

Juni 2017

Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungs- automaten 2016 und Ausblick 2017

Gutachten im Auftrag der Deutschen Automatenwirtschaft

von
Hans-Günther Vieweg

ifo Institut

Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
an der Universität München e.V.

Ifo Zentrum für
Industrieökonomik und Neue Technologien

Inhaltsverzeichnis

1. WIRTSCHAFTSENTWICKLUNG	1
1.1. Wirtschaftliches Umfeld	1
1.2. Absatz von Sport-, Musik- und Unterhaltungsautomaten	6
1.3. Bestand der in Deutschland aufgestellten Unterhaltungsautomaten.....	12
1.4. Umsätze der Unterhaltungsautomatenwirtschaft	26
 2. RAHMENBEDINGUNGEN DER UNTERHALTUNGSAUTOMATENWIRTSCHAFT	 35
2.1. Eine freiheitliche Demokratie auf dem Weg zum unmündigen Bürger?	35
2.1.1. Staatlicher Paternalismus und mediale Öffentlichkeit beschränken den Handlungsspielraum des Individuums.	35
2.1.2. Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft – pars pro toto Gegenstand einer „gutmeinenden“ Politik	40
2.1.3. Spielsuchterexpertise und Politik im Zeitalter des Postfaktischen	46
 2.2. Gesetzgebung und Justiz in Deutschland verweigern sich den berechtigten Interessen der Automatenwirtschaft.	 55
2.2.1. Mit dem GlüStV 2012 wollen die Länder die Marginalisierung des gewerblichen Geldspiels erreichen.	56
2.2.2. Die Justiz sieht über die Grundrechte von Aufstellunternehmen hinweg.....	61

1. Wirtschaftsentwicklung

1.1. Wirtschaftliches Umfeld¹

Im Frühjahr 2017 expandierte die **Weltwirtschaft** recht kräftig. Die Konjunktur in den USA hat seit dem Sommer vergangenen Jahres an Schwung gewonnen, und sowohl der Euroraum als auch Japan sind schon länger in einem moderaten Aufschwung. Auch in China hat die wirtschaftliche Dynamik ab dem Frühjahr 2016 Fahrt aufgenommen, nicht zuletzt als Folge staatlicher Stimulierungsmaßnahmen.

Der **Preisanstieg** auf der Verbraucherebene hat sich in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften zuletzt stark beschleunigt. Maßgeblich hierfür war, dass die Energiepreise deutlich höher ausfielen als ein Jahr zuvor. Die ohne Berücksichtigung der Energie- und Nahrungsmittelpreise berechneten Kernraten der Inflation befinden sich weiter auf moderaten Niveaus.

Die **Geldpolitik** in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften fächert sich weiter auf. Die US-Notenbank hat Mitte März ihren Leitzins angehoben, weitere Zinsschritte werden folgen. Für den Euroraum wird nicht mit einer Erhöhung der Leitzinsen im Prognosezeitraum gerechnet. Allerdings werden die Anleihekäufe der Europäischen Zentralbank (EZB) im kommenden Jahr wohl nach und nach beendet werden. Die konjunkturellen Wirkungen der **Finanzpolitik** auf die internationale Konjunktur dürften 2017 und im kommenden Jahr gering sein.

Die **Unsicherheit über die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen** ist erheblich. So sind die Vorhaben der neuen US-Regierung und ihre Wirkung auf die Weltwirtschaft unklar. Zum einen könnte der finanzpolitische Impuls in den USA deutlich größer ausfallen als in der Prognose unterstellt. Zum anderen verfolgt die US-Regierung eine pro-

¹ Die Perspektiven der Weltwirtschaft und Deutschlands basieren auf der Gemeinschaftsdiagnose des Frühjahrs 2017, siehe:
ifo Institut et al.; Aufschwung festigt sich trotz weltwirtschaftlicher Risiken, in: ifo Schnelldienst 8 / 2017 70. Jahrgang, 27. April 2017, S. 3ff.

tektionistische Agenda, deren Umsetzung negativ auf Welthandel und Weltproduktion wirken würde. Auch in Europa sind die politischen Entwicklungen und ihre Auswirkungen schwer einzuschätzen, so etwa der Gang der Verhandlungen über den Brexit.

Die **deutsche Wirtschaft** befindet sich nun schon im fünften Jahr eines moderaten Aufschwungs. Die gesamtwirtschaftliche Kapazitätsauslastung nimmt allmählich zu, die konjunkturelle Dynamik bleibt im Vergleich zu früheren Aufschwungsphasen aber gering. Dies resultiert aus deutlich stärker von den Konsumausgaben getragenen Auftriebskräften, die erfahrungsgemäß geringere zyklische Ausschläge als Investitionen und Außenhandel aufweisen. Der **konsumgetriebene Aufschwung** stimuliert auch weniger stark die industrielle Fertigung als früher. Dies ist einer der Gründe dafür, dass die Unternehmensinvestitionen bislang nur sehr verhalten ausgeweitet wurden.

Gleichwohl dürften die gesamtwirtschaftlichen **Produktionskapazitäten** mittlerweile die Normalauslastung leicht überschritten haben. Hierauf lassen Schätzungen zur Produktionslücke und Umfragen unter Unternehmen zur Kapazitätsauslastung in der Industrie, in der Bauwirtschaft und in den Dienstleistungsbranchen schließen. Einer stärkeren Kapazitätsanspannung wirkt entgegen, dass die Nettozuwanderung das Produktionspotenzial erhöht.

Im ersten Quartal 2017 dürfte die deutsche Wirtschaft nochmals an Tempo zugelegt haben. Im Durchschnitt von Januar und Februar lag die Industrieproduktion deutlich über dem Niveau des Schlussquartals 2016, und die Bauwirtschaft ist nach den vorliegenden Daten außergewöhnlich kräftig in das Jahr gestartet. Alles in allem dürfte das **Bruttoinlandsprodukt** 2017 um 1,5% und 2018 um 1,8% zulegen. Damit heben die an der Gemeinschaftsdiagnose beteiligten Institute ihre Einschätzung vom vergangenen Herbst für den Konjunkturverlauf leicht an.²

² Die Rate für das Jahr 2017 ist nur deshalb niedriger als die des Vorjahrs (1,9%), weil drei Arbeitstage weniger zur Verfügung stehen. Arbeitstäglich bereinigt ergibt sich für das Jahr 2017 ein Zuwachs von 1,8%.

Der **Budgetüberschuss** dürfte sich nach einem Plus von 24 Milliarden Euro im vergangenen Jahr in diesem Jahr auf 19 Milliarden Euro (0,6% in Relation zum Bruttoinlandsprodukt) und im kommenden Jahr auf 17 Milliarden Euro (0,5%) belaufen. Die Finanzplanung der öffentlichen Hand ist im laufenden Jahr leicht stimulierend und im kommenden Jahr konjunkturneutral ausgerichtet.

Über den gesamten Prognosezeitraum bleibt die **Geldpolitik** der EZB ein Faktor, der die wirtschaftliche Aktivität hierzulande stärker stimulieren könnte als in dieser Prognose unterstellt. **Kräftiger als prognostiziert** könnte sich die deutsche Konjunktur auch entwickeln, falls es im Zuge der geldpolitischen Straffung in den USA zu einer weiteren Abwertung des Euro kommt. Allerdings gehen von der US-Wirtschaftspolitik auch **Abwärtsrisiken** für Deutschland aus, wenn den Ankündigungen einer protektionistischen Handelspolitik Taten folgen sollten.

Die **Exporte** wachsen beschleunigt, nach 2,6% im Vorjahr 2017 um 3,5% und 2018 um 4,0%. Hier schlagen sich das verbesserte weltwirtschaftliche Umfeld und die Abwertung des Euro nieder. Die **Investitionstätigkeit** dürfte nach 2,3% im Vorjahr 2017 nur verhalten expandieren (1,6%), 2018 mit 3,2% aber wieder stärker zum Produktionszuwachs beitragen. Die schwächere Entwicklung im laufenden Jahr ist vor allem der geringeren Zahl von Arbeitstagen geschuldet. Sowohl die **Bauinvestitionen** als auch die **Ausrüstungsinvestitionen** steuern zu der Wachstumsbeschleunigung bei. Auffällig bei den Ausrüstungsinvestitionen ist, dass der Anstieg hinter der Dynamik früherer Expansionsphasen zurückbleibt.

Die **Unternehmensinvestitionen** nehmen in Deutschland nach wie vor **verhalten** zu. Die inländischen Investitionen bleiben weit hinter der gesamtwirtschaftlichen Ersparnis zurück, so dass **Kapital in großem Umfang aus dem Land fließt**; dies spiegelt der hohe Leistungsbilanzsaldo wider. Die **Wirtschaftspolitik** sollte die Rahmenbedingungen für private Investitionen im Inland verbessern. Die Abgabenbelastung steigt trendmäßig und beträgt mittlerweile mehr als 40% in Relation zum Bruttoinlandsprodukt; auch aufgrund der progressiven Einkommensteuer wird sie weiter zunehmen. Mittelfristig wird die Alterung der Gesellschaft die Rentenversicherungsbeiträge in die Höhe treiben. Es ist höchste Zeit, dass die Wirtschaftspolitik stärker an der langen Frist ausge-

richtet wird, den Anstieg der Abgabenbelastung begrenzt und durch Umschichtungen im Haushalt die investiven Ausgaben, vor allem im Bildungsbereich, stärkt.

Nach einem Anstieg der **Verbraucherpreise** von nur 0,5% im vergangenen Jahr werden im Prognosezeitraum mit 1,8% im Jahr 2017 und 1,7% im Jahr 2018 wohl wieder merklich höhere Raten erreicht.

Im Prognosezeitraum legen die **privaten Konsumausgaben** nach preisbereinigten 2,0% im Vorjahr 2017 nur um 1,1% und 2018 um 1,4% weniger stark zu. Dies liegt im Wesentlichen an der höheren Inflation, in laufenden Preisen beträgt die Expansion 2,6%, 2,8% und 2,9%.

Die **Arbeitslosenquote** dürfte nach 6,1% im Jahr 2016 auf 5,7% im Jahr 2017 und 5,4% im Jahr 2018 sinken. Die **Beschäftigungsdynamik** der vergangenen Jahre setzt sich voraussichtlich über den gesamten Prognosezeitraum fort. Die Zahl der Erwerbstätigen wird nach einer Zunahme im Vorjahr um 1,2% voraussichtlich 2017 um 1,3% expandieren und 2018 wird die Dynamik nachlassen (0,9%). Lohn- und Gehaltssteigerungen in Verbindung mit der zunehmenden Beschäftigung treiben die Einkommensentwicklung. Die Bruttolohn- und -gehaltssumme kann wie schon im Vorjahr auch 2017 um 4,0% zulegen. Unter Berücksichtigung der steigenden Abgabenbelastung verbleibt für die Nettolohn- und -gehaltssumme ein Zuwachs von 3,7%. 2018 wird wegen einer schwächeren Zunahme der Erwerbstätigkeit die Einkommensdynamik nachlassen.

Die **Unterhaltungsautomatenwirtschaft** hatte in den vergangenen Jahren sich **hoher Zuwachsraten** erfreut. Die Umsätze der Aufstellunternehmen expandierten zwischen 2010 und 2016 mit einer durchschnittlichen jährlichen Rate von 7,3%. Diese dynamische Entwicklung ist zum Teil auf die **gute Konjunktur** zurückzuführen. (Tabelle 1.1) Ein Anstieg der Erwerbstätigkeitsquote und steigende Einkommen in Verbindung mit einer schwindenden Angst um den Verlust des Arbeitsplatzes haben die Konsumbereitschaft erhöht. Hinzu kommt, dass es der Branche aufgrund ihres **attraktiven Angebots** gelungen ist, neue Kundenkreise zu erschließen. Dies manifestiert sich insbesondere an dem Anteil von Frauen am gewerblichen Geldspiel. Während es bis Mitte des letzten Jahrzehnts eine Männerdomäne war, hat sich das mit der 5. Verordnung zur Novellierung der Spielverordnung (SpielV), die zum 1. Januar 2006 in Kraft trat und eine grund-

legende Neugestaltung der Geldspielgeräte (GSG) ermöglichte, gewandelt. Der Anteil von Frauen an allen Spielern an GSG stieg von praktisch null auf 21% im Jahr 2011.³ Er hat nach Aussagen der Unternehmen bis zuletzt kontinuierlich zugenommen.

Tabelle 1.1: Entwicklung des Umsatzes mit GSG und des privaten Verbrauchs

Indikator	2010 /	2011 /	2012 /	2013 /	2014 /	2015 /
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	Jährliche Veränderungsraten					
Umsatz GSG	6,7%	9,4%	3,8%	5,5%	9,6%	8,7%
Konsum, private Haushalte	1,3%	1,3%	0,7%	0,9%	2,0%	2,0%

Quelle: Statistisches Bundesamt; VDAI; Berechnungen des ifo Instituts.

Das **gewerbliche Geldspiel** ist das einzige Segment im regulierten Glücks- und Gewinnspielmarkt, das in Deutschland nicht massiv Anteile an das seit etwa 2005 stark expandierende, nicht regulierte Online-Glücksspiel⁴ verloren hat, obwohl es strikt reguliert ist. Die Spieleinsätze, Verluste und Gewinne unterliegen bei GSG Beschränkungen, die anders als bei anderen Angeboten des Glücks- und Gewinnspielmarkts, insbesondere des Online-Angebots keine Vermögensverschiebungen in kurzer Zeit zulassen.

Die konjunkturellen Perspektiven **2017** für Deutschland lassen einen deutlichen Anstieg der **privaten Konsumausgaben** in laufenden Preisen erwarten. Unter normalen Bedingungen könnte von einer sich fortsetzenden Expansion der Umsätze der Aufstellunternehmen ausgegangen werden. Zum **1. Juli 2017** treten aber die Vorschriften des Ersten **Glücksspieländerungsstaatsvertrags (GlüStV 2012)** auch für **Bestandsspielhallen** in Kraft, die einen **Abbau** von mehr als der Hälfte der installierten **Kapazitäten** erfordern. Das **Bundesverfassungsgericht (BVerfG)** hat mit seinem Beschluss vom 7. März

³ Jürgen Trümper; Feldstudie 2011 – Schwerpunkt Spiel- und Einsatzverhalten von Spielern an Geldspielgeräten, Unna Dezember 2011, S. 20.

