Gaststätten werden Alterskontrollen in fast zwei Drittel aller Fälle nicht durchgeführt.

Schlussfolgerung 8

Maßnahmen zum Jugendschutz durch Eingangskontrollen werden in Spielhallen weitgehend umgesetzt, in Gaststätten sind deutliche Verbesserungen notwendig.

5.3 Studienziel 3 Gewinnung von Erkenntnissen für „Schlussfolgerungen zu möglichen weiteren Instrumenten der Suchtprävention“

Ergebnis 9

Für mögliche weitere präventive Maßnahmen zeigt sich bei zahlreichen Vorschlägen kein einheitliches Bild. Sie reichen von Änderungen der Regelungsinstrumente (z.B. Verbot von GSG in Gaststätten, Erhöhung des Mindestalters, Zeitbegrenzungen, Reduzierung von Bestandsspielhallen) über verbesserte Umsetzung (z.B. personengebundenes Identifikationsmittel, bessere Umsetzung durch das Spielstättenpersonal) bis hin zum verbesserten Vollzug (z.B. bundeseinheitliches Vorgehen, Verstärkung von Ordnungsämtern,

Präzisierung der Straftatbestände, höhere Bestrafung). Auch ein komplettes Verbot von GSG oder Glücksspielen wurde vorgeschlagen. Wenige Vorschläge betreffen die Unterstützung der Spielstätten, z.B. durch Schulung und Hilfe der Spielhallen bei der Umsetzung von Regelungen oder Stärkung der korrekt arbeitenden Spielstätten.

Schlussfolgerung 9

Die meisten Vorschläge betreffen Themen zur Änderungen der Regelungsinstrumente, besserer Umsetzung und Kontrollen der gültigen Regelungsinstrumente. Ein Teil sind weitergehende Verbote bis zum kompletten Verbot des Glücksspielens und damit über die Verbesserung der SpielV hinaus eher Gegenstand gesellschaftlicher und parlamentarischer Willensbildung.

Ergebnis 10

Zur Frage der Relevanz der diskutierten Faktoren für die Entwicklung von Problemen mit Glücksspielen bzw. einer Störung durch Glücksspielen wurde von allen befragten Gruppen am häufigsten die Eigenschaften der Person als Risikofaktoren genannt. Eine wichtige Bedeutung bei der Störungsentwicklung wurde auch dem sozialen Umfeld, den Glücksspielen sowie den Spielstätten beigemessen.

Schlussfolgerung 10

Die Aussagen der Befragten unterstützen den wissenschaftlich vorherrschenden Ansatz, dass sich eine Glücksspielstörung entwickelt, wenn eine vulnerable Person auf bestimmte Glücksspiel- und Umgebungsmerkmale trifft. Dementsprechend sollten vulnerable Personen für eine Störungsentwicklung frühzeitig erkannt und vor einer weiteren Problemverschärfung geschützt werden. Inwieweit Modifikationen bei den genannten anderen Faktoren das Risiko reduzieren, muss in wissenschaftlichen Studien besser geklärt werden.

6 Vorschläge (Kapitel 7)

Die Vorschläge sind nicht mehr nach den Zielen der Studie geordnet, sondern in 2 Abschnitte gegliedert, die sich im ersten Teil auf die verbesserte Einhaltung der bisherigen Regelungen beziehen, im zweiten Teil auf die Verbesserung der SpielV. Vorab werden die Rahmenbedingungen für die Auswahl der Vorschläge zusammengefasst.

6.1 Rahmenbedingungen für die Auswahl der Vorschläge

Die methodischen Grenzen bezüglich der drei Ziele der Studie (Bewertung der aktuellen Regelungen der SpielV in Hinblick auf den Schutz von Erwachsenen, von Jugendlichen sowie Vorschläge für weitere Präventionsinstrumente) haben wir in Kapitel 3 dargestellt. Darüber hinaus sind folgende Faktoren relevant:

6.1.1 Mögliche Auswirkungen der Regulierung für GSG auf Ausweichverhalten

Es gibt aus unseren Teilstudien Hinweise auf Ausweichbewegungen in legale und illegale Glücksspielsegmente. Dies sollte bei Änderungen regelmäßig erfasst und bei Bedarf zu Anpassungen der Regulierung in einen adaptiven Prozess führen.

6.1.2 Wertefragen bei der Glücksspielregulierung

In Kapitel 2.6 haben wir die Relevanz von Werthaltungen bei der Regulierung des Glücksspiels angesprochen. Solche Werthaltungen sind wissenschaftlich nicht zu entscheiden, sondern Gegenstand gesellschaftlicher Konsensbildung und parlamentarischer Willensbildung. Jedoch sollten die Auswirkungen (Vor- und Nachteile) unterschiedlicher Regulierungen wissenschaftlich untersucht werden.

