

04.10.05

**Empfehlungen
der Ausschüsse**

Wi - AS - FJ - Fz - In

zu **Punkt ..** der 815. Sitzung des Bundesrates am 14. Oktober 2005

Fünfte Verordnung zur Änderung der Spielverordnung

A.

Der federführende **Wirtschaftsausschuss**,

der **Ausschuss für Arbeit und Sozialpolitik**,

der **Finanzausschuss**

und der **Ausschuss für Innere Angelegenheiten** empfehlen dem Bundesrat,

der Verordnung gemäß Artikel 80 Abs. 2 des Grundgesetzes nach Maßgabe folgender Änderungen zuzustimmen¹:

¹ Die Empfehlungen werden im Beschluss gegebenenfalls zusammengefasst und redaktionell angepasst.

...

In
(bei An-
nahme
entfallen
die Ziffern
2, 4, 5
und 6)

1. Zu Artikel 1 Nr. 1 bis 5, 8, 9, 11 und 12 (§§ 3, 6, 6a Satz 1, §§ 7, 9 Abs. 1 und 2 - neu -, §§ 14, 15, 19 und 20 SpielV)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) Die Nummern 1, 2, 4, 8, 9 und 12 sind zu streichen.
- b) In Nummer 3 sind in § 6a Satz 1 die Wörter "von Spielgeräten, die keine Bauartzulassung oder Erlaubnis nach den §§ 4, 5, 13 oder 14 erhalten haben oder die keiner Erlaubnis nach § 5a bedürfen, ist verboten" durch die Wörter "und der Betrieb von Spielgeräten sind verboten" zu ersetzen.

- c) In Nummer 5 ist § 9 wie folgt zu ändern:

aa) Dem bisherigen Wortlaut ist die Absatzbezeichnung "(1)" voranzustellen.

- bb) Nach Absatz 1 ist folgender Absatz 2 anzufügen:

"(2) Der Aufsteller eines Spielgerätes oder der Veranstalter eines anderen Spiels darf dem Spieler neben der Ausgabe von Gewinnen über gemäß § 33c und § 33d der Gewerbeordnung zugelassene Spielgeräte oder andere Spiele keine sonstigen Gewinnchancen in Aussicht stellen und keine Zahlungen oder sonstigen finanziellen Vergünstigungen gewähren."

- d) Nummer 11 ist wie folgt zu fassen:

"11. In § 19 Abs. 1 wird Nummer 8 durch folgende Nummern 8 und 8a ersetzt:

'8. entgegen § 9 Abs. 1 Vergünstigungen gewährt oder gewonnene Gegenstände zurückkauft oder gewonnene Gegenstände in einen Gewinn umtauscht, dessen Gestehungskosten den zulässigen Höchstgewinn überschreiten,

8a. entgegen § 9 Abs. 2 neben der Ausgabe von Gewinnen über gemäß § 33c und § 33d der Gewerbeordnung zugelassene Spielgeräte oder andere Spiele sonstige Gewinnchancen in Aussicht stellt oder Zahlungen oder sonstige finanzielle Vergünstigungen gewährt."

Fz
(entfällt bei Annahme von Ziffer 1; bei Annahme entfallen die Ziffern 4, 5, und 6)

2. Zu Artikel 1 Nr. 1 bis 5, 8, 9, 11 und 12 (§§ 3, 6, 6a Satz 1, 7, 9, 14, 15, 19, 20 SpielV)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) Die Nummern 1, 2, 4, 5, 8, 9, 11 und 12 sind zu streichen.
- b) In Nummer 3 sind in § 6a Satz 1 die Wörter ",die keine Bauartzulassung oder Erlaubnis nach den §§ 4, 5, 13 oder 14 erhalten haben oder die keiner Erlaubnis nach § 5a bedürfen," zu streichen.

Fz, In
(bei Annahme entfällt Ziffer 6)

3. Zu Artikel 1 Nr. 6, 7 und 10 (§§ 12, 13, 16a - neu - SpielV)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

- a) Nummer 6 ist wie folgt zu fassen:

"6. Nach § 12 Abs. 1 Satz 1 wird folgender Satz eingefügt:

'Der Antragsteller hat mit dem Antrag eine schriftliche Erklärung vorzulegen, dass bei dem von ihm zur Prüfung eingereichten Geldspielgerät die Möglichkeit vorhanden ist, den Kassensinhalt für steuerliche Erhebungen der Finanzbehörden sowie der Gemeinden auszulesen.'