⁴ In der EU-27 ist das Online-Glücksspiel zwischen 2010 und 2015 um durchschnittlich 8,0% pro Jahr gewachsen. Siehe:
Franz W. Peren, Reiner Clement; Der deutsche Glücks- und Gewinnspielmarkt – Eine quantitative Bemessung von regulierten und nicht-regulierten Glücks- und Gewinnspielangeboten in Deutschland, München 2016, S. 69.

2017⁵ die **Vereinbarkeit** des **GlüStV 2012** und der **länderspezifischen Spielhallenregelungen** mit dem **Grundgesetz** in wesentlichen Punkten **bejaht**. Der Umsetzung steht damit kaum noch etwas im Wege außer Rechtsschutzmöglichkeiten vor europäischen Gerichten. Jedoch haben die **zuständigen Behörden** die **Grundrechte** der Betreiber von Spielhallen bei der Anwendung der gesetzlichen Vorschriften zu beachten. Ob ihnen das bei der Auswahl der zu schließenden Spielhallen gelungen ist – bzw. gelingen wird, wird in Anbetracht der Tragweite der Entscheidungen in einer Vielzahl von Fällen einer **juristischen Überprüfung** unterzogen werden. Für die **Umsätze der Spielhallen** wird aus diesem Grund nicht mit einem unmittelbaren Umsatzeinbruch gerechnet. Nach einem Plus im ersten Halbjahr ist für das gesamte Jahr **2017** zumindest noch von **Stagnation** auszugehen.

1.2. Absatz von Sport-, Musik- und Unterhaltungsautomaten

Das Angebot an Spielen der Branche umfasst bargeldbetätigte Unterhaltungsautomaten und Sportspielgeräte. Im Wesentlichen werden vier Produktgruppen unterschieden:

- Die bedeutendste Gruppe sind **GSG**, die in Deutschland auf eine lange Tradition zurückblicken können. Im Gegensatz zum staatlich monopolisierten Glücksspiel an den Slot-Machines der Spielbanken unterliegen die GSG seit über sechzig Jahren einer umfangreichen staatlichen Regulierung, insbesondere in Hinblick auf die Spieleinsätze, Gewinn- und Verlustmöglichkeiten. Sie dienen der Unterhaltung, dem Spiel um das „Kleine Geld“ und nicht dem Glücksspiel.
- Eine zweite Gruppe von Geräten bilden **Unterhaltungsautomaten ohne Geld- oder Warengewinnmöglichkeit**, z.B. Touch-Screen-Geräte, Bildschirmspielgeräte, Fahr simulatoren, Flipper etc. Dieser Kategorie wurden auch Fun-Games mit Ausgabe von Weiterspielmarken zugerechnet, die seit dem 1. Januar 2006 mit dem Inkrafttreten der fünften Verordnung zur Änderung der Spielverordnung (SpielV) verboten und vollständig aus dem Markt entfernt wurden.
- Die dritte Produktgruppe umfasst **Sportspielgeräte**, überwiegend mechanische oder semi-mechanische Geräte, z.B. Billard, Dart, Tischfußball, Airhockey etc.

⁵ BVerfG; Beschluss vom 7. März 2017, Az. 1 BvR 1314/12, 1 BvR 1630/12, 1 BvR 1694/13 und 1 BvR 1874/13, Einzelheiten unter Kapitel 2.2.2.2.

Sie haben im Zusammenhang mit dem Siegeszug der so genannten Multigamer (siehe: Fußnote 6), weitgehend an Bedeutung in den Spielhallen verloren.

- Bei der vierten Produktgruppe handelt es sich um seit Mitte des vergangenen Jahrzehnts in größerem Umfang eingeführte **Internet-Terminals**, die – ohne ein Angebot an speziellen Spielen – einen technisch kontrollierten Zugang zum Internet bieten. Sie tragen dem Jugendschutz Rechnung, pornografische Angebote und Gewalt verherrlichende Darstellungen werden ebenso wie der Zugang zu Websites mit Glücksspielen blockiert. Diese Terminals sollten in erster Linie neue, bisher nicht in Spielhallen anzutreffende Kunden ansprechen. Der technische Fortschritt hat dieses Angebot zwischenzeitlich überholt, und der Siegeszug der Smartphones verdrängt Internet-Terminals.
- Als fünfte Gruppe von Unterhaltungsautomaten sind noch Spiele zu nennen, deren Verlauf durch die Geschicklichkeit des Spielers entscheidend beeinflusst werden kann. Sie werden unter dem Begriff „**Andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit**“ gem. § 33d Gewerbeordnung (GewO) subsumiert. Wegen der restriktiven Zulassungspraxis des Bundeskriminalamts ist diese Produktgruppe für den Markt zurzeit bedeutungslos.

Für die Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit, sogenannte **Geldspielgeräte**, die wichtigste Produktgruppe, meldet die **Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB)** die Zahl der Neuzulassungen. Bis zum Inkrafttreten der 5. Verordnung zur Änderung der SpielV am 1. Januar 2006 stand die Zahl der Neuzulassungen in einer engen Beziehung zum **physischen Absatz von GSG** und konnte – unter Verwendung von Abgangszahlen (Verschrottung, Rückgabe von Altgeräten) – als Indikator für die Veränderung des Bestands von GSG im Markt herangezogen werden.

Aufgrund der 5. Verordnung zur Änderung der SpielV wurde eine technische Revolution der GSG möglich, die zu einem Ersatz der im Wesentlichen elektro-mechanischen Konstruktion durch vollelektronische, programmierbare und mit Bildschirmen ausgestattete GSG geführt hatte. Seitdem kann ein GSG eine Vielzahl unterschiedlicher Spie-

le anbieten.⁶ Die Statistik der **PTB** gibt heute nur noch die von den Herstellern **abgerufenen Zulassungen** an, die seit 2006 für **Spielpakete** in Verbindung mit der zugehörigen Hardware erteilt werden. Neue Spielpakete können nur auf Geräte geladen werden, für die sie zugelassen sind. Überwiegend werden inzwischen Spielpakete ausgetauscht, während die Geräte (-gehäuse) über mehrere Jahre im Einsatz sein können. Aufstellunternehmen tauschen Spielpakete aus, um den Kunden neue, abwechslungsreiche Angebote machen zu können.⁷

Die Zulassungszahlen der PTB werden nicht nur durch Produktinnovationen der Hersteller und die Investitionstätigkeit der Aufstellunternehmen beeinflusst. Politische Maßnahmen, die zu Veränderungen der Rahmenbedingungen für die Branche führen, finden ebenfalls ihren Niederschlag. Hier sind insbesondere die seit etwa 2010 / 2011 zunehmenden Initiativen der Länder zu nennen, mit denen sie die mit der zum 1. Januar 2006 in Kraft getretenen 5. Verordnung zur Änderung der SpielV verfolgten Ziele – der Unterhaltungsautomatenwirtschaft Rahmenbedingungen zu geben, um im Wettbewerb mit dem staatlichen Glücksspiel und dem zunehmenden Angebot im Internet bestehen zu können – konterkarieren.

In den zurückliegenden Jahren wurden umfangreiche Maßnahmen ergriffen, um die strikte **Regulierung** des gewerblichen Geldspiels weiter zu **verschärfen**. Die **Länder**

⁶ Diese auch als Multigamer bezeichneten Geldspielgeräte bieten 20 und mehr videobasierte, vielfach dreidimensional animierte Spiele, aus denen der Gast sich eines auswählen kann. So genannte Feature-Games mit unterschiedlichen Themen und Spielplänen gehören zu dem Sortiment, die Geldgewinne bei einem erfolgreichen Spielablauf ausschütten. Die Breite des Spielangebots und die Vielfalt der Spiele haben seit der Einführung der innovativen, vollelektronischen GSG zugenommen. Dank dieser Entwicklung kommt es in Zeiten der Rushhour nicht mehr wie früher zu Engpässen, als Gäste oft auf das von ihnen gewünschte GSG warten mussten, bis es von einem Spieler freigegeben wurde. Jedes einzelne Spiel innerhalb eines Spielpakets ist von der PTB für einen bestimmten Typ von Multigamer zugelassen und kann nur auf diesem aufgeladen werden.

⁷ Bis 2006 gab es fast nur GSG mit vierjähriger Zulassung, elektro-mechanisch gesteuert mit jeweils nur einem Spiel. Nach Einführung der Bildschirmgeräte im Zug der 5. Verordnung zur Änderung der SpielV können pro Gerät nicht nur eine große Zahl von Spielen angeboten sondern aufgrund der Technik auch ausgetauscht werden. Die GSG-Hardware bleibt davon unberührt weiterhin im Durchschnitt vier Jahre im Einsatz. Die Zulassungszahlen bei der PTB haben sich dennoch um ein Vielfaches erhöht, weil für jedes neue Spielpaket auch eine komplette Zulassung notwendig ist. Die Aufsteller nutzen die Möglichkeit intensiv, mehrmals im Jahr die Spiele in den aufgestellten GSG auszutauschen.

haben im Zusammenhang mit dem am 1. Juli 2012 in Kraft getretenen GlüStV 2012 und den länderspezifischen Spielhallenregelungen Vorschriften erlassen, die die Kapazitäten der Unterhaltungsautomatenwirtschaft auf weniger als die Hälfte des bisherigen Bestands reduzieren werden. Zentrale Instrumente sind die Vorschriften zu **Mindestabständen** zwischen Spielhallen und zu Sozialeinrichtungen ebenso wie das Verbot von **Mehrfachkonzessionen**. Für Bestandsspielhallen gilt gemäß § 29 Abs. 4 GlüStV 2012 eine Übergangsfrist von 5 Jahren, die mit wenigen Ausnahmen zum 1. Juli 2017 abläuft.

Die vom **Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)** initiierte Verschärfung der SpielV war den Ländern nicht ausreichend. Im Bundesrat hatten die Länder mit ihrem Maßgabebeschluss vom 5. Juli 2013 weitere Einschnitte gefordert und ihre Zustimmung zur 6. Verordnung zur Änderung der SpielV von der Übernahme ihrer Forderungen abhängig gemacht. Ihre Forderung, die Übergangsfrist für zugelassene Bauarten (§ 20 Abs. 2 S. 1 SpielV a.F.) zu verkürzen, wäre mit dem Rechtsstaatsprinzip und dem damit verbundenen Grundsatz des Vertrauensschutzes (Art. 20 GG) nicht vereinbar gewesen. Zudem handelte es sich um einen schweren Eingriff in das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb, das auch unter die durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Eigentumsfreiheit fällt.⁸ Die **6. Verordnung** zur Änderung der SpielV trat deshalb erst zum **11. November 2014** in Kraft, unmittelbar gefolgt von der am **13. Dezember 2014** in Kraft getretenen **7. Verordnung zur Änderung der SpielV**, mit der die Eingriffe in die Grundrechte von Aufstellunternehmern durch die Einführung einer der wirtschaftlichen Nutzungsdauer entsprechenden Übergangsfrist für am Markt befindliche Geräte entschärft wurden.

Die Hersteller riefen in den vergangenen Jahren Zulassungen für GSG ab, die auf Bauarten basierten, die bereits vor dem 10. November 2014 von der PTB genehmigt worden waren. Die Abrufe lagen mit 119.194 (2014) und 148.471 (2015) in der üblichen Grö-

⁸ Dirk Uwer (Kanzlei Hengeler-Mueller); Kurzgutachten zur Vereinbarkeit der Änderungsmaßgaben des Bundesrats zum Entwurf der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung (SpielV) vom 5. Juli 2013, (BR- Drs. 437/13) mit Verfassungs- und Europarecht, Düsseldorf 11. Juli 2013.

Benordnung. Die Situation änderte sich im **4. Quartal 2016** mit **184.721** abgerufenen Zulassungen, so dass ihre Zahl für das Gesamtjahr auf 245.559 stieg.

Seit etwa 2005 waren neben den GSG die Investitionen in **Internet-Terminals** kräftig ausgeweitet worden, die gegen eine Gebühr Zugang zum Internet bieten, ohne dass spezifische Unterhaltungsangebote mit diesen Geräten verbunden waren. Sie dienten Aufstellunternehmen primär dazu, neue Kundenkreise zu erschließen. Die Terminals basieren auf serienmäßigen Personalcomputern (PC), die speziell auf die Bedürfnisse von Erstnutzern mittels einer komfortablen Bedieneroberfläche abgestimmt waren. Zur Gewährleistung des Jugendschutzes, zur Sperrung von Websites mit pornographischen bzw. Gewalt verherrlichenden Inhalten und von Websites mit illegalen Glücksspielangeboten waren sie mit entsprechenden Filtern ausgestattet.

Schon 2009 war der Höhepunkt der Marktdurchdringung überschritten. Die Diffusion von mobilen, mit komfortablen Bedieneroberflächen ausgestatteten Endgeräten, Smartphones und Tablets, in weiten Kreisen der Bevölkerung und damit der ungehinderte Zugang zum Internet haben das Angebot von Internet-Terminals sukzessive entwertet. Infolge des Verbots der Aufstellung von Internet-Terminals in länderspezifischen Spielhallenregelungen⁹ brach 2014 die Nachfrage ein. Der Markt wird weiter schrumpfen.