6.1.3 Vulnerabilitäts-Risiko-Modell zur Entwicklung einer Glücksspielstörung

Das in Abschnitt 2.5 dargestellte Vulnerabilität-Risiko-Modell als Grundlage für unsere Untersuchungen geht davon aus, dass sich eine Glücksspielstörung entwickelt, wenn eine vulnerable Person auf bestimmte Glücksspiel- und Umgebungsmerkmale trifft. Aus dem Vulnerabilitäts-Risiko-Modell kann man für eine Glücksspielregulierung entsprechend eines Public Health-Ansatzes drei Zielgruppen ableiten:

- (1) Jugendliche: Verbot der Teilnahme an Glücksspielen und Vermittlung einer Risikokompetenz gegenüber Glücksspielen.
- (2) Resiliente Erwachsene: Unterstützung für eine risikobewusste und risikoarme Glücksspielteilnahme.
- (3) Vulnerable Erwachsene: Zusätzliche Schutzmaßnahmen zur Früherkennung und Begrenzung/Verhinderung pathologischen Glücksspielverhaltens.

6.2 Vorschläge zur umfassenden Einhaltung der aktuellen Regelungen der SpielV und der hier relevanten Regelungen des GlüStV

Eine zentrale Grundlage für alle Maßnahmen zur **Umsetzung** von Verbraucherschutz und Jugendschutz in Spielhallen und Gaststätten ist (a) die möglichst vollständige Einhaltung der dafür relevanten gegenwärtigen Bestimmungen der SpielV und (b) die Reduzierung des illegalen Angebots in Spielstätten (illegale GSG in Spielhallen und Gaststätten, sowie illegale Aufstellorte wie z.B. „Casino Cafés“). Die Studienergebnisse zeigen hier deutliche Mängel auf (Schlussfolgerungen 3 und 4). Zur Verbesserung werden für diese beiden Schlussfolgerungen jeweils verschiedene Vorschläge entwickelt:

Vorschlag 1

Eine zentrale Datenbank für alle GSG und Aufstellorte, verbunden mit einer einfachen Überwachungsfunktion und einer einfachen elektronischen Ablesung durch Kontrollpersonal (Schlussfolgerung 4)

- In der Vorbereitung mehrerer Teilstudien wurde deutlich, insbesondere bei der Stichprobenziehung für Spielhallen und Gaststätten, dass die Qualität aktueller Register bzw. Auflistungen auf Gemeinde- bzw. Landesebene sehr unterschiedlich ist und bis auf wenige Ausnahmen mangelhaft: die angefragten Verzeichnisse sind nicht vorhanden, veraltet und unvollständig, in Papierform, insbesondere für Gaststätten. Dies ist ein deutliches Hindernis für die Kontrolle der Spielstätten, aber auch für eine Evaluierung zukünftiger Entwicklungen in Hinblick auf die Ziehung repräsentativer Stichproben.
- Dazu kommt, dass nach zahlreichen Berichten, Informationen aus den Teilstudien und Aussagen der Expert:innen die Ordnungsbehörden zeitlich und fachlich überfordert sind, die notwendigen Kontrollen durchzuführen. Dieses Problem wurde bereits in unserer Studie zu SpielV vor 10 Jahren festgehalten und wird sich aufgrund des Personalmangels wahrscheinlich auch in Zukunft nicht abschwächen.
- Diese Problematik kann durch eine zentrale elektronische Datenbank stark reduziert werden. Sie könnte bei der PTB oder bei der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder angesiedelt werden.
- Ein solche Datenbank hätte Vorteile auf der zentralen Ebene: Übersicht über GSG und ihre Aufstellorte in Deutschland und auf Länderebene, sowie lokaler auf kommunaler Ebene. Sie würde die Feststellung nicht mehr gültiger Geräte (fehlende Überprüfung gemäß §7 SpielV bzw. nach maximaler Aufstelldauer) ermöglichen, die die Aufsteller nicht abgemeldet haben. Nutzung für Steuererfassung und für weitere Evaluierungsstudien.
- Dezentral könnten bei Kontrollen vor Ort ohne Mühe und besondere Fachkenntnisse die Legalität der jeweils vorhandenen Geräte z.B. durch elektronische Lesegeräte einfach und schnell festgestellt werden. Weiterhin könnten bei Überprüfungen gesichtete Geräte leichter

als illegal identifiziert werden, da z.B. unter der Adresse gar keine GSG von den Aufstellern angemeldet wurden.

