

lage entzogen. Das Beschwerdeverfahren vor dem Bundesgericht könnte sich somit in Bälde erübrigen.

Summary

Following the 11 March 2012 amendment of the Swiss Federal Constitution by a new article 106 on gambling („Geldspiele“), the Swiss Federal Council initiated a process to revise Switzerland's entire gambling legislation. This process has now been concluded, with the Swiss Federal Assembly adopting, on 29 September 2017, the new Federal Act on Gambling („Geldspielgesetz“). Following a referendum, also Swiss voters approved the new Act in the vote of 10 June 2018. The Federal Act on Gambling unites all major gambling-relevant provisions of Swiss law in one single act and modernises certain outdated provisions (such as the prohibition of online gambling). As things stand today, the new Act will enter into force on 1 January 2019. Meanwhile,

Swiss courts have issued several decisions of importance based on the law still in force, namely the Federal Act on Gambling and Casinos of 1998 („Spielbankengesetz“) and the Federal Act on Lotteries and commercial Betting of 1923 („Lotterieggesetz“).

The present paper summarises the final steps of the legislation process towards the new Federal Act on Gambling. In particular, it deals with the discrepancies between the two chambers of the Swiss Parliament (such as, e.g., taxation of gambling winnings) and how they were ultimately resolved. Furthermore, this paper outlines the major decisions of the Swiss Federal Court, the Swiss Federal Administrative Court and the Appeal Committee for Lotteries and Betting in the period of 1 January 2015 to 31 December 2017. Lastly, it contains a brief outlook to prospective developments in gambling matters in Switzerland.

Dr. rer. nat. Jörg Bewersdorff, Limburg*

Neues von der Automatenindustrie

I. Einleitung

Im Frühjahr 2018 präsentierten die Hersteller von deutschen Geldspielgeräten ihre neuen Produkte, die bis zum 11.11.2018 alle derzeit in Aufstellung befindlichen Geldspielgeräte ersetzen müssen. Die verstrichene Zeit von dreieinhalb Jahren seit dem Inkrafttreten der beiden zugrundeliegenden Änderungen der Spielverordnung scheint auf den ersten Blick ungewöhnlich lang zu sein. Es soll daher hier beleuchtet werden, warum die Neuentwicklungen technisch und damit auch hinsichtlich des Investitionsbedarfs so aufwändig waren.

II. Die Sechste und Siebte Änderungsverordnung

Die Rechtsgrundlage der mit Abstand größten Umstellung, die die deutsche Unterhaltungsautomatenbranche bisher zu vollziehen hatte, umfasst die Sechste sowie die Siebte Verordnung zur Änderung der Spielverordnung (SpielV), die kurz hintereinander am 11.11.2014 und 13.12.2014 in Kraft getreten sind.¹ An anderer Stelle wurde bereits die Genese der beiden Änderungen inklusive ihrer Widersprüche ausführlich dargelegt.² Eine technisch eindeutige Auslegung der Anforderungen, die eine zuzulassende Bauart erfüllen muss, wurde durch die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) im Rahmen ihrer Ermächtigung nach § 12 Abs. 4 SpielV in einer Technischen Richtlinie (TR) veröffentlicht.³ Differenziert nach dem technischen Aufwand, der zur Erfüllung der verschärften Anforderungen notwendig ist, wurden durch die beiden Änderungsverordnungen unterschiedliche Übergangsfristen eingeräumt. Daher traten die Verschärfungen der technischen Anforderungen an eine zuzulassende Bauart in drei Stufen in Kraft, nämlich zum 11.11.2014, 10.5.2015 und 10.2.2016. Die erste, sich nur über ein halbes Jahr erstreckende Stufe konnte von keinem Hersteller zur Erlangung einer Bauartzulassung genutzt wer-

den, während die PTB im Rahmen der zweiten Stufe immerhin 23 Bauartzulassungen erteilte. Ende 2017 wurden die ersten Bauartzulassungen auf Basis der dritten Stufe erteilt.⁴

1. Reduzierte Verlustmöglichkeiten

Den zentralen Punkt des verbesserten Spielerschutzes bildet zweifelsohne die drastische Reduktion des maximal möglichen Spieleraufwandes, und zwar sowohl in kurzer Zeit als auch bei längerfristigen Durchschnittsbildungen. Der Spieleraufwand ist gleich der Summe der geleisteten Einsätze vermindert um die erzielten Gewinne. Er entspricht dem „verbleibenden Kasseninhalt“ in § 12 Abs. 2 Nr. 1 SpielV und der „Summe der Verluste“ in § 13 Nr. 4 SpielV.

Der absolute Höchstwert für den in einer Stunde möglichen Spieleraufwand wurde von 80 € auf 60 € abgesenkt (§ 13 Nr. 4 SpielV). Da die Vielzahl der Freizeitspieler solche Verlusthöhen ohnehin nicht erreichen dürfte, schützt diese abgesenkte Obergrenze vor allem die risikoreich agierenden Spieler und damit insbesondere solche, die ein problematisches oder gar pathologisches Verhalten aufweisen. Das bedeutet, dass die Änderung klar in Richtung des Schutzziels nach § 33e Abs. 1 GewO weist, gemäß dem „unangemessen hohe Verluste in kurzer Zeit“ auszuschließen sind: Die vor der Absenkung möglichen Höchstverluste waren um 33 % höher bzw. sogar um 57,6 %, wenn man den Vergleich zu 2006 unter Berücksichtigung der seitdem eingetretenen Inflation von 18,2 % wertbezogen vornimmt.

* Auf Seite III erfahren Sie mehr über den Autor.