Anfang der neunziger Jahre waren **Touch-Screen-Geräte** innovative Produkte mit einem vielfältigen Spektrum an Spielen, z.B. Karten-, Quiz- und Memory-Spielen. In dieser Zeit gelang es erstmals, in nennenswertem Umfang neue Aufstellorte und Kundengruppen zu erschließen. In größerem Umfang fanden jüngere Leute Gefallen am Freizeitangebot der Spielhallen. Ein Drittel der Spieler an Touch-Screen-Geräten waren Frauen. Mitte der neunziger Jahre hatte die Vernetzung via Internet weitere Produkt-

⁹ Teils handelt es sich um ein generelles Verbot, Internet-Terminals aufzustellen, teils bezieht sich das Verbot nur auf Terminals, mit denen Glücksspiele im Internet möglich sind. Obwohl entsprechende Filter für die Internet-Terminals zur Verfügung stehen, wird von Problemen mit Ordnungsbehörden berichtet, die keine 100 %-Garantie durch die Filter gegeben sehen und die Aufstellung von Internet-Terminals mit entsprechenden Filtern selbst in Ländern untersagen, wo dies aufgrund der gesetzlichen Vorschriften möglich wäre.

innovationen ermöglicht und das Interesse am Spiel mit Touch-Screen-Geräten befördert. Schon damals war die Marktdurchdringung hoch und die Nachfrage in erster Linie vom Ersatzbedarf geprägt. Seit dem Inkrafttreten der 5. Verordnung zur Änderung der SpielV werden Altgeräte kaum noch ersetzt, da den Touch-Screen-Geräten eine übermächtige Konkurrenz durch die videobasierten Feature-Games der Multigamer mit ihren abwechslungsreicheren Spielangeboten erwachsen ist.

Der Markt für **Bildschirmspielgeräte** weist eine den Touch-Screen-Geräten ähnliche, zeitlich in etwa parallele Entwicklung auf. Als Mitte der achtziger Jahre die Geräte auf den Markt kamen, basierten die Spiele auf einer technisch anspruchsvollen Hardware, die in weiten Kreisen der Bevölkerung privat nicht verfügbar war. Die Bildschirmspielgeräte wurden von den Kunden gut angenommen. Allerdings nutzten die Kommunen ihre Möglichkeiten, in eigener Regie Spiele zu klassifizieren und zu besteuern, teils mit prohibitiven Vergnügungssteuern für Spiele mit Gewaltdarstellungen. Aufgrund von zum Teil nicht objektiv nachvollziehbaren Kriterien entstand eine Rechtsunsicherheit, die die Aufstellunternehmen veranlasste, sehr zurückhaltend zu investieren. Erst mit Inkrafttreten des JuSchG zum 1. April 2003 wurde Rechtssicherheit bei der Klassifizierung von Bildschirmspielgeräten durch die Altersverifizierungen der ASK erreicht, die amtlichen Charakter hat. Zudem wurde auch Jugendlichen unter 16 Jahren, die nicht in Begleitung von Erwachsenen sind, das Spiel mit münzbetätigten Bildschirmspielgeräten erlaubt, soweit die Spiele für ihre Alterskohorte freigegeben sind. Mit dieser in Hinblick auf den Jugendschutz klaren und effektiven Regelung und der partiellen Liberalisierung für jugendliche Spieler wurden die Rahmenbedingungen verbessert, auch wenn das Angebot von Bildschirmspielgeräten in Spielhallen von Jugendlichen nicht genutzt werden kann, da dort der Aufenthalt erst ab 18 Jahren erlaubt ist. Inzwischen hat die zunehmende Verbreitung von PCs und Spielkonsolen in privaten Haushalten dem gewerblichen Angebot von Bildschirmspielgeräten die Basis entzogen. Bildschirmspiele werden heutzutage überwiegend privat und nur noch selten im öffentlich kontrollierten Bereich (Gastronomie und Spielhallen) gespielt.

Sportspielgeräte werden überwiegend in Schank- und Speisewirtschaften angeboten, die Treffpunkt von Spielern und interessierten Zuschauern sind. Bis Mitte der neunziger Jahre fand eine starke Ausweitung des Angebots statt. Sportliche Wettbewerbe und Ligen werden im Zusammenhang mit diesen Geräten angeboten und betreut. Seit den spä-

ten neunziger Jahren ist der Markt gesättigt. Wegen der schwierigen wirtschaftlichen Lage in Bereichen der Gastronomie kam es zu einem Abbau von Sportspielgeräten. Der Markt hat sich auf niedrigem Niveau stabilisiert. Bei den Geräten, beispielsweise Dart und Tischfußball, handelt es sich um ausgereifte Produkte mit geringem Innovationspotential und langer Lebensdauer, so dass die Ersatznachfrage niedrig ist.

1.3. Bestand der in Deutschland aufgestellten Unterhaltungsautomaten

Die Spitzenverbände der deutschen Automatenwirtschaft erfassen die per Jahresende aufgestellten Unterhaltungsautomaten. Seit 2007 werden auch die in Spielhallen und Gastronomie gelieferten Internet-Terminals berücksichtigt. Diese Statistik beschränkt sich nicht auf die inländische Produktion und Eigenimporte der Verbandsmitglieder, sondern beinhaltet auch Geräte von anderen Herstellern, Großhändlern und Importeuren, die im deutschen Markt aufgestellt sind. Nach vorläufigen Berechnungen waren zum **31.12.2016** insgesamt **302.800** Unterhaltungsautomaten mit und ohne Geldgewinn, und Sportspielgeräte in Spielhallen und in der Gastronomie installiert. Dominiert wird das Angebot der Branche von den **264.000 GSG**.

2012 hatte der Bestand aller aufgestellten Geräte mit einer Zahl von **319.100** einen Höchststand erreicht. Ursächlich war ein seit 2006 andauernder Zuwachs bei den GSG, der ausreichte, den seit vielen Jahren rückläufigen Trend bei Unterhaltungsautomaten ohne Gewinn und Sportspielgeräten zu überkompensieren. In den folgenden Jahren haben sich die Investitionen in GSG zuerst abgeschwächt und seit 2015 ist der Bestand aller aufgestellten Geräte rückläufig. (Tabelle 1.2)

Die **Unterhaltungsautomatenwirtschaft** ist **eine stark regulierte Branche**. Insbesondere das Brot-und-Butter Geschäft der Aufstellunternehmen, das gewerbliche Geldspiel, steht im Fokus staatlicher Vorschriften. Um die **aktuelle Entwicklung** zu verstehen, ist ein Blick zurück auf die **politischen Eingriffe** und ihre Folgen für die Betriebe notwendig.

Über viele Jahre litten die Aufstellunternehmen unter einer mangelnden Wettbewerbsfähigkeit und hatten in großem Umfang Marktanteile verloren. Die Zahl der installierten GSG sank zwischen 1995 und 2005 von 245.000 auf 183.000 um rund ein Viertel. Die

Entwicklung hatte das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (heute Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, BMWi) schon Ende 1999 veranlasst, einen Bericht über die Möglichkeiten für eine Neuordnung des gewerblichen Geldspiels vorzulegen. Auf dieser Grundlage hatte die **Wirtschaftsministerkonferenz der Länder** am **18./19. Mai 2000** die Notwendigkeit anerkannt, dass die **Rahmenbedingungen für die Unterhaltungsautomatenwirtschaft verbessert werden müssen, um im Wettbewerb mit dem staatlichen / staatlich-konzessionierten Glücksspiel und dem zunehmenden Angebot im Internet bestehen zu können.**

Tabelle 1.2: Aufgestellte Unterhaltungsautomaten und Sportspielgeräte

Gerätetypen	Stückzahlen ^{a), b)}			
	2013	2014	2015	2016
Unterhaltungsautomaten ohne Geldgewinn	32.250	27.000	23.800	20.500
Flipper	2.050	2.000	2.000	1.900
Internet-Terminals	18.000	13.000	10.000	7.000
Punktespiele etc. ^{c)}	2.400	2.300	2.200	2.100
Bildschirmspielgeräte	9.800	9.700	9.600	9.500
Mit Geldgewinn	267.000	269.000	267.000	264.000
Sportspielgeräte ^{d)}	18.500	18.400	18.400	18.300
Gesamt	317.750	314.400	309.200	302.800

a) Die Bestandsschätzung für alle Geräte per 31.12. basiert auf Erhebungen des VDAI und anderen verfügbaren empirischen Studien.
b) Enthalten sind Geräte von VDAI-Mitgliedsfirmen und anderen Herstellern. Neben verkauften Geräten sind auch solche auf Miet- und Leasingbasis enthalten.
c) Punktespiele, Touch-Screen-Geräte, Musik- und sonstige Unterhaltungsautomaten.
d) Billard, Dart, Tischfußball, Kegelbahnen, Bowling, Air Hockey etc.

Quelle: VDAI; Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V.; IFH Institut für Handelsforschung GmbH; Berechnungen des ifo Instituts.

Dennoch hatte es sechs lange Jahren gedauert, in denen die Branche weitere Anteile am Glücks- und Gewinnspielmarkt verlor, bis mit der **5. Verordnung zur Änderung der SpielV am 1. Januar 2006** eine Gesetzesänderung in Kraft trat, die der Unterhaltungsautomatenwirtschaft im Vergleich zu anderen Marktteilnehmern einen Wettbewerb auf Augenhöhe ermöglichte. In den folgenden Jahren bis 2010 nahm die Zahl der im Markt investierten GSG entsprechend kräftig zu. In der Folgezeit schwächte sich das Wach-

tum spürbar ab, bis **2014 ein Höchststand von 269.000 aufgestellten GSG** erreicht war.

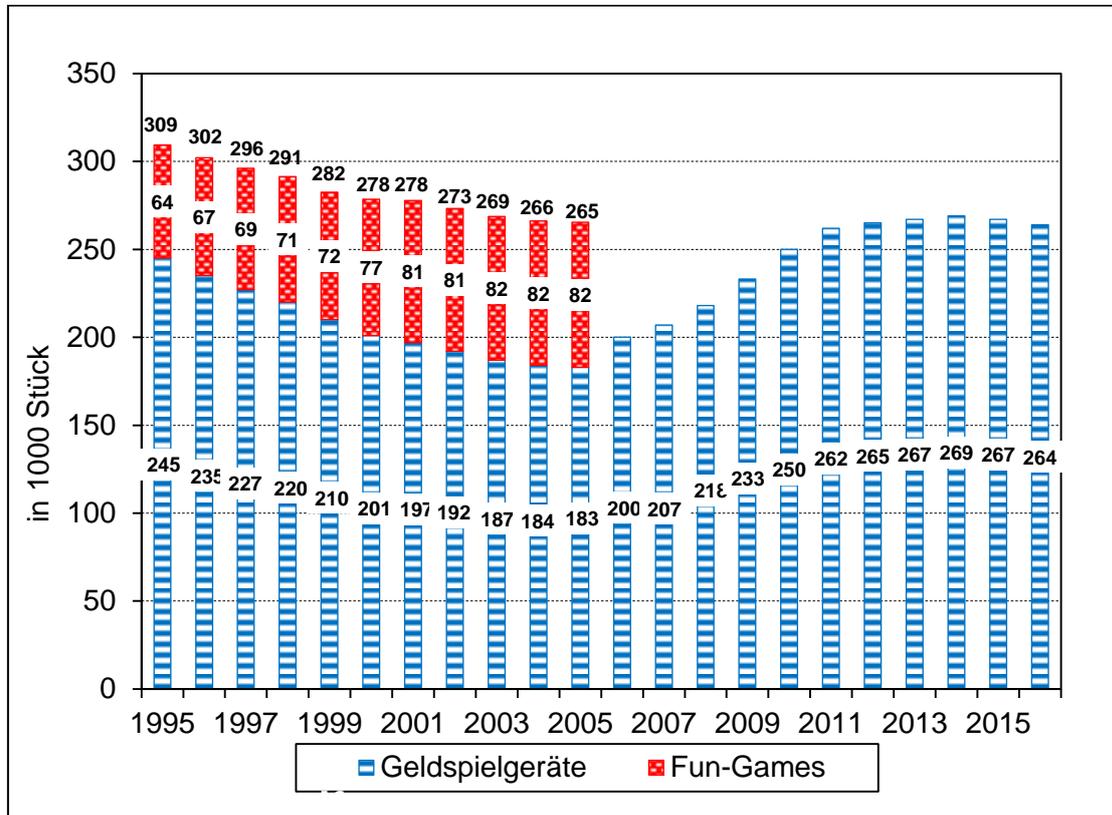
Ursächlich für die rückläufige Entwicklung der letzten beiden Jahre waren nicht Tendenzen einer Sättigung der Nachfrage, sondern massive Eingriffe der Länder in ihrem Streben, das gewerbliche Geldspiel zurückzudrängen. Es war die Rede von einer Spielhallenflut, die es einzudämmen gälte. Doch dieses von Kritikern des gewerblichen Geldspiels gern genutzte Bild basiert auf einer verzerrten Darstellung der Wirklichkeit. Um einen **realistischen Eindruck** zu erhalten, muss eine Produktgruppe in die Betrachtung einbezogen werden, die seit 2006 aus dem Markt verbannt ist. Diese sogenannten **Fun-Games** hatten bis dahin einen nennenswerten Anteil an der Unterhaltungsautomatenwirtschaft und boten ein interessanteres Spiel als die damals üblichen **GSG**. Diese ab den frühen neunziger Jahren bis 2006 in den Spielhallen in nennenswertem Umfang betriebenen Fun-Games¹⁰ müssen für eine **nicht verzerrte Bewertung** der langfristigen Entwicklung zusammen mit den GSG betrachtet werden. Zum 31. Dezember 2005 waren rund 82.000 dieser Geräte in Betrieb, die seit 1. Januar 2006 vollständig und unmittelbar abgebaut werden mussten. Die Aufstellunternehmen haben dieser Verpflichtung folgend verstärkt in GSG – zur Kompensation von Umsatzeinbußen durch den Abbau der Fun-Games – investiert. Die Anzahl der zum **31. Dezember 2016** installierten rund **264.000 GSG** im Markt entspricht ungefähr dem Tiefpunkt der Entwicklung des aggregierten Bestands von Fun-Games und GSG über den gesamten Zeitraum von 1995 bis 2016. (Abbildung 1.1)

Etwa seit 2010 / 2011 haben die Länder ihre Position von Mai 2000 – die Wettbewerbsfähigkeit des gewerblichen Geldspiels zu stärken – revidiert und streben nunmehr das gegensätzliche Ziel, die Marginalisierung des gewerblichen Geldspiels an. Systematisch wurden die Rahmenbedingungen verschlechtert, in erster Linie in Ausführungsgesetzen

¹⁰ Unter Fun-Games werden Automaten ohne Geldgewinn mit der Ausgabe von Token (Weiterspielmarken) verstanden, wobei die Token häufig verbotenerweise gegen Geld eingetauscht wurden.

zum GlüStV 2012, der zum 1. Juli 2012 in Kraft trat, und in den länderspezifischen Spielhallenregelungen.