Vorschlag 2

Verpflichtende Kontrollen durch technische Prüfgesellschaften (Schlussfolgerung 3 und 4)

- Aktuell erfolgt eine angekündigte Prüfung der legalen GSG durch öffentlich bestellte Sachverständige der IHK und von der PTB zugelassene Prüfstellen. Diese Prüfung beschränkt sich aber gem. §7 SpielV auf die Übereinstimmung mit der zugelassenen Bauart nach maximal 2 Jahren ab Aufstellung.
- Vorgeschlagen wird, analog der regelmäßigen Kontrolle technischer Geräte durch Gesellschaften wie DEKRA und wie teilweise von verschiedenen Zertifizierungsfirmen schon angeboten, eine erweiterte regelmäßige verpflichtende Zertifizierung sowie zufallsverteilte und unangekündigte Kontrollen, um die Ordnungsämter zu entlasten.
- Neben der technischen Prüfung (Legalität und Anzahl der Geräte) könnten auch andere Vorgaben wie Schulungsbescheinigungen, Jugendschutz, Maßnahmen zur Verhinderung der Mehrfachbespielung und die Sperrabfrage geprüft werden.

Vorschlag 3

Verbesserung der polizeilichen und gerichtlichen Kontrollmöglichkeiten (Schlussfolgerung 4)

- Expert:innen zu diesem Thema hoben hervor, dass klarere Regelungen und Gesetze zur Abgrenzung legaler und illegaler Spielstätten die Arbeit der Polizei und Gerichte erleichtern würden. Beispiele sind klarere Straftatbestände, die Prüfung von Maßnahmen zur erleichterten Beschlagnahme illegaler Geräte und höhere Strafen.
- Durch das Gesetz zur Änderung der Gewerbeordnung und anderer Gesetze vom 8. November 2022 (BGBl. I S. 2009) wurde in die Gewerbeordnung der neue §148c eingefügt, der die Einziehung von nicht rechtskonformen Geldspielgeräten erleichtert. Das Inkrafttreten fiel in die Zeit der Studiendurchführung, die Wirksamkeit kann deshalb noch nicht beurteilt werden.

Als Schlussfolgerung aus den Ergebnissen zu Spielhallen wurde festgehalten, dass die Vorgaben der SpielV zum Jugendschutz weitgehend und zum Verbraucherschutz für Erwachsene größtenteils eingehalten werden. Kritische Punkte sind die mangelnde Bekanntheit einzelner Regelungsinstrumente, die Umgehung der Nutzung der gerätegebundenen Spielerkarte und damit die Möglichkeit der Mehrfachbespielung, sowie Defizite bei den Schulungen des Spielstättenpersonals und bei der Ansprache von Spielenden mit einem problematischen Spielverhalten. Dazu werden die Vorschläge 4 bis 6 gemacht (Umsetzung der Schlussfolgerungen 1, 3 und 5):

Vorschlag 4

Die Regelungsinstrumente der aktuellen SpielV sollten in Schulungen von Betreibenden und Spielstättenpersonal mehr Raum erhalten.

Vorschlag 5

Entweder eine Verbesserung der Umsetzung der gerätegebundenen Spielerkarte (Schulungen zur Spielerkarte, höhere Strafbewehrung, Einbeziehung in verpflichtende Kontrollen) oder nach datenschutzrechtlicher Klärung die Einführung einer personengebundenen Spielerkarte.

- Schulungen von Personal und Betreibenden sollten die Spielerkarte und Folgen der Umgehung beinhalten (siehe Vorschlag 4). Zumindest stichprobenhafte verdeckte Kontrollen sind empfehlenswert (siehe Vorschlag 2).
- Alternativ könnte entsprechend der Überlegungen zur personenbezogenen Nutzung von Online-Glücksspielen im Rahmen des GlüStV eine personenbezogene Spielerkarte mit ID-Nummer kombiniert mit dem Personalausweis genutzt werden. Die datenschutzrechtlichen Aspekte sollten analog der Sperr- und Limitdateien im GlüStV diskutiert werden.

Vorschlag 6

Trennung der Verantwortung für die Beobachtung riskanten Spielverhaltens durch das Aufsichtspersonal und der Ansprache von Betroffenen/Motivierung zur Selbstsperre/Fremdsperre durch externe Beauftragte für Spieler:innenschutz der Betreiberfirmen oder in Kooperation mit Beratungsstellen.

In den Schlussfolgerungen zu Geldspielgeräten in Gaststätten wird die weitgehende Nichteinhaltung aller Regelungen der SpielV festgehalten. Dazu der Vorschlag 7 zur Umsetzung der Schlussfolgerung 3, 4 und 8.

Vorschlag 7

Setzung einer Frist für die umfassende Umsetzung der SpielV und ihre zeitnahe Kontrolle, inwieweit die Eigenmaßnahmen der Betreibenden (sowie die Umsetzung der Vorschläge 1 bis 5) zu einer deutlichen und messbaren Verbesserung beigetragen haben.