1 BGBl I 2014, 1678; BR-Drs. 437/13; 437/13 (Beschluss). BGBl I 2014, 2003; BR-Drs. 471/14.

2 Bewersdorff, ZfWG, 2015, 182.

3 TR 5.0, EU-Notifiz. 2015/68/D.

4 Spielgeräte-Zulassungsdatenbank (www.ptb.de/spiegeraete) (zuletzt abgerufen am:).

Es bleibt noch anzumerken, dass gelegentliche Berichte, die eine Umgehungsmöglichkeit der absoluten Verlustobergrenzen suggerieren, nicht auf einer korrekten Wiedergabe von Sachverhalten beruhen.⁵

Allen Spielern, auch Freizeitspielern, zu Gute kommt die Absenkung der Höchstgrenze für den durchschnittlichen Spieleraufwand pro Stunde von 33 auf 20 Euro (§ 12 Abs. 2 Nr. 1 SpielV). Damit wird die Tendenz einer Preisreduktion, die durch die Fünfte Novelle von 2006 und der parallel einhergehenden Verstärkung des Wettbewerbs zwischen den Anbietern ausgelöst wurde, auch zukünftig gesichert.⁶

Zu ergänzen ist, dass beide Höchstgrenzen die Schutzwirkung von § 13 Nr. 2 SpielV verstärken, der den Einsatz auf maximal 0,20 € pro 5 Sekunden begrenzt. Der dem Verhältnis von 1:5000 entsprechende Abstand zu den in Spielbanken angebotenen Spielautomaten, bei denen bis zu 500 € in einer 2,5-Sekunden-Spielzeit eingesetzt werden können,⁷ wird damit noch weiter vergrößert.

2. Reduzierte Gewinnmöglichkeiten und -anmutungen

Anders als die Begrenzung der Einsätze und der durchschnittlichen Verluste, die in direkter Wirkung den Spielerschutz begünstigen, soll die Begrenzung von Gewinnmöglichkeiten und -anmutungen die Attraktivität des Spielangebots reduzieren und damit indirekt wirken.

Neu in der SpielV ist die Anforderung, welche die Darstellung von Gewinnaussichten mit festem Gegenwert auf 300 € beschränkt (§ 12 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 SpielV) – im Widerspruch dazu, dass solche Gewinnaussichten mit festem Gegenwert, früher oft einfach *Punkte* genannt, laut Begründung zu § 13 Nr. 1 SpielV gänzlich unterbunden werden sollen.⁸ Die Höchstgrenze von 300 € läuft damit, so die TR 5.0 auf Basis der Interpretation eines gänzlichen Punkteverbots, „ins Leere“.⁹ Immerhin dokumentiert die Höchstgrenze die Absicht des Ordnungsgebers, dass Gewinnmerkmale ohne festen Gegenwert keiner solchen Begrenzung unterworfen sind, was ansonsten nur implizit aus § 13 Nr. 5 SpielV und seiner Genese¹⁰ hervorgehen würde. Demnach darf die Summe der Gewinne abzüglich der Einsätze im Verlauf in einer Stunde 400 € nicht übersteigen,¹¹ während es vor der Novelle noch 500 € waren.

Aufgrund einer über Jahrzehnte gewachsenen, nicht zuletzt über Internet und Spielbanken auch international etablierten Kultur der videobasierten Walzenspiele war kaum zu erwarten, dass sich die multimediale Präsentation der Spielinhalte und -abläufe stark ändern würde, zumal diese Spielabläufe gegenüber den Geräten vor 2006 einen drastisch gesteigerten Unterhaltungscharakter aufweisen. Auch für die Details der Umsetzung des „Punkteverbots“ finden sich bereits Hinweise in der Begründung der Verordnung: „Sonderspiele wären noch möglich, diese könnten aber in ihrer Anzahl begrenzt werden.“¹² Noch ausführlicher hat der Protagonist dieser Regelung, der Bremer Professor für Psychologie und Suchtforscher *Gerhard Meyer*, bereits zwei Jahre zuvor erläutert: „Merkmalsübertragungen wie indirekte Gewinne durch Sonderspiele und Risiko-Angebote wären aber weiterhin möglich.“¹³ Auch *Marcks* kommentiert, dass trotz fehlender Erwähnung in der SpielV „weiterhin die seit Jahrzehnten installierten Sonder- und Risikospiele“ zulässig seien.¹⁴

Obwohl ein Rückgriff auf Begriffe wie *Sonderspiel*, *Merkmalsübertragung* und *Risiko*¹⁵ aufgrund der über 50 Jahre alten Tradition der Sonderspiele¹⁶ aus spielerischer Sicht suggestiv erscheinen mag, so sind solche Termini als Basis regulatorischer Festlegungen völlig ungeeignet. Dies liegt nicht nur an der Variabilität von Einsatz- und Gewinnhöhen und deren zeitlicher Taktung im Zuge von § 13 Nr. 3 SpielV, wodurch ein Bezug auf eine *Anzahl* von Spielen oder Sonderspielen absurd würde. Darüber hinaus verfügen elektronische Spielkonzepte wie andere moderne Medien zwar über die Eigenschaften ihrer klassischen Pendanten, aber eben auch über gänzlich neue Qualitäten, insbesondere aufgrund ihrer zeitlichen Dynamik und Komplexität. Auf Basis seiner langjährigen Verantwortung für die Zulassung von Geldspielgeräten hält daher Dieter Richter, der ehemalige Leiter des PTB-Fachbereiches „Metrologische Informationstechnik“, „die Annahme, alle im Spielbetrieb möglichen Situationen im Voraus erkennen und bewerten zu können, [für] realitätsfern.“¹⁷ Diesen Sachverhalt berücksichtigend wurden die Regularien der Fünften Novelle derart konzipiert, dass ihre Einhaltung durch eine im Realbetrieb wirkende Kontrolleinrichtung überwacht werden kann, die dazu die Zeitreihe der Gewinn- und Verlustereignisse erfasst und kumulativ auswertet.¹⁸ Mit dieser ausnahmslos wirkenden Funktionalität

5 *Kalke*, in: Alternativer Sucht- und Drogenbericht, 2014, 37, referiert einen Feldversuch, der gezeigt habe, dass man „1.500 Euro innerhalb von 5 Stunden verlieren“ könne. *Kalke* verschweigt, dass für einen Verlust von 1.450 Euro vier Automaten bis zu 5 Stunden und 37 Minuten bespielt wurden (*Meyer*, Stellungnahme zu dem Entwurf der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie [Stand: 8.2.2012], 6). Unzutreffend auch *Meyers* Beschreibung im BT-Ausschuss für Gesundheit, 127. Sitzung, 1.7.2009 (Protokoll 16/127, 9), Richtigstellung in BR-Drs. 881/10, IFT-Abschlussbericht, 68 f.