Abbildung 1.1: Der Bestand an Geldspielgeräten und Fun-Games



Quelle: VDAI; ifo Institut.

Für **Spielhallen**, die mit einer gewerberechtigten Erlaubnis nach § 33c GewO betrieben werden, die bis zum 28. Oktober 2011 erteilt wurde (**Bestandsspielhallen**), **treten die wesentlichen Beschränkungen im Zusammenhang mit dem GlüStV 2012 in der großen Mehrzahl der Bundesländer am 1. Juli 2017 in Kraft**. Für alle „neueren“ Spielhallen, die ihre gewerberechtigten Erlaubnis nach diesem Datum erhielten, gelten die Vorschriften ab dem Inkrafttreten des Staatsvertrags, insbesondere die Erteilung einer zeitlich befristeten glücksspielrechtlichen Erlaubnis (§ 24 GlüStV 2012), die Abstandsregeln (§ 25 Abs. 1 GlüStV 2012) und das Verbot von Mehrfachkonzessionen (§ 25 Abs. 2 GlüStV 2012).

Die **regulatorischen Eingriffe** hatten sich **unmittelbar auf die Investitionen in Spielhallen ausgewirkt**. Gemäß der Erhebungen von Trümper¹¹ nahm die Zahl der in Spielhallen aufgestellten GSG zwischen den Stichtagen zum 1. Januar 2012 und 2014 nur noch um 2,4% zu, während es in den vorangegangenen Zweijahreszeiträumen seit 2006 immer jeweils gut 20% gewesen waren. Im Zweijahreszeitraum bis zum 1. Januar 2016 kam es gemäß Trümper zu einem Rückgang (Tabelle 1.3).

Nach Auslaufen der **Übergangsfrist zum 1. Juli 2017** gemäß § 29 Abs. 4, Satz 2 GlüStV 2012 treten die Vorschriften für alle Bestandsspielhallen in Kraft, mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein wo der 1. Dezember 2017 bzw. der 9. Februar 2018 die Stichtage sind. Der notwendige **Rückbau von Spielhallenkomplexen**¹² und die Schließung von **Spielhallen, die den Mindestabstandsregelungen zum Opfer fallen**, wird Schätzungen zufolge einen **Abbau von mehr als der Hälfte der installierten Kapazitäten** auslösen.

Tabelle 1.3: Entwicklung der Zahl der GSG in Spielhallen

Zweijahreszeiträume	Veränderungsraten in % ^{a)}				
	2006 / 08	2008 / 10	2010 / 12	2012 / 14	2014 / 16
GSG in Spielhallen	21,9	21,0	20,2	2,4	-3,8

a) Vergleichbare Erhebungsbasis für die Stichtage, 1. Januar 20XX, eines jeden Zweijahreszeitraums.

Quelle: Jürgen Trümper, Christiane Heimann; Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland – Stand 1.1.2014, 12. aktualisierte und erweiterte Auflage, Unna, September 2014, S. 66 und Stand 1.1.2016, 13. aktualisierte und erweiterte Auflage, Unna, November 2016, S. 55.

¹¹ Jürgen Trümper, Christiane Heimann, Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland – Stand 1.1.2016, 13. aktualisierte und erweiterte Auflage, Unna, November 2016, S. 55.

¹² Diese vielfach in größeren und modernen Gebäuden zusammen mit anderen Freizeiteinrichtungen untergebrachten Spielhallen hatten zu einer Verbesserung des Images der Branche beigetragen, wie im Rahmen einer Feldstudie zur Evaluierung der SpielV bestätigt wurde. In den größeren Einrichtungen werden tendenziell die neuesten Geräte in einem angenehmen Ambiente von geschultem Fachpersonal angeboten. Diese Spielhallen werden zunehmend auch von Frauen frequentiert. Siehe: Jürgen Trümper; Feldstudie 2010 – Umsetzung der novellierten Spielverordnung, Unna, August 2010, S. 41, 45 ff.

In der **Gastronomie** ist der über mehr als ein Jahrzehnt andauernde Rückgang des Bestands an GSG im Jahr 2008 ausgelaufen. **Gegenüber 1995 hat sich in diesem Zeitraum die Zahl der aufgestellten GSG auf 78.500 in etwa halbiert.**¹³ Ursächlich waren wirtschaftliche Schwierigkeiten an traditionellen Aufstellplätzen im gastronomischen Kernbereich, Gaststätten, Kneipen, Bars etc. Zusätzlich wurde die Situation durch das Hochkommen der Systemgastronomie verschärft, die keine GSG aufstellt, aber der traditionellen Gastronomie Kunden abnimmt. Gegen diesen negativen Trend entstanden neue Standorte an Verkehrsknotenpunkten, Autobahnraststätten, Flughäfen etc., ein kleines, aber nennenswert wachsendes Marktsegment.

Seit 2008 verzeichnet die Gastronomie einen ständigen Zuwachs bei den installierten GSG. Zu dieser Entwicklung haben sowohl die Investitionen in die neuen Standorte als auch die Möglichkeit, nicht mehr nur zwei sondern bis zu drei GSG aufzustellen, – wie seit dem Inkrafttreten der 5. Novelle der SpielV zum 1. Januar 2006 erlaubt – beigetragen. Impulse erhielt die Nachfrage nach GSG auch durch neue, speziell für die Gastronomie entwickelte Geräte. Inzwischen wurden auch dort die traditionellen Walzengeräte gegen moderne, bildschirmbasierte Multigamer ausgetauscht.

Die wesentliche Erklärung für die Marktsteigerung in der Gastronomie bietet nach **Trümper** vor allem die Geburt eines **neuen Marktsegments: Spielcafés, Teestuben, Sportbistros etc.**, deren primärer Zweck nicht das Angebot von Getränken und Speisen ist, sondern der Kasseninhalt der drei, oftmals auch mehr aufgestellten GSG. Mancherorts kommen auch die Einnahmen aus Sportwetterterminals und von illegalen Glücksspielmedien hinzu. Diese sogenannte **Scheingastronomie** ist Trümper zufolge kein nur auf Berlin beschränktes Phänomen mehr, sondern inzwischen in allen größeren Städten in Stadtvierteln mit einem hohen Anteil von Bürgern mit Migrationshintergrund zu beobachten. Trümper untermauert seine Aussage mit einer Analyse der Entwicklung der

¹³ Die Aufstellung von GSG in der Gastronomie wird durch das zunehmende illegale Glücksspielangebot, terrestrisch und im Internet, beeinträchtigt, siehe: Trümper, Heimann; 2016, a.a.O.; S. 18.

Zahl der GSG nach Gemeindegrößen. Große Gemeinden weisen in der Tat wesentlich höhere Zuwachsraten als kleinere auf.¹⁴

Die meisten dieser **scheingastronomischen Betriebe** werden unter dem Deckmantel der **erlaubnisfreien Gastronomie** betrieben. Seit dem 11. November 2014 dürfen GSG dort jedoch nicht mehr betrieben werden.¹⁵ Konkrete Zahlen zu diesem Marktsegment liegen nicht vor. Es kursieren Schätzungen von 30.000 bis 40.000 GSG, die in diesen Etablissements inklusive illegaler Fun-Games aufgestellt sind. Auch wenn es sich nur – wie Trümper schätzt – um **mehrere tausend GSG** handeln sollte, müsste sich der Abbau der illegal in der erlaubnisfreien Gastronomie betriebenen GSG in den Statistiken messbar niederschlagen. Stattdessen ist die Zahl der in der Gastronomie aufgestellten GSG in den beiden Jahren 2014 und 2015 nochmals um insgesamt 2,3% gestiegen (Tabelle 1.4).

Tabelle 1.4: Entwicklung der Zahl der GSG in der Gastronomie

Zweijahres- zeiträume	Veränderungsraten in % ^{a)}							
	2000 / 02	2002 / 04	2004 / 06	2006 / 08	2008 / 10	2010 / 12	2012 / 14	2014 / 16
GSG	-13,4	-12,4	-12,7	-5,9	1,5	6,4	4,0	2,3

a) Gleiche Erhebungsbasis für alle Zweijahreszeiträume.

Quelle: Jürgen Trümper, Christiane Heimann; 2016, a.a.O., S. 17.

Als Gesamtzahl meldet Trümper für die von ihm erhobene Datenbasis **56.812** aufgestellte **GSG** in der Gastronomie für den **1. Januar 2016**.¹⁶ Gemessen an dieser Zahl liegt auch im dritten Jahr des Verbots, in der **erlaubnisfreien Gastronomie** GSG zu betreiben, ihr Anteil – basierend auf der Annahme von Trümper – zwischen **5%** und

¹⁴ Trümper, Heimann; 2016, a.a.O., S. 18f.

¹⁵ Gemäß § 1 Abs. 2, Nr. 4. SpielV sind seit dem 11. November 2014 GSG in der erlaubnisfreien Gastronomie (§ 2 Abs. 2 GastG) verboten und somit auch in der Mehrzahl der Sportwettbüros, die in nennenswertem Umfang illegales Glücksspiel anbieten. Zudem verbieten die länderspezifischen Spielhallenregelungen die Aufstellung von GSG in Einrichtungen, die Wetten und Glücksspiele anbieten.

¹⁶ Trümper, Heimann; a.a.O., 2016, S. 45. Unter Einschluss der Bundesländer Bayern, Berlin, Hamburg und die Schätzung für Kommunen mit <10 000 Einwohnern weist die VDAI/ifo Statistik eine Zahl von 87 000 GSG in der Gastronomie aus.

10% relativ zum gesamten Bestand von GSG in der Gastronomie. Der gesetzlich geforderte Abbau hat offensichtlich nicht stattgefunden. Dies weist auf ein massives **Vollzugsdefizit** auf kommunaler Ebene hin, das mit Blick auf den Spieler- und Jugendschutz bedenklich ist.¹⁷

Angesichts der Probleme von Kommunen schon das gesetzliche Verbot von GSG in der erlaubnisfreien Gastronomie zu exekutieren, stellt sich nun, nachdem das BVerfG in seinem **Beschluss vom 7. März 2017**¹⁸ die **Rechtmäßigkeit und Vereinbarkeit** der zentralen Vorschriften des **GlüStV 2012** und der **länderspezifischen Spielhallenregelungen** mit dem **Grundgesetz** bestätigt hat, die weitaus umfassendere und in ihrer Abwägung schwierigere Aufgabe, die **Schließung von mehr als der Hälfte aller Spielhallen** mit Ende des Auslaufens der Übergangsfrist zum **30. Juni 2017** zu bewältigen. Zeitgleich sind die Kommunen gefordert, ein **Ausweichen der Spieler auf illegale Glücksspielangebote** zu verhindern. Dies ist eine notwendige Voraussetzung für eine **europarechtskonforme Regulierung** des Glücks- und Gewinnspielmarkts¹⁹. Inwieweit dies der Exekutive gelingt, ist angesichts des gegenwärtig schon existierenden Vollzugsdefizits mehr als fraglich.

Das BVerfG bewertet die **gesetzlichen Vorgaben** zur Auswahl der zu schließenden Spielhallen als **ausreichend konkretisiert**. Die **Bewältigung der vielgestaltigen Auswahlkonstellationen** anhand sachgerechter Kriterien kann der Gesetzgeber den **zuständigen Behörden** überlassen. Der Vorbehalt des Gesetzes erfordert derzeit keine ausdrückliche gesetzgeberische Vorgabe der maßgeblichen Auswahlparameter. Die Berücksichtigung der **grundrechtlich geschützten Positionen** der Spielhallenbetreiber gebietet es, dass die zuständigen Behörden sich eines Verteilmechanismus bedienen, der

¹⁷ Die Größe des Problems ist erstaunlich, da es zum Teil allein schon mit den, den Kommunen vorliegenden Unterlagen zu lösen wäre: Eine Spiegelung von Geeignetheitsbescheinigungen für den Betrieb von GSG mit den Genehmigungen für den Betrieb von Gastronomiebetrieben gemäß GastG ermöglicht schon am Schreibtisch illegal arbeitende Betriebe direkt zu identifizieren und ihre Schließung zu veranlassen.

¹⁸ BVerfG; Beschluss vom 7. März 2017, Einzelheiten unter Kapitel 2.2.2.2.

¹⁹ EU-Kommission; EU-Pilot 7625/15/D, Deutsche Glücksspielgesetzgebung, Schreiben vom 29. Juni 2015, S. 4.

die bestmögliche Ausschöpfung der verbleibenden Standortkapazität ermöglicht. Sofern in Einzelfällen den Rechtspositionen der Spielhallenbetreiber nicht in ausreichendem Maße Rechnung getragen wird, steht ihnen **verwaltungsgerichtlicher** und – gegebenenfalls nach Rechtswegerschöpfung – auch **verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz** zu.²⁰ Das BVerfG folgt auch hier der Position der Länder, die mit dem GlüStV 2012 und den länderspezifischen Spielhallenregelungen die **Verantwortung für die Berücksichtigung wesentlicher, grundrechtlich geschützter Güter** – wie die Berufsfreiheit (Art. 12 GG) und das Recht auf Eigentum (Art. 14 GG) – bei der Abwägung, welche Spielhallen konkret zu schließen sind, **auf untergeordnete Behörden** verlagert haben.