- Eine Herausforderung wird es diesbezüglich sein, alle Betreibenden ohne bundesweite Listen zu informieren und zu kontrollieren (siehe Vorschläge 1 bis 3).
- Falls dies in einer Übergangsfrist nicht zum Erfolg führt, sollte der Ordnungsgeber über weitere Maßnahmen einschließlich der Option eines Verbots des Spielens an GSG in Gaststätten entscheiden.

6.3 Vorschläge für zukünftige Verbesserungen der SpielV für Spielhallen und Gaststätten

Die folgenden Vorschläge 8 bis 10 gehen über die Umsetzung und Durchsetzung der aktuellen Regelungen der SpielV und des GlüStV hinaus und beziehen sich vor allem auf eine Verbesserung der Wirksamkeit der Regelungsinstrumente (Umsetzung der Schlussfolgerungen 1, 2, 6 und 7):

Vorschlag 8

Regelmäßige Wiederholungsbefragungen von Spielenden an GSG in kürzeren Abständen zur kontinuierlichen Evaluation der SpielV

- In einem Längsschnitt-Untersuchungskonzept mit einer möglichst repräsentativen Stichprobe von aktuellen und ehemals Spielenden an GSG können mögliche Veränderungen zentraler Parameter systematisch und mit weniger Fehleranfälligkeit erfasst und die Effektivität der Regelungsinstrumente eingeschätzt werden.
- Damit kann eine zentrale methodische Schwäche der bisherigen Studien zur Evaluation der SpielV (wie auch schon im Endbericht zur wissenschaftlichen Evaluation der 5. Änderungsverordnung zur SpielV von 2010 und vom Fachbeirat Glücksspiel hervorgehoben) beseitigt werden. Der Abstand der Messungen sollte entsprechend des geplanten Inkrafttretens von Änderungen an der SpielV und deren Übergangsregelungen gewählt werden.

Vorschlag 9

Regelmäßige Fachgespräche und Überarbeitungen der SpielV entsprechend dem aktuellen wissenschaftlichen Stand

- Es sollten regelmäßige Fachgespräche zu Erfahrungen mit bestimmten Regelungsinstrumenten und zu möglichem Handlungsbedarf stattfinden. Teilnehmen sollten Personen aus Betrieben, PTB, Prüfgesellschaften (Vorschlag 2), Hilfseinrichtungen, Polizei und Justiz, Wissenschaft und Ministerien.
- Weiterhin sollten regelmäßige Literaturübersichten durch Expert:innen dabei unterstützen, den aktuellen wissenschaftlichen Stand der Wirksamkeit einzelner Regelungsinstrumente zu prüfen. Beispielsweise ist in der Literaturrecherche zu dieser Studie deutlich geworden, dass Warnhinweise anders aufbereitet werden sollten, um eine erhöhte Wirksamkeit zu erzielen.

Vorschlag 10

Einheitliche und koordinierte Änderungen der SpielV und des GlüStV und entsprechender Evaluationen innerhalb EU, Bund, Ländern und Kommunen

- Es wird vorgeschlagen, wissenschaftliche Studien zur Evaluation der Regelungen, systematische Erfassung von Erfahrungen und rechtliche Überarbeitungen in einem abgestimmten Prozess von SpielV und GlüStV (und anderer einschlägiger Regelungen) zu gestalten und dabei insbesondere auf eine möglichst gleich gestaltete Regelungsintensität zu achten, um eine Abstimmung und Einheitlichkeit der rechtlichen Bestimmungen zu ermöglichen und damit auch die Kanalisierung der Spielenden in das legale Glücksspiel zu erreichen.
- Weiterhin wird ein Austausch über die Umsetzung der Regulierung der Merkmale der Geldspielgeräte GSGs mit anderen Aufsichtsbehörden in Europa vorgeschlagen, um Lösungsansätze bezüglich bestimmter Aspekte auszutauschen, beispielsweise hinsichtlich der Umgehung von Regulierungen der Spielmerkmale (Richter, 2019) oder der Definition eines „Spiels“ bei GSG.

Als letztes wird auf mögliche Eingriffe in Glücksspielmerkmale zur Verbesserung der Prävention der Glücksspielstörung eingegangen:

Vorschlag 11

Die wichtigsten kontrovers beurteilten Regelungen der SpielV (und der GSG betreffenden Regelungen des GlüStV) werden in wissenschaftlichen Studien mit einer Experimentierklausel in der SpielV in der Praxis hinsichtlich einer Verbesserung ihrer präventiven Wirkung evaluiert und Alternativen erprobt.

- Beispielsweise kann die Wirksamkeit der einzelnen Regelungsinstrumente nur durch ein experimentelles Setting geprüft werden, in dem jeweils nur ein Regelungsinstrument verändert wird und die anderen stabil bleiben. Solche Studien erfordern jedoch eine entsprechende Klausel zur experimentellen „Manipulation“ von GSG zu Forschungszwecken und eine Kooperation von PTB, Forschenden, Herstellenden und Aufstellenden.