6 Von 2005 bis 2010 sank der durchschnittliche Spieleraufwand um 48,1% von 21 € (2005) über 16,59 € (2007), 13,95 € (2008) und 11,39 € (2009) auf 10,89 € (2010): BR-Drs. 881/10, BMWT-Bericht, 49 sowie IFT-Abschlussbericht, 70; *Vieweg*, Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2010 und Ausblick 2011, 23.

7 *Meyer/Bachmann*, Spielsucht. Ursachen, Therapie und Prävention von Glücksspielbezogenem Suchtverhalten, 4. Aufl., 2017, 20. Die Verlustmöglichkeiten pro Stunde betragen 50.000 € und mehr (BR-Drs. 655/05, 10 u. 25). Verluste von 40.000 € an einem Abend sind Gegenstand eines Strafprozesses gewesen (*Gehler*, 40.000 Euro an einem Abend verzockt, SZ-Online, 7.6.2011).

8 Details in *Bewersdorff*, ZfWG, 2015, 182, 186 f.

9 TR 5.0 (Fn 3), 21.

10 *Bewersdorff*, ZfWG, 2015, 182, 184 ff.

11 Im Vergleich dazu sind in den niederländischen Spielhallen je nach Gerätetyp Höchstgewinne bis zu 1.600 € erlaubt (EU-Notifiz. 1999/503/NL, 1999/504/NL, 2001/92/NL, 2010/558/NL). In Spanien differieren die Höchstgewinne bei Geräten für Spielhallen je nach Typ und Region, z. B. bis zu 3.000 € (Baskenland, 2016/548/E; Extremadura, 2015/96/E; Murcia, 2012/129/E) und 2.500 € (Andalusien, 2016/593/E; Kastilien und León, 2014/560/E). Im Vereinigten Königreich beträgt der Höchstgewinn je nach Kategorie bis zu 500 £ (2006/565/UK, 2013/557/UK), in tschechischen Spielhallen 50.000 CZK (ca. 2.000 €, 2015/424/CZ). In der Slowakei sind Gewinne nicht limitiert (2008/331/SK, 2016/444/SK).

12 BR-Drs. 437/13 (Beschluss), Nr. 7.

13 *Meyer* (Fn 5), 12.

14 *Marcks*, in: *Landmann/Rohmer*, GewO, 2017, § 13 SpielV, Rn 7.

15 Begriffserläuterungen in *Bewersdorff*, ZfWG, 2015, 182, 183 f.

16 Einen Überblick über die zeitliche Entwicklung gibt *Richter*, Über die Zulassung von Geldspielgeräten, in: *Gebhardt/Korte*, Glücksspiel: Ökonomie, Recht, Sucht, 2. Aufl. 2018, 774; *Albrecht*, Automatenmarkt, Juli 2018, 80.

17 *Richter* (Fn 16), 780.

18 In der Regel handelt es sich bei der Kontrolleinrichtung um ein gekapseltes Software-Modul, das über eine normierte, prüfbare Schnittstelle verfügt und intern als sogenannter First-In-First-Out-Speicher realisiert ist.

werden einzig für den Prüfstand konzipierte „Potemkinische Dörfer“, wie sie im Rahmen des sogenannten „Diesel-Skandals“ bei einzelnen Automobilherstellern offenkundig wurden, bereits im Ansatz ausgeschlossen.

3. Erschwerung der Bespielung, insbesondere der Mehrfachbespielung

Nach § 13 Nr. 7 SpielV ist eine Geldannahme nur noch dann erlaubt, wenn dadurch die Summe der Geldbeträge in Einsatz- und Gewinnspeichern 10 € nicht übersteigt. Außerdem darf ein Spieleinsatz nur noch „durch unmittelbar zuvor erfolgte gesonderte physische Betätigung des Spielers ausgelöst werden“, was der Mehrfachbespielung entgegenwirken soll. Mit gleichem Fokus und zusätzlich zur Sicherstellung des Jugendschutzes darf bei Bauarten, die ab dem 10.2.2016 zugelassen wurden, ein „Spielbetrieb [...] nur bei ständiger Verwendung eines gültigen gerätegebundenen, personenungebundenen Identifikationsmittels möglich“ sein (§ 13 Nr. 10 SpielV).

Die ersten beiden Anforderungen richten sich ausschließlich an die Hersteller von Geldspielgeräten. Komplizierter ist das Handling von „Spielerkarten“, wie das „gerätegebundene, personenungebundene Identifikationsmittel“ meist kurz genannt wird.¹⁹ Gemäß § 6 Abs. 5 SpielV wird dem Aufsteller derartiger Geldspielgeräte auferlegt, dass ein Spieler nur ein einziges solches Identifikationsmittel erhält, und zwar erst nach Prüfung seiner Spielberechtigung. Außerdem hat der Aufsteller dafür Sorge zu tragen, dass der Verlust wiederverwendbarer Identifikationsmittel vermieden wird, und dass der Spieler ein wiederverwendbares Identifikationsmittel nach Beendigung des Spielbetriebs unverzüglich zurückgibt. Der Ordnungsgeber differenziert damit zwischen zwei unterschiedlichen Typen von „Spielerkarten“: Unterschieden werden „wiederverwendbare“ und „temporär mit beschränkter Gültigkeit erzeugt(e)“²⁰ Identifikationsmittel.