Das BVerfG folgt den Ländern auch in ihrer Argumentation, dass eine in erster Linie auf **quantitativen Kriterien** beruhende **Verringerung** des Angebots der **Spielhallen** geeignet ist, die **Ziele des § 1 GlüStV 2012** zu erreichen, den **Spieler- und Jugendschutz** zu gewährleisten, das Entstehen von **Glücksspielsucht** zu verhindern und Voraussetzungen für eine wirkungsvolle Suchtbekämpfung zu schaffen.²¹ Die **Mindestabstandsgebote** und das **Verbundverbot** sind **geeignete Maßnahmen**, die von den Landesgesetzgebern – nach Einschätzung des BVerfG – in nachvollziehbarer Weise auf drei einander ergänzende Erkenntnisse gestützt werden können: erstens die grundsätzlich vom Spiel an Geldspielgeräten in Spielhallen ausgehenden Suchtgefahren, zweitens die deutliche Zunahme und Nutzung des Angebots an Geldspielgeräten in Spielhallen und drittens den Zusammenhang zwischen einer Zunahme des Spiels und einer Zunahme von Suchtproblemen.²²

Dem von den Ländern verfolgten, auf **quantitativen Kriterien** beruhenden Vorgehen wohnt jedoch das Risiko inne, die in § 1 GlüStV 2012 verfolgten **Ziele des Jugend-**

²⁰ BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017, Rdn. 185 und 186.

²¹ Es kann allerdings angesichts des von Suchtexperten beklagten Vollzugsdefizits bei der Bekämpfung des illegalen, in vielen Großstädten boomenden Glücksspiels bezweifelt werden, dass bei einer rein quantitativen Reduzierung der Kapazitäten das in § 1 Abs. 2 GlüStV 2012 formulierte Ziel der Kanalisierung des natürlichen Spieltriebs der Bevölkerung und seine Lenkung in geordnete Bahnen erreicht werden kann.

²² BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017, Rdn. 137.

und Spielerschutzes zu konterkarieren. Dabei wird die Tatsache völlig vernachlässigt, dass Spielhallen nicht in qualitativ gleicher Weise und nicht immer mit der notwendigen Konsequenz diesen Zielen Rechnung tragen. Bei einem quantitativen Ansatz können auch **Spielhallen eliminiert** werden, die einen **hohen Jugend- und Spielerschutz** gewährleisten, während weniger strikt geführte Betriebe eine glücksspielrechtliche Erlaubnis erhalten.

Mit diesem Vorgehen werden die **Bemühungen der Branche** um hohe Qualitätsstandards für den Jugend-, Spieler- und Verbraucherschutz und ein flächendeckend regelgerechtes gewerbliches Geldspiel nicht anerkannt. Dem Grundgedanken der Branchenverbände folgend, die „Spreu vom Weizen“ zu trennen, haben sich bis Ende 2016 rund **1.800 Spielhallen** von zwei **unabhängigen TÜV-Organisationen** prüfen lassen. Die erteilten **Zertifikate** sind ein Qualitätsausweis dafür, dass nicht nur alle gesetzlichen Vorschriften erfüllt, sondern auch die notwendigen Prozesse zum **Schutz der Spieler** installiert sind, um ihn auch tatsächlich gewährleisten zu können. **Wieviele dieser zertifizierten Spielhallen werden nach Abschluss der zum 1. Juli 2017 beginnenden Umsetzung der Vorschriften des GlüStV 2012 noch existieren?**

Der weitgehende Verzicht auf qualitative Kriterien ist umso unverständlicher als die Länder in Anerkennung der **Unmöglichkeit** die Vergabe von **Sportwettlizenzen** auf die Zahl von zwanzig zu **begrenzen**, allen Bewerbern um eine Konzession für den deutschen Markt eine vorläufige Erlaubnis erteilen, soweit sie die notwendigen **qualitativen Anforderungen erfüllen**. Im 2. GlüÄndStV, der zum 1. Januar 2018 in Kraft treten soll, sind die hierfür notwendigen Änderungen normiert.²³

In den meisten Kommunen werden am Ende der Anwendung der vorgegebenen Mindestabstände und des Verbots von Mehrfachkonzessionen üblicherweise mehrere **Bestandsspielhallen in Konkurrenz** zueinander übrig bleiben. Den Behörden ist die Wahl der Kriterien überlassen, nach denen sie über die Schließung entscheiden. Ihnen

²³ Einzelheiten zum 2. GlüÄndStV siehe Darstellung in Kapitel 2.2.1, S. 57 f.

bleibt es unbenommen, **qualitative Kriterien** zur Anwendung zu bringen, die den Zielen des § 1 GlüStV 2012 Rechnung tragen. Die Zertifizierung einer Spielhalle kann hier als wichtiges Kriterium für die Entscheidung herangezogen werden.²⁴ Andere Kriterien, wie die unterschiedliche **Schwere der Eingriffe in die Grundrechte** der Betreiber von Spielhallen müssten – um den Anforderungen des BVerfG gerecht zu werden – ebenfalls berücksichtigt werden.²⁵

Es muss befürchtet werden, dass die zuständigen Behörden sich diesem Arbeitsaufwand zu entziehen suchen. **Verwaltung** und **Exekutive** sind schon heute mit der an sie delegierten Verantwortung vielfach **überfordert**. Suchtexperten beklagen ein aufgrund von Arbeitsüberlastung bestehendes Vollzugsdefizit. Die Behörden sind – ohne eine Vorgabe von detaillierten Richtlinien seitens der Länder – allein auf sich gestellt, **Verfahren zu entwickeln**, die den hohen Anforderungen gerecht werden, die **Grundrechte der Betreiber von Spielhallen zu wahren**. Mangelnde Kompetenz und die Komplexität der Aufgabe, ein juristisch „wasserfestes“ Verfahren zu entwickeln, werden die zuständigen Behörden veranlassen, sich auf **Losentscheide** zur Ermittlung der **Betreiber** zurückzuziehen, die eine glücksspielrechtliche Erlaubnis für den Betrieb ihrer **Spielhalle** auch in Zukunft erhalten.²⁶

²⁴ Bayern: Anwendungshinweise zur Befreiung bestehender Spielhallen nach § 29 Abs. 4 S. 4 GlüStV 2012 i.V.m. Art. 12 Bayerisches Ausführungsgesetz zum GlüStV (AGGlüStV) vom 16. Dezember 2016 - Zertifizierung wird als Kontroll- und Evaluierungsinstrument berücksichtigt.

²⁵ Die Beeinträchtigung eines Unternehmers in seiner Berufsfreiheit unterscheidet sich danach, wieviele Spielhallen er betreibt. Die verordnete Schließung einer Spielhalle gefährdet die Existenz des Betreibers von nur einer Spielhalle und unterscheidet sich in der Schwere des Eingriffs in die Grundrechte im Vergleich mit einem Betreiber mehrerer Spielhallen. Eingriffe in die Eigentumsrechte der Unternehmer unterscheiden sich in ihrer Schwere auch hinsichtlich der Investitionszwecke. Die Schließung einer Spielhalle kann die Vernichtung der Altersvorsorge eines Unternehmers bedeuten.

²⁶ In Berlin weist § 7 Abs. 1 MindAbstUmsG Bln ausdrücklich auf den Einsatz eines Losentscheids hin. Die Niedersächsische Landesregierung hat sich darauf festgelegt, den zuständigen Behörden im Falle von Konkurrenzsituationen einen Losentscheid vorzuschreiben. Es betrachtet das Losverfahren als ein angemessenes Instrument zur Neuverteilung glücksspielrechtlicher Erlaubnisse. Der Landesgesetzgeber sieht sich nicht in der Pflicht detaillierte Regelungen für das Vorgehen in Konkurrenzsituationen zu erarbeiten und bezieht sich hier auf das OVG Lüneburg, Beschluss vom 15. April 2015, Az. 7 ME 121/13. Dies ist Aufgabe der zuständigen Vollzugsbehörden. Siehe: Niedersächsischer Landtag; Kleine Anfrage der FDP Abgeordneten, Christian Grascha et al., zur schriftlichen Beantwortung mit Antwort der Landesregierung - Drucksache 17/6389 – vom 12. Oktober 2016.

Hans D. Jarass, Direktor des Instituts für Öffentliches Recht und Politik, hat sich mit dem Problem des **Losverfahrens** und der **Berücksichtigung der Grundrechte** der Betreiber von Spielhallen am Beispiel des Spielhallenrechts in Berlin beschäftigt. Im Wesentlichen geht es um die grundgesetzlich geschützten Werte der **Berufsfreiheit** (Art. 12 GG) und des **Eigentums** (Art. 14 GG), denen – wie auch das BVerfG in seinem Beschluss vom 7. März 2017 betont – in ausreichendem Maß **Rechnung zu tragen ist**. Die Tatsache, dass für die Auswahl der zu schließenden Spielhallen nur wenige Kriterien genutzt, und qualitative Faktoren, wie die Beachtung des Jugend- und Spielerschutzes, nur von einigen Ländern, wie z.B. Bayern und Rheinland-Pfalz, berücksichtigt werden,²⁷ wird den Eingriffen in die geschützten Grundrechte in keiner Weise gerecht. Eine **Auswahl von zu schließenden Spielhallen** nach dem **Zufallsprinzip** ist nur dann zu vertreten, wenn die Betriebe mit Blick auf die verfolgten Ziele (§ 1 GlüStV 2012) und die Schwere der Eingriffe in die Grundrechte der Betreiber der Spielhallen (Berücksichtigung der individuellen Situation des Betreibers) keine erkennbaren Unterschiede aufweisen. Für eine solch **homogene Gruppe konkurrierender Unternehmen** kann ein **Losverfahren grundrechtlich zu legitimieren** sein. Allerdings muss der Grad der **Ungleichbehandlung** von Spielhallen, die geschlossen werden, gegenüber der einen, die eine glücksspielrechtliche Erlaubnis erhält, in einem **angemessenen Verhältnis zum Rechtfertigungsgrund**, der Verfolgung der Ziele des § 1 GlüStV 2012, stehen.²⁸

Das **Bundesverwaltungsgericht (BVerwG)** urteilte Ende 2016, dass das sachneutrale Losverfahren jedenfalls insoweit zulässig ist, als zwischen konkurrierenden Erlaubnis-

²⁷ Bayern: Siehe Fußnote 24.

Rheinland-Pfalz: Als Kriterium im Falle einer Konkurrenzsituation wird beim Auswahlprozess die Dauer der Existenz der Spielhallen ins Kalkül gezogen. Sofern dies die Konkurrenzsituation nicht auflöst, ist die Auswahlentscheidung unter Abwägung der Gesamtumstände zu treffen, was auch die Einbeziehung qualitativer Argumente wie den Jugend- und Spielerschutz impliziert. Siehe: Rheinland-Pfalz; Erstes Landesgesetz zur Änderung des Landesglücksspielgesetzes, vom 18. August 2015, in: Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz vom 21. August 2015, S. 190ff.

²⁸ Hans D. Jarass; Losverfahren und Grundrechte am Beispiel der Spielhallenerlaubnis, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 5/2017, S. 273ff.

anträgen keine Auswahl nach sachbezogenen Kriterien mehr erfolgen kann, weil die Erlaubnisvoraussetzungen in gleicher Weise erfüllt werden.²⁹

In **Niedersachsen**, das ohne gesetzliche Grundlage die Schließung von Spielhallen mit dem Losverfahren verfolgt, haben sich die Verwaltungsgerichte (VG) Oldenburg und Osnabrück mit der Rechtmäßigkeit dieser Form der Auswahl von Spielhallenstandorten auseinandergesetzt. Das **VG Osnabrück** gab mehreren Klagen von Betreibern von Spielhallen auf Erteilung glücksspielrechtlicher Erlaubnisse in Konkurrenzsituationen teilweise statt. Das Gericht hat die **Ablehnungsbescheide aufgehoben** und die Beklagte, die Stadt Osnabrück, verpflichtet, unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut über die Anträge der Kläger zu entscheiden.³⁰ Erst nach einer einzelfallbezogenen Prüfung von Sachkriterien (wie z.B. Zuverlässigkeit, Qualität, wirtschaftliche Aspekte) hätte die Beklagte ein Losverfahren zwischen Spielhallen, die sich als gleichwertig erwiesen haben, durchführen dürfen. Die Urteile sind noch nicht rechtskräftig.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass das **BVerfG** mit seinem Beschluss vom 7. März 2017 die Position der Länder klar bestätigt und damit die **rechtliche Grundlage für die geplante Reduzierung der Kapazitäten** des gewerblichen Geldspiels gelegt hat. Gleichzeitig hat es zur Berücksichtigung der **grundgesetzlich geschützten Rechte** der Betreiber von Spielhallen bei der Konkretisierung der Umsetzung **nur einen generellen Hinweis** gegeben. Die Folge wird eine **Vielzahl von Gerichtsverfahren** sein, in denen unterlegene Betreiber von Spielhallen, die Verfassungsmäßigkeit von Verwaltungsentscheidungen im Einzelfall überprüfen lassen werden. Erschwerend kommt hinzu, dass die Umsetzung des GlüStV 2012 **große Unterschiede zwischen den Ländern** aufweist. Einige Länder wie Bayern und Rheinland-Pfalz erkennen an, dass eine **radikale Reduzierung der Kapazitäten zu unbilligen Härten** führt, und lassen den zuständigen Behörden einen Gestaltungsspielraum zu ihrer Abfederung. **Ausnahmege-**

²⁹ BVerwG; Urteil vom 16. Dezember 2016, Az. 8 C 6.15, Leitsatz Nr. 4, Einzelheiten siehe Darstellung unter Kapitel 2.2.2.1.