- b) Nummer 7 ist wie folgt zu fassen:

"7. In § 13 wird nach Nummer 8 folgende Nummer 9 angefügt:

'9. Das Spielgerät beinhaltet eine Kontrolleinrichtung, die sämtliche Einsätze und Gewinne zeitlich erfasst sowie mindestens folgende Betriebsvorgänge des Gerätes aufzeichnet:

- Gerätenummer (ggf. Hallennummer),
- Datum der Kassierung,
- Datum der letzten Kassierung,
- Betriebsstunden des Gerätes je Tag,
- Spieleinsätze (Geldeinwurf, Anzahl der Spiele),
- Anzahl der Türöffnungen,
- Elektronisch gezahlte Kasse,

- Röhrenfüllungen (mit und ohne Türöffnungen) und Röhrenentnahmen sowie
- von Hand eingestellte Sonderspiele.

Die Auslesung, der Ausdruck und die Speicherung der Daten nach Satz 1 dürfen nicht durch technische Vorrichtungen oder auf andere Weise eingeschränkt werden können."

c) Nummer 10 ist wie folgt zu fassen:

"10. Nach § 16 wird folgender § 16a eingefügt:

'§ 16a

Der Aufsteller und der Gewerbetreibende sind verpflichtet, die Auslesung, den Ausdruck und die Speicherung der Daten nach § 13 Nr. 9 Satz 1 lückenlos und ungekürzt vorzunehmen. Diese Daten sowie vorhandene statistische Auswertungen sind zehn Jahre aufzubewahren und den Finanzbehörden sowie den Gemeinden zum Zwecke steuerlicher Erhebungen zur Verfügung zu stellen."

Begründung zu den Ziffern 1 bis 3²:

zu Ziffern 1 und 2:

Mit der Vorlage des BMWA sollen

- die zulässigen Aufstellzahlen von Geldspielgeräten in Spielhallen und Gaststätten von 10 auf 15 bzw. von 2 auf 3 erhöht werden,
- die Mindestlaufzeit der Spiele von 12 auf 5 Sekunden herabgesetzt werden,
- die Zulässigkeitsbedingungen für Geldspielgeräte liberalisiert werden und
- die so genannten Fun Games verboten werden, soweit mit ihnen direkt oder indirekt Geld oder geldwerte Vorteile gewonnen werden können.

Bis auf das im letzten Spiegelstrich genannte Ziel sind die vorstehenden Ziele abzulehnen.

Während die Geldspielgeräte nach der Gewerbeordnung (Gesetzliche Definition: "Spielgeräte, die mit einer den Spielausgang beeinflussenden technischen Vorrichtung ausgestattet sind") früher auf Grund dieser Definition als in den Bereich der Geschicklichkeits- oder Unterhaltungsspiele fallend angesehen werden konnten, haben sie sich inzwischen - teilweise kaum bemerkt - zu echten Glücksspielgeräten entwickelt.

² Die Begründung wird gegebenenfalls redaktionell angepasst.

Die vom BMWA vorgeschlagene Änderung mit ihrer Erhöhung der zulässigen Aufstellzahlen um 50 % und der Herabsetzung der Mindestspieldauer von 12 auf 5 sec. sowie der "Liberalisierung der Zulassungsbedingungen", d. h. die Erhöhung der Einsatzmöglichkeiten und der Verlustmöglichkeiten und die Änderung der Berechnungsart, zementieren diese Entwicklung. Die in Artikel 1 Nr. 6 (§ 12 SpielV) enthaltene Definition in Absatz 2 Buchstabe b belegt, dass mit dieser Änderung der Spielverordnung Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit reine Glücksspielgeräte werden ("die Gewinnaussichten zufällig sind").

Diese Veränderung in der Qualität der Geräte zusammen mit der Erhöhung der Aufstellzahlen und der Herabsetzung der Mindestspieldauer ist durch die Kompetenz des Bundes zur Regelung des "Rechts der Wirtschaft" nicht mehr gedeckt. Durch diese Umgestaltung greift der Bund in das Glücksspielrecht der Länder ein, das zum Rechtsgebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gehört.

Auch unabhängig von diesen rechtssystematischen Bedenken ist die geplante Erweiterung als ordnungspolitisch nicht sinnvoll abzulehnen. Über 80 % der Fälle von Spielsucht entwickeln sich im Bereich des gewerblichen Spiels. Jede Ausdehnung dieses besonders problematischen Bereichs ist daher abzulehnen.