Der erstgenannte Typ entspricht der suggestiven Vorstellung eines Schlüssels zur Freischaltung eines Gerätes, wobei aus Sicherheitsgründen nicht von einem mechanischen Schlüssel, sondern von einem elektronischen Schlüssel in Form einer Chip-Karte auszugehen ist. Ein Problem ergibt sich offenkundig dann, wenn es trotz der vom Aufsteller getragenen Sorgfaltspflicht im Ausnahmefall zu keiner Rückgabe der Spielerkarte kommt. Dieses Problem eines Schlüsselverlusts wird vermieden beim temporär mit beschränkter Gültigkeit erzeugten Identifikationsmittel, bei dem es sich in der Praxis meist um einen Zifferncode handeln dürfte, den ein Spieler nach der Prüfung seiner Spielberechtigung und der Adressierung, welches Gerät er beabsichtigt spielen zu wollen, erhält. Dabei ist es denkbar, dass die Ziffernfolge auch in Form eines Barcodes dem Gerät maschinenlesbar zugeführt wird. Kriterien, wie bei einem solchen, auf Wissen²¹ beruhenden Identifikationsmittel die „ständige Verwendung“ im Sinne von § 13 Nr. 10 SpielV zu interpretieren ist, hat die PTB im Rahmen ihrer Ermächtigung nach § 12 Abs. 4 SpielV in einem Herstellerrundschreiben festgelegt.²² Demnach muss in Analogie zur Handhabung einer physischen „Spielerkarte“ und zum Zweck einer einheitlichen Bedienung ein ständig deutlich sichtbares, mit „Logout“ beschriftetes Bedienelement vorhanden sein.

Um praktikable Lösungen vor Ort, insbesondere in Spielhallen mit einem erhöhten Angebot von Automaten unterschiedlicher Hersteller, zu ermöglichen, hat der Verband der deutschen Automatenindustrie e.V. (VDAI) durch das Fraunhofer-Institut für Angewandte und Integrierte Sicherheit (AISEC) einen den hohen Sicherheitsanforderungen entsprechenden Standard definieren lassen, der es ermöglicht, mit einem einzigen Terminal am Service-Tresen einer Spielhalle für Geldspielgeräte unterschiedlicher Hersteller Zifferncodes zur temporären Freischaltung zu erzeugen.²³ Notwendig dafür ist allerdings, dass die Geldspielgeräte vernetzt sind. Nicht nur deshalb wird der Mitte 2018 beginnende und Ende Februar 2021 abgeschlossene Übergang zu Geldspielgeräten, die sich nur mit Identifikationsmitteln bespielen lassen, zu einer organisatorisch-logistischen Herausforderung für Automatenaufsteller werden.

4. Spielpausen

Abgesehen vom inhaltlich präzisierten § 13 Nr. 6 SpielV, gemäß dem in Pausen auch keine „einsatz- und gewinnfreie Probe- oder Demonstrationsspiele oder sonstige Animationen“ stattfinden dürfen, schafft § 13 Nr. 6a SpielV einen neuen Typ von Pause, bei dem nach drei Stunden Spielbetrieb alle Anzeigeelemente auf vordefinierte Anfangswerte zu setzen sind. Damit erhält der Begriff des „Spielbetriebs“ und seine Abgrenzung zum Zweck der kumulativen zeitlichen Erfassung eine im Vergleich zur Vorgängerversion deutlich höhere Bedeutung.

Die Implementierung dieser Anforderungen und ihrer Prüfschnittstelle erforderten einen extrem hohen Aufwand. Das lag nicht nur an der vom Bundesrat in seinem Maßgebungsbeschluss vom 5.7.2013 gestrichenen Ausnahme nach § 12 Abs. 2 lit. c SpielV a.F.²⁴ Folglich müssen bei Pausenbeginn, anders als bei einer manuell eingeleiteten Auszahlung, auch Restkredite in Bagatellhöhe von 10 Cent ausgezahlt werden. Durch die Streichung des Ausnahmetatbestands wurde eine komplette Überarbeitung des Münzmanagements notwendig.

Als noch drastischer erwiesen sich allerdings die Konsequenzen aus dem gravierenden Eingriff in Form einer Löschung von Zählern zu Beginn einer Pause nach § 13 Nr. 6a SpielV. Die Tatsache, dass ein Spieler im Rahmen einer solchen Löschung unter Umständen Gewinnoptionen nur deshalb einbüßt, weil er sein Spiel im unmittelbaren Anschluss an das längere Spiel eines anderen Spielers aufgenommen hat oder weil er mit seinen Gewinnoptionen vergleichsweise langsam gespielt hat, zeigt, dass Spieler als Verbraucher nicht genügend ernst genommen werden. Um aus Spielersicht plausible Reklamationen auf ein unvermeidliches Maß zu reduzieren, wurde eine extrem

19 Technische Aspekte des Datenschutzes erörtert: PTB, Evaluierung der Spielverordnung: Beurteilung von Varianten einer Spielerkarte für das gewerbliche Spiel, 6.1.2012.

20 BR-Drs. 437/13, Begründung zu Artikel 4, zu Nummer 1 (§ 6).

21 Eine Identifikation basiert in der Regel auf Besitz (z. B. einer Karte), Wissen (z. B. einer Geheimnummer), Prüfung persönlicher Eigenschaften (z. B. eines biometrischen Merkmals wie einem Fingerabdruck) oder aus einer Kombination mehrerer Verfahren. Vgl. *Beutelspacher*, Kryptologie, 10. Aufl. 2015, 84.

22 Herstellerrundschreiben der PTB vom 10.2.2017 (8.53-ZLI).

23 Dieser Standard kann auch von Herstellern, die nicht Mitglied im VDAI sind, gegen Kostenbeteiligung lizenziert werden.

24 BR-Drs. 437/13 (Beschluss), Ziffer 6.

scharfe Abgrenzung zwischen Spiel und Nicht-Spiel notwendig. Aufgrund von § 13 Nr. 6 SpielV sind aber selbst Animationen ohne Spielentscheidungen als Spiel zu werten.²⁵ In den Worten der PTB: „Spielbetrieb ist die Bezeichnung für den Zustand eingeschalteter Geräte außerhalb der Unterbrechungs- und Ruhepausen.“²⁶ Selbst Servicezeiten bleiben nicht vor einer Kategorisierung im Rahmen der Kontrolleinrichtung und ihrer Prüfschnittstelle verschont. Obwohl solche Ausnahmesituationen in der Praxis kaum eine Rolle spielen, so mussten sie doch bei der Definition der Prüfschnittstelle systematisch und eindeutig abgedeckt werden.