³⁰ VG Osnabrück; Urteile vom 17. Mai 2017, Az. 1 A 274, 294, 320, 335 und 336/16 und 136/17, siehe Presseinformation Nr. 17/2017 vom 17. Mai 2017; siehe auch jüngst VG Osnabrück, Beschluss vom 27. Juni 2017, Az. 1 B 16/17 (Pressemitteilung Nr. 19/2017 vom 27. Juni 2017).

nehmigungen sind möglich, dürfen aber zeitlich nicht über das Ende der Laufzeit des GlüStV 2012 hinausreichen. Demgegenüber stehen Länder wie z.B. Berlin und Niedersachsen mit ihrem konsequenten Ziel, die „Spielhallenflut“ einzudämmen und Kapazitäten abzubauen. Eine Härtefallregelung gemäß § 29 Abs. 4 Satz 4 GlüStV 2012 wird nur in Ausnahmefällen als zulässig angesehen und bei Auswahlentscheidungen das Losverfahren als ein zulässiges Mittel zur Lösung von Konkurrenzsituation betrachtet.³¹

Die Folge ist, dass es nicht nur zu einer **Ungleichbehandlung von Spielhallen** in Konkurrenzsituationen kommt, auch zwischen den Ländern sind gravierende Differenzen bei der Umsetzung des GlüStV 2012 zu erwarten. Die unterschiedlichen rechtlichen Rahmenbedingungen laufen dem **Verfassungsauftrag** zuwider, **gleichwertige Lebensverhältnisse** im Bundesgebiet herzustellen (Art. 72 Abs. 2 GG). Wie sich die Branche in den nächsten Jahren entwickeln wird, ist gegenwärtig nur schwer abzusehen. Entscheidend wird einerseits sein, inwieweit die von den zuständigen Behörden **operationalisierten Auswahlverfahren** einer **gerichtlichen Prüfung** standhalten, und andererseits die Betreiber von Spielhallen einen Aufschub erreichen, um die **Verfassungsmäßigkeit** der **Eingriffe** in ihre grundgesetzlich geschützten Rechte im Einzelfall **prüfen** zu lassen, bevor ihre Betriebe geschlossen werden müssen.

Wegen der generellen Bedeutung ist davon auszugehen, dass mit Nachdruck versucht wird, alle nationalen und europäischen **Rechtswege auszuschöpfen**, und es dadurch bei der Umsetzung des GlüStV 2012 und der länderspezifischen Spielhallenregelungen zu Verzögerungen kommen wird. Da es keine bundeseinheitliche gesetzliche Regelung für die Auswahlentscheidungen gibt, sondern die Kommunen in jedem der sechzehn Bun-

³¹ Mindestabstandsumsetzungsgesetz Berlin, GVB. Berlin Nr. 9 / 5.4.2016, S. 118ff.
http://www.stadtentwicklung.berlin.de/wohnen/zweckentfremdung_wohnraum/download/GVB_Nr9_05.04.2016_aenderungZwVbG.pdf (30/06/2017)
 Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Niedersächsischen Glücksspielgesetzes, LT-Drs. 17/7942 vom 3. Mai 2017
http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwiVt-vWprUAhWPIVAKHYAECAEQFggjMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.landtag-niedersachsen.de%2FDrucksachen%2FDrucksachen_17_10000%2F7501-8000%2F17-7942.pdf&usq=AFOjCNHviR0Iqj1NhY3-Ito_Xh2bJmaulg&sig2=mPHmoYibPSw7whcABZNM8w
 (30/06/2017).

desländer unter selbst festgelegten Prämissen sich für eigene Verfahren entscheiden müssen, ist eine endgültige **Rechtssicherheit** ferne Zukunftsmusik.

1.4. Umsätze der Unterhaltungsautomatenwirtschaft

Die Struktur der Unterhaltungsautomatenwirtschaft hat sich im Verlauf der vergangenen zehn Jahre gewandelt. Sowohl die technologischen Innovationen bei GSG, die zu einer physischen Trennung von Hard- und Software, Gerätegehäusen und Spielpaketen, geführt hatten, als auch neue Geschäftsmodelle der Hersteller waren hierfür verantwortlich. Die Produzenten haben ihren Direktvertrieb ausgebaut und den Geräteabsatz über Miete und Leasing forciert und den Verkauf weitestgehend reduziert. Der **Großhandel**, der traditionell das Bindeglied zwischen den Geräte produzierenden Herstellern und den Aufstellunternehmen, war, hat sich zunehmend **zum Dienstleister gewandelt**. Die vormals im Bereich der Warendistribution tätigen Firmen sind vielfach zu Beratern für ihre Kunden geworden. Sie **entwickeln Geschäftsmodelle**, erarbeiten **Finanzierungspläne**, **gestalten Spielhallen** etc. Die Umsätze der herstellenden Industrieunternehmen und des Großhandels sind in ihren Funktionen nicht mehr sauber zu trennen.

Die **Industrieunternehmen**, der **Großhandel** und andere branchenspezifische Dienstleister, die den Aufstellunternehmen vorgelagert sind, d.h. Güter produzieren und Leistungen für sie erbringen, werden im Folgenden zusammengefasst und als **Upstream-Sektor** bezeichnet. Die Upstream-Umsätze werden durch Befragungen der wesentlichen Akteure im Markt erhoben. Sie umfassen die Verkäufe, Miete und Leasing von GSG, anderen Unterhaltungsautomaten und Sportspielgeräten, sowie alle Vertriebs-, Finanzierungs-, Beratungs- und sonstige branchenspezifische Dienstleistungsaktivitäten. Anders als in der Vergangenheit werden nicht mehr nur die **inländischen Aktivitäten** betrachtet, sondern auch **grenzüberschreitende Geschäfte**.³²

³² Diese Definition wurde erstmals in der 2016 veröffentlichten Wirtschaftsstudie verwendet. Die Upstream-Umsätze und die Herstellkosten wurden bis 2012 zurückgeschätzt. Beide Zeitreihen sind aufgrund geänderter Definitionen mit der bis 2015 geführten Statistik nicht kompatibel.

Die Basis der **industriellen Aktivitäten** bilden die **Herstellkosten**. Sie werden von den Produzenten in die Position „**Spiele mit Münzen oder Spielmarken**“ an das Statistische Bundesamt gemeldet. Aus Geheimhaltungsgründen gibt es zwei weitere Positionen in der Produktionsstatistik, für die das Bundesamt keine Zahlen liefert. Ihr Anteil an der gesamten Produktion von GSG, Sportspielgeräten und Unterhaltungsautomaten ist niedrig und wird hinzu geschätzt. Die Herstellkosten werden als „darunter Position“ bei den Upstream-Umsätzen der Hersteller etc. ausgewiesen. Die Herstellkosten sind implizit – abgesehen von Lagerveränderungen und der Verrechnung jahresübergreifender Zahlungen – in den Upstream-Umsätzen enthalten und werden inzwischen überwiegend über die Mietzahlungen verrechnet. (Tabelle 1.5)

Auffällig ist der seit 2012 deutliche Anstieg der **Produktion der Hersteller von GSG, Unterhaltungsautomaten, Sportspielgeräten etc.** Dieser steht im Zusammenhang mit dem zunehmenden Wettbewerb der Hersteller, die nicht mehr nur über die Spielpakete, sondern auch über aufwändig und attraktiv gestaltete Geräte ihre Stellung im Markt zu sichern suchen. Ein deutlicher **Preisanstieg** war die Folge. Dieser angebotsseitige Trend traf auf die **Nachfrage** von Aufstellunternehmen, die nach einer Phase der Kapazitätsausweitung durch ein **Upgrading** die Attraktivität ihres Angebots stärken wollten. In diesem Kontext haben auch die verschlechterten Rahmenbedingungen für neue Spielhallen, für die die glücksspielrechtliche Erlaubnis nach dem 28. Oktober 2011 erteilt wurde, eine nennenswerte Rolle gespielt, die Zahl der Neugründungen fiel auf Null. Insgesamt hat sich die in Richtung auf Qualität und die Erschließung neuer Kundenkreise gerichtete Unternehmenspolitik als erfolgreich erwiesen, wie die steigenden Umsätze im Aufstellerbereich trotz einer seit 2012 kaum veränderten Zahl der GSG im Markt zeigen.

Die Industrieproduktion war bis 2012 von der **Inlandsnachfrage** dominiert. Seitdem zeichnet sich ein Umschwung in der Außenhandelsposition der Hersteller ab. Die Geräteimporte gingen zurück, während die Exporte zunahmen. Das **Handelsdefizit** verkehrte sich 2016 erstmals in einen **Überschuss**. Die ersten drei Monate 2017 signalisieren einen weiteren Anstieg. Die Hersteller suchen angesichts der mittelfristig düsteren Perspektiven im Inland – zumindest mittelfristig – ihre Chance für den Absatz von Geräten und Spielpaketen auf Auslandsmärkten.

Der Anstieg der **Upstream**-Umsätze erklärt sich wesentlich durch die Zunahme der industriellen Produktion. Die Differenz beider Zeitreihen umfasst vor allem die **branchenspezifischen Beratungs- und sonstigen Dienstleistungen** der Industrie und des Großhandels, die überwiegend im Inland erbracht werden. Trotz des Rückgangs der Nachfrage nach Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem Einbruch bei der Gründung neuer Spielstätten, ist der Umsatz der Dienstleister auf hohem Niveau verblieben. Dies ist ein Hinweis, dass sie von einem zusätzlichen Bedarf der Aufstellunternehmen profitieren, die sich den Herausforderungen aufgrund verschlechterter Rahmenbedingungen zu stellen haben und das Upgrading ihrer Spielstätten forcieren.

Tabelle 1.5: Umsätze der Unterhaltungsautomatenwirtschaft

Branchenebene	In Mill. €			
	2013	2014	2015	2016
Summe	6.330	6.630	7.215	7.765
Upstream-Umsatz gesamt ^{a)}	790	800	850	860
Industrieproduktion ^{b)}	470	460	570	540
Aufstellerbereich (Downstream) ^{c)}	5.540	5.830	6.365	6.905
Unterhaltungsautomaten				
– mit Geldgewinnmöglichkeit ^{d)}	5.450	5.750	6.300	6.850
– ohne Gewinnmöglichkeit und Sportspielgeräte	55	55	50	50
Internet-Terminals	35	25	15	5
a) Umsatz von Herstellern, Großhandel und anderen branchenspezifischen Dienstleistern mit Aufstellunternehmen (Absatz von GSG bzw. Spielpaketen, anderen Unterhaltungsautomaten und Sportspielgeräten über Kauf, Miete und Leasing sowie Finanzierung, Beratung und sonstige Dienstleistungen) – Definition „Upstream“ siehe S. 26. b) Herstellkosten für GSG, andere Unterhaltungsautomaten und Sportspielgeräte auf Basis der Produktionsmeldungen an das Statistische Bundesamt unter Hinzuschätzung der aufgrund von Geheimhaltung nicht ausgewiesenen Positionen. c) Einnahmen der Aufstellunternehmen = Kasseninhalt inkl. Wirteanteil und Mehrwertsteuer MwSt), Vergnügungssteuer etc. d) 2013 bis 2015 auf Basis der Statistik „Umsatzsteueranmeldungen“ des Statistischen Bundesamts, 2016 auf Grundlage von Unternehmensangaben vorausgeschätzt.				

Quelle: Statistisches Bundesamt; VDAI; IFH Institut für Handelsforschung GmbH; Berechnungen des ifo Instituts.

Im **Downstream-Sektor** wurde 2016 die **statistische Basis** zur Berechnung der **Umsätze mit GSG** ebenfalls geändert. Das Statistische Bundesamt fasst im Rahmen der **Umsatzsteuervoranmeldungen** unter der Rubrik „Spielhallen und Betrieb von Spielautomaten“ die Meldungen über den steuerbaren Umsatz aus dem Betrieb von GSG zusam-

men. Die Jahreswerte dieser Statistik bilden seitdem unter Einrechnung der Mehrwertsteuer (MwSt) von 19 % die Grundlage für die Umsätze der Aufstellunternehmen mit GSG. Eine Revision der bisherigen Zeitreihe war für 2010 und die folgenden Jahre erforderlich. Im Gegensatz zu den Revisionen im Upstream-Sektor ist die neue Zeitreihe in ihrer Definition nicht geändert und **rückwärts kompatibel** für 2009 und alle vorangegangenen Jahre.

Tabelle 1.6: Umsatz und steuerliche Belastung der Aufstellunternehmen 2016

Indikator	Mio. €
Umsatz, brutto	6905
Umsatz, netto ^{a)}	5803
	in % des Nettoumsatzes ^{b)}
Umsatzsteuer	18,8%
Vorsteuer	7,7%
Umsatzsteuer, abgeführt	11,1%
Vergnügungssteuer ^{c)}	16,1%
Gewerbsteuer	1,5%
Steuerliche Belastung	28,7%
a) Bruttoumsatz abzüglich Umsatzsteuer. b) Steuerliche Belastung 2015 gemäß IFH Institut für Handelsforschung GmbH. c) Vergnügungssteueranteil auf der Grundlage der Umsätze der Aufstellunternehmen und der gezahlten Vergnügungssteuer im Jahr 2016 berechnet.	

Quelle: Statistisches Bundesamt; VDAI; IFH Institut für Handelsforschung GmbH; Berechnungen des ifo Instituts.