{nur Fz}

{Auch die materielle Grenzziehung zwischen dem streng reglementierten und nach § 284 StGB grundsätzlich verbotenen Glücksspiel einerseits und den in der Spielverordnung geregelten "Spielgeräten mit Gewinnmöglichkeit" würde verwischt werden. Glücksspielautomaten sind nur in staatlich konzessionierten Spielbanken zulässig. Die Zahl der in Spielbanken aufgestellten Glücksspielautomaten beträgt entsprechend der ordnungspolitischen Zielsetzung derzeit nur rund 7.000. Dem gegenüber stehen rund 200.000 "Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit". Eine Ausweitung und weitere Annäherung der Spielmöglichkeiten bei "Spielgeräten mit Gewinnmöglichkeit" an die Glücksspielautomaten in den Spielbanken würde den ordnungsrechtlichen Bemühungen entsprechend der Wertung des § 284 StGB, den Spieltrieb zu begrenzen und zu kanalisieren, klar entgegenwirken.}

[nur In;
setzt
Annahme
von Ziffer
1 voraus]

[Durch die Ergänzung in Artikel 1 Nr. 3 (§ 6a SpielV) wird klargestellt, dass ab Inkrafttreten der Änderungsverordnung nicht nur die Aufstellung der in § 6a SpielV im Einzelnen beschriebenen Spielgeräte ("Fun-Games"), sondern auch der weitere Betrieb derartiger Geräte verboten ist.

Mit dem neu eingefügten § 9 Abs. 2 SpielV werden sämtliche Zahlungen und Vergünstigungen verboten, die neben der Ausgabe von Gewinnen über gemäß § 33c und § 33d GewO zugelassene Spielgeräte oder andere Spiele gewährt werden.

Die auf § 33f Abs. 1 Nr. 2 GewO gestützte Regelung dient dem Spielerschutz (Eindämmung des Spieltriebs) und stellt sicher, dass die Gewinn- und Verlustgrenzen des § 13 SpielV nicht umgangen werden. Das Verbot gilt unabhängig vom einzelnen Spiel im Verhältnis Aufsteller-Spieler. Das Verbot betrifft vor allem die so genannte Jackpots, die in jüngster Zeit verstärkt

Verbreitung finden. Jackpots und ähnliche Sonderzahlungen sind – unabhängig von der jeweiligen formalrechtlichen Ausgestaltung – im Hinblick auf die gesteigerten Spielanreize und das damit verbundene erhöhte Suchtpotenzial höchst bedenklich. Sie sind insbesondere geeignet, bei den Spielern den Eindruck zu erwecken, dass für die Geldspielgeräte die Gewinn- und Verlustbegrenzungen der SpielV nicht mehr gelten. Durch das Verbot wird auch missbräuchlichen Gestaltungen der Boden entzogen, bei denen entgegen dem Grundsatz der zufälligen Entscheidung der Jackpot an nach bestimmten Kriterien oder gar ad hoc ausgewählte Spieler (so genannte Topspieler) ausgeschüttet wird.

Darüber hinaus wird das in § 9 Abs. 2 SpielV neu eingeführte Verbot bußgeldbewehrt.]

<Zu begrüßen ist nur das ausdrückliche Verbot der so genannten "Fun Games", soweit diese in der Lebenswirklichkeit, und das ist überwiegend der Fall, nicht als bloße Unterhaltungsspielgeräte betrieben werden, sondern den Kitzel eines echten Gewinns bieten, d. h. als unerlaubte Glücksspielgeräte betrieben werden. Aus diesem Grund kann der Einfügung des § 6a in die Spielverordnung zugestimmt werden, wobei dieser jedoch redaktionell angepasst werden muss.>

<nur Fz
setzt die
Annahme
von Ziffer
2 voraus>

zu Ziffer 3:

Die vorgeschlagenen Änderungen in Artikel 1 Nr. 6, 7 und 10 dienen dem kommunalen Anliegen, die technischen Grundlagen (Datenaufzeichnung, Manipulationssicherheit) für die Erhebung der örtlichen Spielgerätesteuern zu gewährleisten. Das Bundesverwaltungsgericht hat durch drei Urteile vom 13. April 2005 (BVerwG 10 C 5.04, 10 C 8.04 und 10 C 9.04) die Zulässigkeit des Stückzahlmaßstabs zur Erhebung der Vergnügungssteuer für Spielautomaten mit Gewinnmöglichkeit erheblich eingeschränkt. Viele Gemeinden und einige Länder werden dadurch gezwungen sein, ihre Steuersatzungen bzw. Vergnügungssteuergesetze entsprechend anzupassen und für die Besteuerung von Geldspielgeräten andere Anknüpfungspunkte als die Anzahl der Geräte zu wählen, die näher am tatsächlich von den Spielern betriebenen Aufwand sind. Die in Betracht kommenden Alternativen zum Stückzahlmaßstab zeichnen sich sämtlich dadurch aus, dass sie an Daten anknüpfen müssen, die nicht durch bloßen Augenschein bei Betreten von Spielhallen oder Gaststätten gewonnen werden können. Spieleinsatz, Kasseneinhalt oder Anzahl der Spiele sind jeweils Daten, die nur durch elektronische und manipulationssichere Erfassung im einzelnen Gerät rechtssicher zu Besteuerungszwecken verwendet werden können.

Es ist aus kommunaler Sicht von entscheidender Bedeutung, dass solche alternativen Anknüpfungspunkte der örtlichen Besteuerung nicht schon aus technischen Gründen ausscheiden. Dieser Effekt drohte nämlich, wenn die neue Spielverordnung die entsprechende Erfassung im einzelnen Gerät nicht vorschriebe. Vergnügungssteuerrechtliche Regelungen, die dann nicht an den Kasseneinhalt des Gerätes anknüpfen, dem einzigen derzeit in der Verordnung

vorgesehenen Anknüpfungspunkt, könnten dann faktisch ins Leere laufen, wenn die zu steuernden Geräte die notwendigen Daten nicht manipulationssicher erfassen. Die seit dem 15. November 1989 bestehende "Freiwillige Selbstbeschränkung" der Spielgerätebranche im Hinblick auf den Einbau manipulationssicherer Zählwerke genügt den neuen Anforderungen zur Umsetzung eines rechtmäßigen Steuermaßstabes nicht mehr.

Neben der Schaffung der technischen Datengrundlagen bedarf es zugleich bestimmter Betreiberpflichten, die entsprechenden Daten zu dokumentieren, über einen gewissen Zeitraum (anknüpfend an § 147 Abs. 3 AO) aufzubewahren und den Steuerbehörden zur Verfügung zu stellen.

AS
(entfällt
bei
Annahme
von Ziffer
1 oder 2;
bei
Annahme
entfällt
Ziffer 5)

4. Zu Artikel 1 Nr. 4 (§ 7 Abs. 1 SpielV)

In Artikel 1 Nr. 4 sind in § 7 Abs. 1 die Wörter "oder eine nach § 17 des Geräte- und Produktsicherheitsgesetzes zugelassene Stelle" zu streichen.

Begründung:

Zugelassene Überwachungsstellen nach § 17 Abs. 5 Geräte- und Produktsicherheitsgesetz (GPSG) führen Prüfungen an überwachungsbedürftigen Anlagen durch. Überwachungsbedürftige Anlagen sind in § 2 Abs. 7 GPSG definiert und umfassen im wesentlichen Dampfkessel- und Druckbehälteranlagen, Aufzugsanlagen und Anlagen in explosionsgefährdeten Bereichen.

Die fachliche Kompetenz von zugelassenen Überwachungsstellen für den Bereich der Überprüfung von Geldspielgeräten ist somit nicht zwangsläufig gegeben, sondern bedürfte einer entsprechenden Erweiterung bzw. Anpassung des GPSG um diesen Aufgabenbereich.

Wi
(entfällt
bei
Annahme
von Ziffer
1, 2 oder
4)

5. Zu Artikel 1 Nr. 4 (§ 7 Abs. 1 SpielV)

In Artikel 1 Nr. 4 sind in § 7 Abs. 1 die Wörter "nach § 17 des Geräte- und Produktsicherheitsgesetzes" durch die Wörter "von der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt" zu ersetzen.

Begründung

Die Zulassungen nach § 17 Geräte- und Produktsicherheitsgesetz (GPSG) erfolgen gemäß Länder-Staatsvertrag durch die Zentralstelle der Länder für Sicherheitstechnik (ZLS) jeweils für bestimmte Bereiche. Auf Grund des Aufgabenbereichs der ZLS nach dem GPSG erfolgt keine Zulassung für Aufgaben

nach der Spielverordnung, so dass die nach § 17 GPSG zugelassene Stellen nicht die in § 7 Abs. 1 SpielV beabsichtigten Aufgaben erfüllen dürfen.