5. Technologische Vorgaben

Nach § 13 Nr. 11 SpielV in Verbindung mit § 12 Abs. 3 SpielV müssen für Geldspielgeräte und ihre Komponenten für die realisierten Funktionen angemessene Sicherheitsvorkehrungen getroffen sein. Dabei muss der Hersteller seine Sicherheitsvorkehrungen durch eine vom Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) anerkannte oder gleichwertige²⁷ Prüfstelle begutachten lassen. Grundlage bilden 30 Angriffsszenarien, die die PTB in Zusammenarbeit mit dem vom VDAI beauftragten AISEC-Institut in ihrer TR 5.0 zusammengestellt hat.²⁸

Auch wenn die einzelnen Hersteller ihre individuellen Erfahrungen mit den erhöhten Sicherheitsanforderungen sowie deren Erfüllung und Prüfung nicht offen nach außen kommuniziert haben, so kann davon ausgegangen werden, dass sowohl die Steuereinheiten wie auch die Kommunikationskanäle zwischen den verschiedenen Komponenten äußerst kritisch geprüft worden sein dürften. Dies gilt besonders für eine bei allen Herstellern neu hinzugekommene Komponente, nämlich den sogenannten Fiskaldatenspeicher. In diesem Fiskaldatenspeicher werden bei ab dem 10.2.2016 zugelassenen Bauarten gemäß § 13 Nr. 9a SpielV in Verbindung mit Nr. 9 alle Einsatz- und Gewinnbuchungen derart gespeichert, dass sie jederzeit elektronisch verfügbar, lesbar und auswertbar sind, sie auf das erzeugende Spielgerät zurückgeführt werden können, die einzelnen Daten mit dem Zeitpunkt ihrer Entstehung verknüpft sind, ihre Vollständigkeit erkennbar ist und feststellbar ist, ob nachträglich Veränderungen vorgenommen worden sind.²⁹

Dazu wird jede einzelne Buchung eines Einsatzes oder eines Gewinns zusammen mit einem Zeitstempel sowie einer fortlaufenden Sequenznummer kryptographisch signiert, so dass nachträgliche Änderungen erkennbar würden.³⁰ Im Detail konnte die PTB in ihrer TR 5.0 bei der Vorgabe eines einheitlichen Datenformats auf das Ergebnis eines vom Industrieverband VDAI ab 2013 initiierten Projekts des AISEC-Instituts zurückgreifen.³¹ Als Format wird XML³² verwendet, so dass die Daten in Klarschrift lesbar sind und einfach von anderen Programmen importiert werden können.³³ Da ein signierter Datensatz aus über 210 Zeichen besteht und pro Stunde Spielbetrieb durchaus 200 Datensätze entstehen können, schied bei der Auslesung der Fiskaldaten die Nutzung der 1993 definierten VDAI-Schnittstelle³⁴ aus, mit der bei Geräten, die vor dem 10.2.2016 zugelassen wurden, der Geschäftsvorfall einer Bareinnahme im Rahmen einer Kassierung dokumentiert werden kann.³⁵

Um für Automatenaufsteller praktikable Lösungen zu ermöglichen, definierte AISEC im Auftrag des VDAI eine einheitliche Ausleseschnittstelle auf Basis von Interface- und Protokollstandards wie Ethernet, TCP/IP und HTTP.³⁶ Dabei sind außer den Fiskaldaten auch die Kassierungsdaten im bewährten VDAI-Format abrufbar. Ebenfalls verwendet wird das neue Interface, um temporäre Identifikationsmittel mit beschränkter Gültigkeit zu erzeugen.

Der relativ geringe Anteil von Spielhallenbetreibern, deren Netzwerk-Hardware deutlich älter als ein Jahrzehnt ist, wird diese Technik nun auf LAN (Ethernet) umstellen müssen. Allerdings ist für die Auslesung der Fiskaldaten die Nutzung einer Vernetzung nicht zwingend. Im Prinzip können die Daten auch mit einem Laptop über eine temporäre Netzwerkverbindung ausgelesen werden, was insbesondere in Gastronomie-Aufstellungen sicher oft auf diese Weise praktiziert werden wird. Für diese Art der Handhabung bietet ein Teil der Hersteller zusätzlich die Option einer Datenauslesung per USB-Memory-Stick an.

Von der rein technisch prinzipiell bestehenden Möglichkeit, die Fiskaldaten einzig im Geldspielgerät zu belassen und dessen Datenspeicher längerfristig zu nutzen, muss aber dringend abgeraten werden. Ohne Zweifel ist der Aufstellunternehmer nämlich dafür verantwortlich, die Daten jederzeit abrufbar zu haben. Daher ist ein File-Server, ob lokal im Office mit regelmäßigen Datensicherungen oder in einer sicheren Cloud, der auf Dauer einzig sichere Spei-

25 Auch aus diesem Grund scheitern Versuche einer Legaldefinition eines Spiels wie in *Dürr*, *GewArch* 2011, 142, 143.

26 TR 5.0 (Fn 3), 16, Fn. 14.

27 Hinweise auf die Anforderungen ergeben sich aus dem Fragenkatalog in TR 5.0 (Fn 3), 86 bis 90.

28 TR 5.0 (Fn 3), 82 bis 85; *Heyszl/Thiel*, *Datenschutz und Datensicherheit*, 2015, 234.

29 Diese bereits am 10.2.2016 in Kraft getretene Anforderung erklärt, zumindest für Geldspielgeräte, die in § 1 der Kassensicherungsverordnung vom 26.9.2017 (BGBl. I, 3515) getroffene Bereichsausnahme.

30 Im Unterschied zum von der PTB für Registrierkassen entwickelten INSIKA-Konzept kann die Sicherheit allerdings ohne Bezug auf ausgegebene Kassenbelege sichergestellt werden. Siehe *Reckendorf*, in: *Zisky/Wolff*, *Revisionssicheres System zur Aufzeichnung von Kassenvorgängen und Messinformationen*, PTB-Bericht Informationstechnik IT-18, 2013, 83 ff. und *Heyszl/Thiel* (Fn 28), 238 f.