Die **Umsätze der Aufstellunternehmen** in Tabelle 1.5 werden **inklusive Umsatzsteuer** ausgewiesen. Dieser **Bruttoumsatz** in Höhe von **6.905 Mio. €** im Jahr 2016 entspricht einem **Nettoumsatz von 5.803 Mio. €**. Dieser Betrag dient als Basis für die Berechnung der **Belastung der Aufstellunternehmen mit Steuern und Abgaben**. Den größten Anteil hat die **Vergnügungssteuer**, die auf 16,1% des Nettoumsatzes angestie-

gen ist, im Durchschnitt über alle Standorte in der Gastronomie und in Spielhallen.³³ Die Vergnügungs- und die Umsatzsteuer erreichen zusammen eine Belastung des Nettoumsatzes in Höhe von 28,7%, entsprechend 1,665 Mio. €. Erst nach Abzug dieses Betrages vom Nettoumsatz kann das der Ertragsbesteuerung unterliegende Betriebsergebnis ermittelt werden.³⁴ (Tabelle 1.6)

Gemäß dem Mehrwertsteuerregime hat der Endverbraucher die Steuer ohne Abzugsmöglichkeit zu tragen. Es handelt sich um eine nicht diskriminierende Abgabe in Hinblick auf den Mehrwertsteuersatz, mit dem der Endverbraucher belastet wird. Da die Steuer auf jeder Stufe der Wertschöpfungskette erhoben wird, würde der Steuersatz in Abhängigkeit der Zahl der Stufen variieren, wenn die Unternehmen nicht die gezahlte Mehrwertsteuer für bezogene Leistungen abziehen dürften. Hieraus folgt, dass die Aufstellunternehmer mit dem vollen MwSt-Satz belastet werden und der Vorsteuerabzug nur für schon geleistete MwSt-Zahlungen für den Bezug von Leistungen gewährt wird. D.h., die tatsächliche Belastung der Aufstellunternehmen mit MwSt beträgt – gemessen an ihrem Nettoumsatz 19%. Dementsprechend erreichte ihre Steuerlast für die Vergnügungssteuer, die MwSt und die Gewerbesteuer im Jahr einen Betrag von 2.112 Mio. €, entsprechend 36,4% des Nettoumsatzes.

Die Aufstellunternehmen haben im Zeitraum von **2010 bis 2016** sich eines deutlichen **Umsatzzuwachses** erfreut, die durchschnittlich **jährliche Veränderungsrate lag bei 7,3%**. Im gleichen Zeitraum sind jedoch die Belastungen der Branche durch eine Viel-

³³ Es besteht eine große Bandbreite bei der Belastung mit der Vergnügungssteuer, insbesondere zwischen der Gastronomie und den Spielhallen. In Spielhallen ist die Vergnügungssteuer viel höher und beträgt manchmal mehr als 25% des Nettoumsatzes. Eine Beschwerde der Industrie betrifft den vielfach als Berechnungsgrundlage für die Vergnügungssteuer verwandten Bruttoumsatz, der die Umsatzsteuer beinhaltet, die jedoch nicht dem Aufstellunternehmer zur Verfügung steht. Aus diesem Grund ist der Kasseneintrag, der die MwSt enthält (Bruttoumsatz), nicht die steuersystematisch richtige Erhebungsbasis für die Vergnügungssteuer, sondern der Nettoumsatz. Siehe: Hans-Günther Vieweg; Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2009 und Ausblick 2010, München, Januar 2010, S. 44f.

³⁴ Diese Kalkulation basiert auf einem vom IFH verwendeten Konzept zur Bewertung der betriebswirtschaftlichen Situation von Aufstellunternehmen, siehe: IFH Institut für Handelsforschung GmbH; Betriebsvergleich Unterhaltungsautomatenunternehmen 2015, S. 42.

zahl von Maßnahmen (Mehrebenenproblematik) angestiegen. An erster Stelle ist die **Vergnügungssteuer** zu nennen, die in diesem Zeitraum mit einer **jährlichen Rate von 17,4%** mehr als doppelt so schnell angestiegen ist, um das 2,6-fache, von 357 Mio. € auf 936 Mio. €. (Abbildung 1.2)

Die rechtlichen **Rahmenbedingungen** für die Branche haben sich vor allem durch massive Eingriffe seitens der Länder **verschlechtert**, in erster Linie durch den zum **1. Juli 2012** in Kraft getretenen GlüStV 2012 und die länderspezifischen Spielhallenregelungen. Sie haben und werden auch zukünftig zu gravierenden **Beschränkungen des Angebots** führen – z.B. durch eine Ausweitung der **Sperrzeiten** auf mindestens drei Stunden gemäß § 26 Abs. 2 GlüStV 2012, die in den länderspezifischen Spielhallenregelungen teils noch darüber hinaus verlängert wurden, in Berlin sogar auf acht Stunden (§ 5 Abs. 1 SpielhG Bln). Weitere Angebotsreduzierungen sind in der gesetzlich normierten **Verringerung der Zahl der** in einer Spielhalle je Konzession aufstellbaren **GSG** von zwölf auf acht in Berlin (§ 8 Abs. 3 SpielhG Bln, seit 2. Juni 2013) und Hamburg (§ 9 Abs. 2 Hamburgisches Spielhallengesetz (HmbSpielhG), angelegt. Entgegen der herrschenden Meinung im Schrifttum vertritt das BVerfG die Ansicht, dass die Bestimmung der allgemeinen Gerätehöchstzahl je Spielhalle als gewerberechtliche Anforderung dem Recht der Spielhallen zuzuordnen ist. Demzufolge obliegt den Ländern die Gesetzgebungskompetenz.³⁵ Hinzu kommen **administrative Aufgaben**, die insbesondere **kleinere Spielhallen** und **familiengeführte Betriebe belasten**:

- Schulungen für das Aufsichtspersonal, die teils jährlich durchzuführen sind,
- zusätzliches Aufsichtspersonal (eine Aufsichtsperson pro Konzession in einer Spielstätte § 6 Abs. 2 SpielhG Bln),
- Einführung von Zugangskontrollsystemen für die Sperre von Spielern,
- Erstellung von Sozialkonzepten sowie
- Pflicht zur Informationen der Spieler über Einsätze, Gewinne, Auszahlungsquoten, Gewinn- und Verlustwahrscheinlichkeiten und der Suchtrisiken der angebotenen Glücksspiele und öffentliche Berichtspflichten.

³⁵ BVerfG; Beschluss vom 7. März 2017, Rdn. 112.

Große Spielhallen und Filialisten sind in der Lage den zusätzlichen Aufwand über die Nutzung von Skaleneffekten leichter zu tragen.³⁶

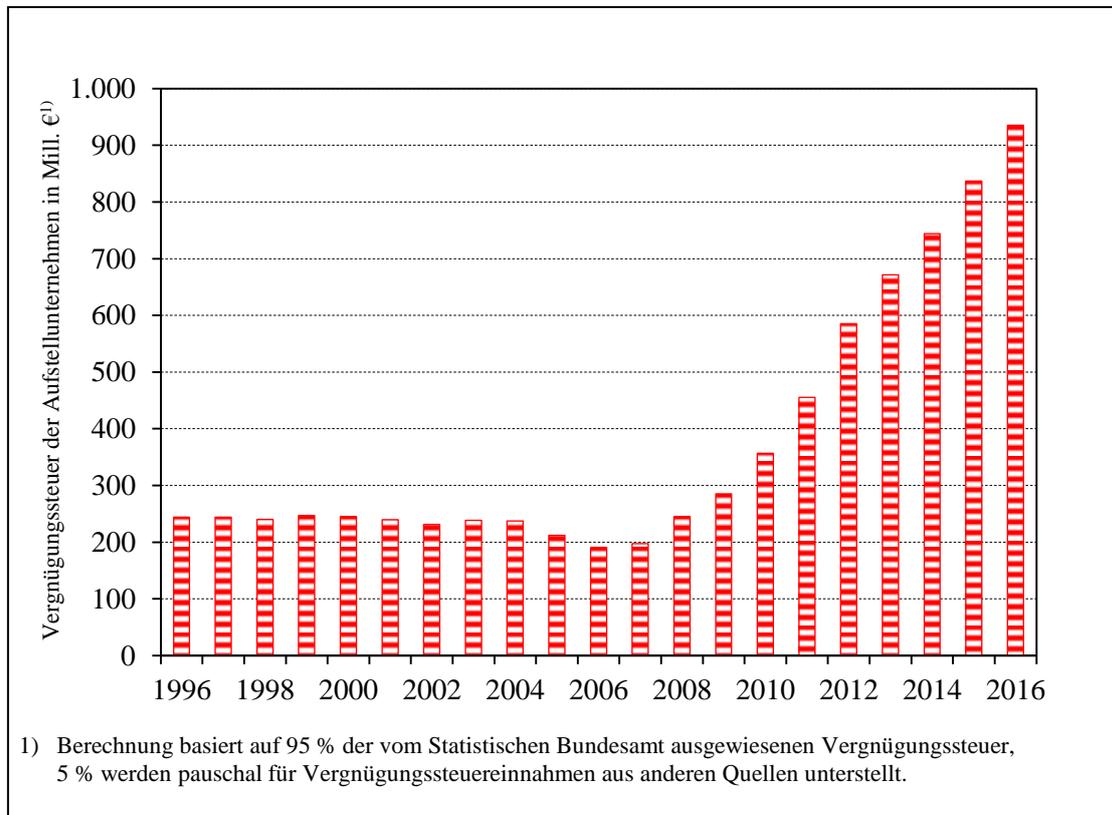
Dass entgegen der Verschlechterung der Rahmenbedingungen sich in den letzten Jahren ein **Umsatzzuwachs** für die Aufstellunternehmen ergeben hat, ist zu einem Teil der guten wirtschaftlichen Lage in Deutschland und der gestiegenen **Konsumbereitschaft** der privaten Haushalte geschuldet. Bemerkenswert ist die Expansion der Umsätze auch deshalb, weil sie nicht durch eine Ausweitung des Angebots an GSG sondern durch eine **Qualitätsoffensive der Betreiber** zustande kam. Bei im Großen und Ganzen etwa konstanter Zahl der im Markt aufgestellten GSG hat der **souveräne Konsument** mit Interesse an den Produkten des Glücks- und Gewinnspielmarkts seine Entscheidung für das **gewerbliche Geldspiel** getroffen, während das **staatlich monopolisierte Glücksspiel weiter hart zu kämpfen** hatte. Umsatzeinbrüche in einigen Marktsegmenten konnten vor allem durch die Einführung neuer Produkte ausgeglichen werden. Insbesondere der **Eurojackpot** erwies sich als ein erfolgreiches Angebot. Bei den Spielbanken kam es erst in den vergangenen beiden Jahren zu einer Trendwende im positiven Sinne.

Zum 1. Juli 2017 laufen die Übergangsfristen für die wesentlichen, die Existenz der Branche gefährdenden Vorschriften (§§ 24 und 25 GlüStV 2012) gemäß § 29 Abs. 4, Satz 2 GlüStV 2012 bzw. der länderspezifischen Spielhallenregelungen aus. Die in den länderspezifischen Spielhallenregelungen festgelegten **Mindestabstandsvorschriften** und das **Verbot von Mehrfachkonzessionen** basierend auf § 25 Abs. 1 und Abs. 2 GlüStV 2012 gelten dann nicht nur für neue, sondern auch für **Bestandsspielhallen**. Die Umsetzung der Vorschriften wird zu einer Vernichtung von mehr als der Hälfte der gegenwärtig installierten Kapazitäten führen, die mit einer Reduktion der gegenwärtig in der Branche etwa 70.000 Beschäftigten auf 30.000 bis 35.000 einhergehen wird.³⁷ Es wird mit einem deutlichen Umsatzrückgang gerechnet.

³⁶ Zu einer ausführlichen Darstellung der Belastungen, siehe: H.-G. Vieweg; Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2014 und Ausblick 2015, Februar 2015, S. 22f.

³⁷ H.-G. Vieweg; Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2012 und Ausblick 2013, März 2013, S. 56ff.

Abbildung 1.2: Die Belastung der Aufstellunternehmen durch die Vergnügungssteuer



Quelle: Statistisches Bundesamt; VDAI; Berechnungen des ifo Instituts.

Es ist zu erwarten, dass der **Abbau nicht schlagartig** erfolgen wird. Obwohl das **BVerfG** in seinem Beschluss vom 7. März 2017 die Vereinbarkeit des GlüStV 2012 und länderspezifischer Spielhallenregelungen mit dem Grundgesetz bejaht hat, ist im Detail nicht geklärt, welche durch die zuständigen Behörden konkretisierten **Auswahlverfahren die Grundrechte der Betreiber** von Spielhallen angemessen **berücksichtigen**. Die Verantwortung hierfür ist an subordinierte Verwaltungen delegiert worden, die ihre jeweils unterschiedlichen **Auswahlverfahren** für die zu schließenden Spielhallen mit Blick auf **juristische Überprüfungen** seitens der Betroffenen unangreifbar konzipieren müssen. Die Entscheidung, ob ihnen dies gelungen ist – bzw. gelingen wird, ob-

liegt den Gerichten.³⁸ Die Auswahlentscheidungen sind nach aktueller Prognose nicht bis zum Stichtag, den 1. Juli 2017, abzuschließen. Die zu erwartenden, sich daran anschließenden Verfahren können sicher nicht binnen Jahresfrist zu einem Ende gebracht werden. Dementsprechend wird für die **Umsätze der Spielhallen** nicht mit einem unmittelbaren Umsatzeinbruch gerechnet. Nach einem leichten Plus im ersten Halbjahr kann für das gesamte Jahr **2017** noch mit **Stagnation** gerechnet werden.

³⁸ Die Klagen einer Reihe von Spielhallenbetreibern gegen die Rechtmäßigkeit der Auswahlverfahren in Niedersachsen haben zu Urteilen geführt, die zeigen, dass die Kommunen mit einer schwierigen Aufgabe konfrontiert sind. Siehe: S. 23.

2. Rahmenbedingungen der Unterhaltungsautomatenwirtschaft

2.1. Eine freiheitliche Demokratie auf dem Weg zum unmündigen Bürger?

2.1.1. Staatlicher Paternalismus und mediale Öffentlichkeit beschränken den Handlungsspielraum des Individuums.

Wir leben in Deutschland in einer Demokratie westlichen Zuschnitts, die dem Bürger ein hohes Maß an individueller Freiheit einräumt. Allerdings nimmt die Reglementierung in unterschiedlichen Lebensbereichen seit vielen Jahren zu. Hierfür mag es rationale Gründe geben, wie z.B. die Helmpflicht für Motorradfahrer, die eine hohe Akzeptanz sowohl bei den Betroffenen als auch in der Bevölkerung findet. Der Einzelne würde dennoch bei schönem Wetter bisweilen gerne den Wind in den Haaren spüren und muss sich dem Verbot fügen.