Da die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) bereits für die Bauartzulassung der Geldspielgeräte zuständig ist, kann sie auch beurteilen, welche Stellen für die Wahrnehmung der nach § 7 SpielV vorgesehenen Aufgaben geeignet ist. Die PTB soll daher die Stellen zulassen, die dann die Überprüfungen vor Ort durchführen werden.

Fz
hilfsweise
(entfällt
bei An-
nahme
der Ziffer
1, 2 oder
3)

6. Zu Artikel 1 Nr. 6, 7, 8 Buchstabe b (§ 12 Abs. 2 Buchstabe d, (§ 13 Abs. 1 Nr. 8, § 14 Abs. 1 Nr. 1 SpielV)

Artikel 1 ist wie folgt zu ändern:

a) In Nummer 6 ist § 12 Abs. 2 Buchstabe d wie folgt zu fassen:

"d) die Möglichkeit vorhanden ist, sämtliche Einsätze, Gewinne und Kasseninhalte für steuerliche Erhebungen zu dokumentieren."

b) In Nummer 7 ist § 13 Abs. 1 Nr. 8 wie folgt zu fassen:

"8. Das Spielgerät beinhaltet eine Kontrolleinrichtung, die sämtliche Einsätze, Gewinne und den Kassinhalt zeitgerecht, unmittelbar und auslesbar erfasst. Die Kontrolleinrichtung gewährleistet die in Nummern 1 bis 5 Satz 1 aufgeführten Begrenzungen."

c) In Nummer 8 ist Buchstabe b wie folgt zu fassen:

"b) Nummer 1 wird wie folgt gefasst:

'1. Die Bauart muss den in § 13 Abs. 1 Nr. 3, 6, 7, 8 und 9 bezeichneten Anforderungen entsprechen, wobei sich in § 13 Abs. 1 Nr. 3 die Summe der Verluste allein aus der Summe der Einsätze ergibt und nach § 13 Abs. 1 Nr. 8 nur sämtliche Einsätze zeitgerecht, unmittelbar und auslesbar zu erfassen sind.'"

Begründung:

Eine Dokumentation der Einsätze, Gewinne und Kasseninhalte ist für die steuerliche Nachprüfbarkeit nötig.

Die zur Vermeidung von Steuerausfällen erforderlichen Kontrolleinrichtungen werden auch Gegenstand der Bauartzulassung durch die Physikalische Technische Bundesanstalt.

Inhaltlich wird damit eine Kontrollmöglichkeit des jeweiligen Wechsels der Verfügungsmacht am Geld geschaffen. Geld- und Warenspielgeräte stellen

zugleich von der Funktionsweise her eine Kasse dar. Somit sind insbesondere auch die Vorschriften des § 146 AO zu beachten. Die Regelung bei der Bauartzulassung stellt sicher, dass Art, Umfang und Funktionalität der Kontrolleinrichtung dokumentiert und für Prüfzwecke der Steuerverwaltung verfügbar ist.

Die gewünschte Änderung zur Spielverordnung stellt vom Ergebnis her keine zusätzliche Belastung für den Hersteller wie auch Automatenaufsteller dar. Bereits heute sind die Geräte aufgrund der freiwilligen Selbstbeschränkung mit entsprechenden technischen Einrichtungen versehen.

Die sich aus dem Zusammenhang von § 13 Abs. 1 Nr. 8 und 9 SpielV ergebenden manipulationssicheren Aufzeichnungsverpflichtungen entsprechen dem eines "Fiskalspeichers" in seiner abstrakten Beschreibung.

Eine etwaige mengenmäßig erweiterte Speichermöglichkeit des Geld- oder Warenspielgerätes ist vor dem Hintergrund der Einsatzdauer, des Anschaffungspreises und infolge der zwischenzeitlich eingetretenen technischen Entwicklung zu vernachlässigen.

Das Interesse eines Automatenaufstellers nach Kontrollmöglichkeiten gegenüber seinen Beauftragten hat bereits heute dazu geführt, dass zwar wirksame technische Kontrolleinrichtungen in den Geräten eingebaut, aber nicht umfänglich für staatliche Verifikationszwecke nutzbar sind. Das Interesse des Staates nach wirksamer Verifikationsmöglichkeit bei der Besteuerung ist dem Kontrollinteresse des Automatenaufstellers zumindest gleichzusetzen.

Eine zusätzliche Belastung für den Automatenaufsteller ist somit nicht herzuleiten.

B.

7. Der Ausschuss für Frauen und Jugend

empfiehlt dem Bundesrat, der Verordnung gemäß Artikel 80 Abs. 2 des Grundgesetzes zuzustimmen.