31 TR 5.0 (Fn 3), 78 bis 81.

32 Extensible Markup Language: Dabei sind die Datenwerte ähnlich wie beim für Internetseiten verwendeten HTML-Datenformat durch Kennungen wie `<?id>?...</id>?` und `<?version>?...</version>?` eingegrenzt.

33 Zum Datenschutz kann daher der Zugriff auf die Daten mittels Passwort gesichert werden.

34 Die serielle VDAI-Schnittstelle verwendet 9.600 Baud, sodass nur ungefähr tausend Zeichen pro Sekunde übertragen werden können. Selbst die prinzipiell mögliche Beschleunigung um einen Faktor 12 hätte keine genügende Performanz erbracht.

35 Vgl. dazu die beiden BMF-Schreiben vom 27.4.2016 (2016/0402963) und 8.11.2016 (2016/0973039) an den VDAI. Das zweite Schreiben verweist auf Rn. 20 der „Grundsätze zur ordnungsmäßigen Führung und Aufbewahrung von Büchern, Aufzeichnungen und Unterlagen in elektronischer Form sowie zum Datenzugriff“ (GoBD) des BMF vom 14.11.2014, gemäß der Geldspielgeräte wie elektronische Waagen, Geräte zur Zeiterfassung, Taxameter etc. als DV-Vor- und Nebensystem eingestuft werden. Anschließend wird im Schreiben nach einer inhaltlichen Wiedergabe der seit 2006 geltenden Anforderungen nach § 13 Nr. 9 SpielV ausgeführt: „Sind solche Einzelaufzeichnungen von Bareinnahmen und Barausgaben mit dem Geldspielgerät tatsächlich vorgenommen worden, sind diese elektronischen Daten vollumfänglich für die Dauer der Aufbewahrungsfrist zu speichern, maschinell auswertbar vorzuhalten und nach § 147 Absatz 6 Abgabenordnung im Rahmen einer Außenprüfung zur Verfügung zu stellen.“

36 Auch dieser Standard kann von Herstellern, die nicht Mitglied im VDAI sind, gegen Kostenbeteiligung lizenziert werden.

cherort, nicht aber ein Geldspielgerät, das bei einem Einbruch zerstört oder gar gestohlen werden könnte.

Die eigentliche Signierung der Fiskaldaten erfolgt mit einem asymmetrischen Verschlüsselungsverfahren. Dafür ist charakteristisch, dass für Ver- und Entschlüsselung zwei verschiedene Schlüssel verwendet werden, wobei ein Schlüssel öffentlich bekannt und der andere „privat“, das heißt geheim, ist.³⁷ Man spricht daher auch von Public-Key-Verfahren. Zur eigentlichen Signierung eines Datensatzes wird zu seinem Inhalt zunächst eine als Fingerabdruck fungierende Variante einer „Quersumme“³⁸ gebildet, die im Anschluss verschlüsselt wird. Auf Basis der so erhaltenen Signatur kann die Echtheit der Daten³⁹ dadurch geprüft werden, dass ausgehend von der Signatur der unter Verwendung des öffentlichen Schlüssels vollzogene Entschlüsselungsprozess zum richtigen Fingerabdruck führt, weil auf diese Weise nachgewiesen wird, dass der Signatur-Urheber den privaten Schlüssel gekannt haben muss. Zum Beispiel nutzen Browser solche Verfahren beim Aufruf einer HTTPS-Seite, um einerseits den authentischen Ursprung⁴⁰ des angezeigten Inhalts zu verifizieren und andererseits die in beiden Richtungen übertragenen Daten gegen Ausspähung und Veränderung⁴¹ durch einen *man in the middle* zu schützen. Dabei wird die Authentizität eines öffentlichen Schlüssels stets durch eine Signatur einer übergeordneten Stelle garantiert. Solche unter Umständen mehrstufigen Systeme werden als Public-Key-Infrastruktur (PKI) bezeichnet.

Damit im Fall von Geldspielgeräten der Ursprung von Fiskaldaten verifizierbar ist, muss jedes Geldspielgerät sein eigenes Schlüsselpaar besitzen, das in der Regel von einem eingebauten Krypto-Chip im Rahmen von dessen zufälligem Initialisierungsprozess erzeugt wird. Dabei verbleibt der private Teil gegen Ausspähung geschützt im Krypto-Chip, während zum öffentlichen Teil in der gesicherten IT-Umgebung des Herstellers mit dem privaten Herstellerschlüssel eine Signatur erstellt wird. Im Detail wird aber nicht nur der öffentliche Teil des Geräteschlüssels signiert, sondern ein kleines Datenpaket, das zusätzlich Angaben über den Hersteller, eine eindeutige Identifikationsnummer (wie die Zulassungsnummer) und eine Gültigkeitsdauer enthält.⁴² Diese Daten zusammen mit der über ihre Gesamtheit gebildeten Signatur ergeben dann ein sogenanntes Zertifikat, dessen Echtheit⁴³ und Gültigkeit ausgehend von seinen eigenen Daten geprüft werden kann. Dazu wird beim Hersteller sein öffentlicher Schlüssel zur Zertifikatsprüfung abgerufen und außerdem eine Liste der ungültig erklärten Zertifikatsnummern.

6. Vereinfachter Vollzug

Ohne direkte Implikation durch die geänderte SpielV haben noch zwei Klarstellungen, die die PTB in ihrer TR 5.0 getroffen hat, für einen einmalig zusätzlichen Aufwand bei den Herstellern gesorgt. Beide Maßnahmen dienen allerdings der Vereinfachung des Vollzugs, so dass sie letztlich durch eine erhöhte Transparenz allen Beteiligten zu Gute kommen werden.

Die Prüfung der Softwareversion und ihrer Checksumme erfolgt durch eine ausschließlich dafür vorgesehene mechanische Taste, die einheitlich mit dem Kürzel „SW-ID“ gekennzeichnet ist.⁴⁴ Beim Vollzug entfällt damit die bisher notwendige Suche im Zulassungsschein nach der Beschrei-

bung, wie die Anzeige der zu prüfenden Daten initiiert werden kann.

Das Zulassungszeichen und die benachbarte Prüfplakette müssen sich an der Gerätevorderseite in einer Höhe von 80 cm bis 1,90 Meter befinden.⁴⁵

III. Resümee

Die in der Bundesratsdrucksache 437/13 vorgenommene Schätzung des Erfüllungsaufwands der Industrie in Höhe von 32 Mio. Euro⁴⁶ pro Jahr dürfte auf der Kostenseite in ihrer Größenordnung realistisch sein. Dort unberücksichtigt blieb allerdings die durch die Umstellung über mehrere Jahre gebremste Nachfrage.

Für die Automatenaufsteller wurde in der Bundesratsdrucksache 437/13 zwar aufgrund der durch § 3 Abs. 1 SpielV reduzierten Zahl von Geräten in Gaststätten ab dem 10.11.2019 eine insgesamt um 30.000 verminderte Zahl solcher Geldspielgeräte prognostiziert. Damals unberücksichtigt blieb aber, dass „die neuen Geräte wegen ... [der] zusätzlichen Restriktionen ... wirtschaftlich weniger interessant“ seien, wie es erst vier Jahre später im Evaluierungsbericht formuliert wurde.⁴⁷

Abgesehen von den Widersprüchen des Maßgabebeschlusses, die nur durch die zwar restriktive, aber eindeutige Auslegung der PTB in ihrer TR 5.0 überwunden wurden, könnte die SpielV trotz der drastischen Einschränkungen eine Basis für eine notwendige Planungssicherheit in den nächsten Jahren bilden, wenn nicht weitere Restriktionen im Zuge des Glücksspielstaatsvertrages und der ihn ausführenden Landesgesetze diese zugleich wieder zerstören würden. Diese Mehr-Ebenen-Problematik, zu der auch die ansteigende Belastung durch Vergnügungssteuern gehört, gefährdet damit die gemäß § 1 Nr. 2 GlStV angestrebte Kanalisierung des natürlichen Spieltriebs, zu der auch Geldspielgeräte beitragen sollen.

Im Prinzip müsste die im Zentrum der Änderungen stehende Reduktion der Verlustmöglichkeiten die angeblichen Anteile von Einnahmen durch pathologische Spieler, wie

37 TR 5.0 (Fn 3), 78 fordert als Verfahren RSA (Rivest-Shamir-Adleman) oder ECDSA (Elliptic Curve Digital Signature Algorithm), wobei die Schlüssellängen dieser Algorithmen, die beide auf Rechenoperationen extrem großer Ganzzahlen beruhen, den aktuellen Empfehlungen des BSI folgen sollen. Auf absehbare Zeit ausreichend, d. h. auch über das Jahr 2022 hinaus, sind daher Schlüssel von 3.000 Bit (904 Dezimalziffern) bei RSA und 250 Bit (76 Dezimalziffern) bei ECDSA.

38 Verwendet wird ein sogenannter Hash-Algorithmus, bei dem es anders als bei einer richtigen Quersumme de facto nicht möglich ist, zwei Ausgangstexte zu finden, die zum gleichen Hashwert führen. Ein Beispiel ist SHA (Secure Hash Algorithm), wobei heute nur noch seine Weiterentwicklungen eingesetzt werden sollten.

39 Die „Echtheit der Daten“ umfasst sowohl die Authentizität (die Daten stammen von keiner anderen Quelle, auch nicht aus einem anderen Geldspielgerät) als auch die Integrität (die Daten wurden nachträglich nicht verändert).

40 In der Regel erkennbar an einem entsprechenden Icon (wie einem Vorhängeschloss) links im Adressfeld des Browsers.

41 Aus Performanzgründen geschieht die Verschlüsselung des Datenverkehrs allerdings mit symmetrischen Verfahren. Nur der anfängliche Schlüsselaustausch nutzt asymmetrische Verfahren.

42 Außerdem enthalten sind Angaben über den „Bauplan“, d. h. die zur Signierung verwendeten Algorithmen. Der meist verwendete Standard für digitale Zertifikate ist X.509.

43 Im Sinne von Authentizität und Integrität (vgl. Fn. 39).

44 TR 5.0 (Fn 3), 14 f.

45 TR 5.0 (Fn 3), 13.

46 BR-Drs. 437/13, 4.

47 BMWi, Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 30.6.2017.

sie regelmäßig kolportiert wurden,⁴⁸ drastisch verringern.⁴⁹ Da diese Schätzungen aber auf sogenannten Umsatzfaktoren beruhen, die empirisch bei australischen Glücksspielautomaten⁵⁰ ermittelt wurden,⁵¹ kann sich dieser anteilige Einfluss auf das äußerst fragwürdige Schätzungsergebnis offensichtlich nicht ändern.

Die Maßnahmen zur technischen Sicherung insbesondere auch der Fiskaldaten wurden durch die Hersteller stets befürwortet und sogar durch Projektarbeit maßgeblich gefördert. Diese Sicherungen bilden eine Basis dafür, in der Vergangenheit zum Teil vorgekommene Manipulationen von Geldspielgeräten zum Zweck der Steuerhinterziehung zukünftig zu verhindern.⁵²

Summary

In spring 2018 the manufactures of German AWP machines presented their innovations based on two amends of the German Gaming Order: To improve the prevention of pathological gambling the limitations of stakes, losses and wins were reduced. Also, a legal definition of a single game was added to prohibit winning options with fixed values. Until November 2018 all in Germany operated AWP machines must be replaced.

48 Überblick in Haase, ZfWG, 2016, 404. Für den Umsatzanteil Spielsüchtiger bei Spielautomaten, so die gebrauchte Terminologie, wurden ursprünglich Werte von 40 % und 56 % verlautbart, später vom Urheber des zweiten Wertes der Bereich „zwischen 67 und 92 %“, und zwar vermeintlich 2010 im Rahmen einer Diskussion mit MdB-

Vertretern, deren Präsentation allerdings widersprüchlicherweise Resultate späterer Jahre 2012 und 2014 referiert (*Adams/Fiedler*, tinyurl.com/y93kof3d). Dabei stehen die zwei Nachkommastellen bei den angegebenen Prozentzahlen im deutlichen Kontrast zur großen Spannweite des Resultats. Außerdem weicht diese Auswertung bei einigen Zwischenwerten um 20 Prozentpunkte von einer späteren Version mit gleicher Datengrundlage ab (*Fiedler*, Glücksspiele, 2016, 360, Tab. 8.6, Spalte UF 7). Übrigens werden dort für auch Spielbanken-Slots ähnliche Werte angegeben, nämlich 69 % bis 81 % (dgl. *Fiedler*, Evaluierung des Sperrsystems in deutschen Spielbanken, 2014, 14, tinyurl.com/y7g2wmfp, wobei bei vollständiger Auswertung der referierten Daten der obere Wert sogar auf 92 % hätte erhöht werden müssen).

49 Zur Verringerung der Verlustmöglichkeiten siehe Abschnitt II.1. Auch die Spielpausen sowie die in II.3 erörterten Maßnahmen gegen Mehrfachbespielung tangieren Vielspieler deutlich stärker als Freizeitspieler.

50 Deren Einsatz- und Gewinnmöglichkeiten weichen stark von den Vorgaben für deutsche Geldspielgeräte ab. Je nach Bundesstaat bzw. Territorium beträgt der Höchsteinsatz für ein Spiel 5 oder 10 AUD (ca. 3 bis 6 EUR). Die Mindestspieldauer ist in einigen Jurisdiktionen nicht vorgegeben, in anderen bewegt sie sich zwischen 2,14 bis 3,5 Sekunden (*Productivity Commission*, Gambling – Productivity Commission Inquiry Report, 2010, Vol. 1, Table 11.1.)

51 Haase, ZfWG, 2016, 404; Peren, ZfWG, Sonderbeilage 4/2017; Peren, ZfWG, 2017, 555.

52 Gemäß BR-Drs. 437/13, 28 ist es das Ziel, bei Geldspielgeräten „sowohl die Möglichkeiten zur Steuerhinterziehung als auch der Geldwäsche einzudämmen“. Allerdings muss darauf hingewiesen werden, dass bei Geldspielgeräten bisher keine Fälle von Geldwäsche bekannt geworden sind (BT-Drs. 18/2761, 3; ähnlich *Ennuschat*, ZfWG, 2016, 85, 89 f.). Zum Fall einer Steuerhinterziehung: BGH, Beschl. v. 16.4.2015 – 1 StR 490/14. In Bezug auf Geldwäsche bleibt zu ergänzen, dass die Bereichsausnahme nach § 2 Abs 1 Nr. 15a GwG außer mit den Limitierungen der SpielV mit der Notwendigkeit eines Sicherheitsgutachtens und der gesicherten Datenaufzeichnung begründet wird (BT-Drs. 18/11555, 107).

Dr. Thomas Gohrke, Leipzig/Hannover, und David Anders, Leipzig*

Effektiver Spielerschutz ohne Spielsperrvertrag?

Lange Zeit gab es keinen Sperrvertrag. Erst im Jahre 2005 hat die Rechtsprechung diesen kreiert. Seine Konturen bleiben unklar und die Konsequenzen bei beiderseitigen Vertragsverletzungen waren immer wieder in der Diskussion. Zwischenzeitlich haben sich der regulatorische Rechtsrahmen ebenso grundlegend verändert wie die Technik, die bei Zugangskontrollen zum Einsatz kommt. Dies soll zum Anlass genommen werden, einmal der Frage nachzugehen, ob die Figur des Sperrvertrags noch zeitgemäß ist.

I. BGH-Rechtsprechung zum Sperrvertrag

Die BGH-Rechtsprechung rund um den Sperrvertrag stammt aus einer Zeit, in der der Zugang zum Automaten-spiel ohne Einlasskontrolle und damit „frei“ war und besteht im Wesentlichen aus vier Urteilen.

1. Urteil vom 31.10.1995¹

a) Sachverhalt

Der Kläger, ein notorischer Spieler, begehrte von der beklagten Spielbank Erstattung erlittener Spielverluste. Auf Wunsch des Klägers hatte die Beklagte zuvor eine Spielsperre gegen ihn verhängt.

b) Entscheidungsgründe

Aus Sicht des BGH war mit einer Spielsperre nicht die Begründung von Rechten für den Betroffenen verbunden. Die Spielbank mache lediglich wunschgemäß von ihrem Hausrecht Gebrauch und baut zur Motivation des Betroffenen strafbewehrte Hürden gegen dessen Verweilen in den Spielsälen auf. Sie übernehme keinerlei Pflicht zur Betreuung des Vermögens des Betroffenen und keinerlei Schadensersatzverpflichtung für den Fall, dass der Betroffene sich trotz Spielsperre Zugang zu den Spielsälen verschafft und beim Spiel Verluste erleidet, zumal es der Spielbank freistehe, jederzeit und ohne Grund die Spielsperre wieder aufzuheben. Soweit die Spielbank gegenüber einem Spieler ihr Hausrecht ausübe und eine Spielsperre verhängt, übernehme sie nicht auch eine Vermögensbetreuungspflicht dahingehend, den Spieler vor weiteren Verlusten aus dem Spielbetrieb zu schützen.

Der BGH vertrat hier die Ansicht, dass eine Spielsperre lediglich die Anregung eines Hausverbotes sei, ohne dass hieraus vertragliche Pflichten erwachsen. Der Entscheidung des BGH lag noch der klassische Fall des „unglücklichen“ Spielers zugrunde, der nun auf gerichtlichem Wege versuchte, seine

* Auf Seite III erfahren Sie mehr über die Autoren.,

1 BGH, 31.10.1995 – XI ZR 6/95, BGHZ 131, 136 bis 140.