Auch die in der jüngeren Vergangenheit eingeführten Rauchverbote in Wirtschaften, Kneipen und anderen öffentlich zugänglichen Räumen, u.a. auch in Spielhallen, werden mehrheitlich befürwortet. Allein ein vollständiges Verbot ist nicht möglich und viele Raucher lassen sich ihr „Vergnügen“ nicht nehmen, so unangenehm es auch sein mag, an zugigen Ecken zu rauchen. Hierbei geht es nicht nur darum, den Nichtraucher vor dem Raucher zu schützen, sondern den Raucher umzuerziehen. Da die Aufklärung mit Sachargumenten und Verbote nicht das Ende des Rauchens eingeläutet haben, wird mit immer drastischeren Methoden versucht, dieses Ziel zu erreichen, etwa mit Schockfotos von Krebsgeschwüren auf Zigarettenpackungen etc.

Die Reglementierung der persönlichen Lebensgestaltung durchdringt zunehmend unser freiheitlich demokratisch verfasstes Gemeinwesen – oft unter dem Deckmantel eines,

auf einer vermeintlich absoluten Wahrheit beruhenden ethischen Anspruchs³⁹, hilfsweise auch durch eine ökonomische Ratio gestützt. Neben dem Klimaschutz sind vor allem die Bereiche Gesundheit und Ernährung beliebte Themen, Verhaltensweisen zu ächten, wenn schon keine Verbote möglich sind. Hier kommt ein nicht ganz unbelasteter Begriff „die Volksgesundheit“ in neuem Gewand als Public Health ins Spiel. Ein interdisziplinärer Wissenschaftszweig, der Begründungen für eine Politik liefert, die über Lebensmittelgesetze und Gesundheitsaufklärung hinaus das Verhalten der Bürger mit Blick auf Essensgewohnheiten und Freizeitverhalten gezielt beeinflussen soll. Dabei geht es heute nicht mehr nur um die Intervention bei Krankheiten, sondern darum präventiv das individuelle Verhalten zur Erhöhung der Volksgesundheit zu beeinflussen. Die Politik sieht sich hier paternalistisch zum Handeln veranlasst, trotz vielfach widersprüchlicher wissenschaftlicher Erkenntnisse und der Tatsache, dass das Individuum mit seiner spezifischen Prädisposition nicht zwingend von Einschränkungen durch Rechtsnormen oder den Verzicht auf Handlungsalternativen infolge gesellschaftlichen Drucks profitiert.⁴⁰ Als Beispiel für Versuche, den mündigen Bürger zu bevormunden, kann eine Studie des Umweltbundesamts zitiert werden, mit der der Abbau klimaschädlicher Subventionen gefordert wird. Die Autoren der vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) finanzierten Studie verlangen, den ermäßigten Mehrwertsteuersatz von 7% für tierisch erzeugte Lebensmittel durch den

³⁹ Diese Position steht diametral zur liberalen Position des ethischen Imperativs, eines vom Philosophen Heinz von Foerster entwickelten Prinzips, nach der Handlungsalternativen in einer Gesellschaft zwingende Voraussetzung für das Individuum sind, überhaupt in eigener Verantwortung handeln zu können.

Heinz von Foerster: [Der ethische Imperativ meint], daß man die Aktivitäten eines anderen nicht einschränken soll, sondern daß es gut wäre, sich auf eine Weise zu verhalten, die die Freiheit des andern und der Gemeinschaft vergrößert. Denn je größer die Freiheit ist, desto größer sind die Wahlmöglichkeiten und desto eher ist auch die Chance gegeben, für die eigenen Handlungen Verantwortung zu übernehmen. Freiheit und Verantwortung gehören zusammen. Nur wer frei ist – und auch anders agieren könnte –, kann verantwortlich handeln. Das heißt, wer jemand die Freiheit raubt und beschneidet, der nimmt ihm auch die Chance zum verantwortlichen Handeln. Und das ist unverantwortlich.

Siehe: Bernhard Pörksen im Gespräch mit Heinz von Foerster, Wahrheit ist die Erfindung des Lügners, in: Die Zeit 04/1998.

http://www.zeit.de/1998/04/Wahrheit_ist_die_Erfindung_eines_Luegners (09/01/2017).

⁴⁰ Klaus Hurrelmann, Theodor Klotz, Jochen Haisch (Hg.), Lehrbuch Prävention und Gesundheitsförderung, 3. Auflage, Bern 2010, S. 15.

regulären Satz von 19% zu ersetzen.⁴¹ Dieser Vorschlag, das Verhalten der Bürger umwelt- und gesundheitspolitisch zu lenken, zeigt, was als möglich erachtet wird. Dem diesem Vorschlag innewohnenden Idealbild einer gesunden Ernährung folgend würde die darauf aufbauende Fürsorge des Staates den ärmeren Teil der Bevölkerung zwingen, diesen Vorstellungen Folge zu leisten, ihren Kindern die Milch höher zu hängen. Alle anderen könnten die höheren Kosten ohne Einschränkungen billigend in Kauf nehmen.

Über die Bereiche Umwelt, Gesundheit und Ernährung hinaus ist sogar die Sprache zum Gegenstand politisch korrekter Reglementierung geworden. Auch wenn es sich im Wesentlichen nicht um normative Setzungen handelt, so sind die Vorgaben mit einem quasi absolutistischen Wahrheitsanspruch verwoben, dem sich das Individuum tunlichst unterwirft. Die Vertreter der Political Correctness werden – nachdem die genderneutrale, umständliche Sprachregelung inzwischen allgemein akzeptiert ist – auf der Suche nach Inkorrektem immer wieder fündig. Der Streit um Firmennamen und Logo des über 70 Jahre alten Dachdeckerunternehmens von Ernst Neger mag da noch als amüsante Anekdote gelten.⁴² Die Folgen nonkonformistischen Verhaltens lassen sich an dem Shitstorm ablesen, den die Bemerkung des bayerischen Innenministers Joachim Herrmann über Roberto Blanco „Ein wunderbarer Neger“ in der ARD-Sendung „hart aber fair“ auslöste.⁴³

Wie nehmen die Bürger diese Veränderungen wahr, die nun bald siebzig Jahre in einem vom Grundgesetz vorgegebenen Rahmen für eine freiheitlich demokratische Grundordnung selbstbestimmt und eigenverantwortlich leben? Ein erster Blick auf die Befindlichkeit der Deutschen im Rahmen der sozialwissenschaftlichen Erhebung zum „Frei-

⁴¹ Umweltbundesamt (Pressemeldung): Abbau umweltschädlicher Subventionen stockt weiter. <http://www.umweltbundesamt.de/presse/presseinformationen/abbau-umweltschaedlicher-subventionen-stockt-weiter> (09/01/2017).

⁴² Thomas Schmoll, Das Logo der Firma Neger sorgt für hitzigen Streit, in: Die Welt 31.03.2015, <https://www.welt.de/vermishtes/article138949295/Das-Logo-der-Firma-Neger-sorgt-fuer-hitzigen-Streit.html> (09/01/2017).

⁴³ Joachim Herrmann äußert sich rassistisch über Roberto Blanco, in : Zeit online 1. September 2015. <http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2015-09/rassismus-herrmann-blanco-neger> (09/01/2017).

heitsindex Deutschland“ zeigt, dass die hohen Ansprüche weitgehend Verfassungswirklichkeit geworden sind. Die Bürger fühlen sich nicht nur der westlichen Welt mit ihrem freiheitlichen Gesellschaftssystem zugehörig, sondern schätzen auch die Möglichkeiten, ihr Leben entsprechend eigener Präferenzen gestalten zu können.⁴⁴ Dies ist ein hoher Anspruch in einer Gesellschaft, in der die Individuen – nicht wie in den 1960er Jahren – das Leben mehrheitlich primär als eine Aufgabe verstanden, sondern dem Genuss eine hohe Präferenz einräumen.⁴⁵ Denn der Hedonismus bedarf großer Freiheit zur Gestaltung individueller Lebensentwürfe.

Dieser als positiv empfundenen Freiheit, das Leben nach eigenem Gusto zu gestalten, steht allerdings ein Befund gegenüber, der einen bemerkenswerten Schatten auf das Bild wirft. Die Einschätzung der befragten Bürger, ob sie ihre politische Meinung in Deutschland frei äußern können, weist auf einen Verlust an Offenheit hin. Während Anfang der 1990er Jahre rund 80% die Meinung vertraten, dass die eigene politische Meinung öffentlich geäußert werden kann, waren es zuletzt weniger als 60%. Der Anteil der Befragten, die die entgegengesetzte Position vertraten, dass es besser sei, vorsichtig zu sein, stieg spiegelbildlich von unter 20% auf knapp 30% an.⁴⁶

Zwar sieht die Mehrheit der Bevölkerung keine Bedrohung für die Meinungsfreiheit, dennoch kontrastiert die Trendentwicklung in bemerkenswerter Weise mit der Wahrnehmung der Individuen, ihr Leben in freier Entscheidung gestalten zu können. Die Langfristigkeit der Tendenz lässt jedoch nicht den Schluss zu, dass die Verunsicherung der Bevölkerung und das veränderte Klima in der Gesellschaft in erster Linie auf die Terroranschläge der letzten Zeit und die zuströmenden Flüchtlinge zurückzuführen sei. Hier ist anzunehmen, dass der in der Bevölkerung akzeptierte Hedonismus und die Gestaltung von Lebensentwürfen mit medial vermittelten und mit einem unabdingbaren ethischen Anspruch versehenen Beschränkungen zunehmend in Konflikt geraten. Dem

⁴⁴ Ulrike Ackermann (Hg.), *Freiheitsindex Deutschland 2016*, Frankfurt Main 2016, S. 15ff.

⁴⁵ Ebd., S. 86f.

⁴⁶ Ebd., S. 23.

Individuum werden vermehrt gesellschaftlich als wünschenswert erachtete Verhaltensweisen abverlangt.

Die repräsentative Befragung der Bürger zu dem, was sie gesellschaftlich – also nicht notwendigerweise persönlich – als „in“ oder „out“ einstufen, weist im Ergebnis auf als zwingend erachtete Verhaltensweisen aus den Bereichen Umwelt, Klima und Gesundheit hin. Aus der Analyse der Ergebnisse zu den Erhebungen für den Freiheitsindex 2016 schlussfolgert Thomas Petersen (Institut für Demoskopie Allensbach), dass die Wahrnehmung des Meinungsklimas und das individuelle Verhalten auseinanderklaffen. Beispielhaft erwähnt er, dass zwar 92% der Befragten Bioprodukte als „in“ bezeichnen, der Anteil der Bioprodukte an den verkauften Lebensmitteln jedoch nur 4% erreicht. Die Widersprüchlichkeiten fasst er mit dem Hinweis zusammen, dass der Zeitgeist grün und bürgerlich ist. Es wird auf die Akzeptanz der Lebensentwürfe von Minderheiten gepocht, der Zeitgeist ist aber unduldsam gegenüber traditionellen Lebensformen.⁴⁷

Die zunehmende Einschätzung der Bevölkerung, dass es nicht opportun sei, seine politische Meinung öffentlich zu äußern, ist ein Warnzeichen für eine Entfremdung von Teilen der Bevölkerung und der politischen Klasse. In Verbindung mit der Verunsicherung und den Ängsten durch den Zustrom von Flüchtlingen und die Terrorattacken ist eine für unsere offene Gesellschaft und demokratischen Institutionen gefährliche Gemengelage entstanden. Ulrike Ackermann, Gründerin des John Stuart Mill Instituts für Freiheitsforschung, richtet auf der Basis dieses Befunds einen leidenschaftlichen Appell an die Politik: „Angesichts unserer komplizierten Lage kann der Ruf nach mehr Nüchternheit und Pragmatismus nicht laut genug sein. Weder eine moralisch aufgeladene Politik, die Gesinnungen bedient, noch Tabuisierungen oder Diskussionsverbote sind deshalb hilfreich. Wunschdenken, Voluntarismus und der Glaube an die gute Sache werden uns nicht helfen. Nur ein schonungsloser und ideologiefreier Blick auf die konfliktreiche

⁴⁷ Ebd., S. 90ff.

Realität und die offene und ehrliche Auseinandersetzung mit ihr erlauben uns, der unheilvollen Weltlage vernünftig zu begegnen und kluge Lösungen zu finden.“⁴⁸

2.1.2. Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft – pars pro toto Gegenstand einer „gutmeinenden“ Politik

Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft lebt seit jeher in diesem Spannungsfeld, dem Bürger mit dem legalen gewerblichen Geldspiel eine gern angenommene Freizeitbeschäftigung aus der Vielzahl legaler Möglichkeiten anzubieten und dafür von Kritikern angegriffen zu werden, seien es selbsternannte Moralapostel, die wissen was eine „gute“ oder „schlechte“ Freizeitbeschäftigung ist, oder Suchtbeauftragte, die sich berufen fühlen, den mündigen Bürger vor sich selber zu schützen. Die Branche hat sich diesen Herausforderungen immer gestellt und sich aus ihren Anfängen hin zu einem Wirtschaftszweig entwickelt, der mit seinem umfangreichen Angebot an Spielen eine Unterhaltung bietet und in der Breite der Bevölkerung angekommen ist. Dieser Erfolg des gewerblichen Geldspiels, neue Kundenkreise zu erschließen, hat die Phalanx der Kritiker – trotz der seit etwa 2010 beschleunigt zunehmenden, den unternehmerischen Freiraum von Aufstellunternehmen auf vielfältige Weise einschränkenden Vorschriften, wie die Reduzierung von Öffnungszeiten, die Einführung von Zugangskontrollen, Rauch- und Werbeverbote, sowie die Attraktivität der Geldspielgeräte mindernde technische Vorgaben – nicht zur Ruhe kommen lassen. Sie fordern darüber hinaus noch weitergehende Maßnahmen, obwohl durch den GlüStV 2012 – über Mindestabstandsregelungen und das Verbot von Mehrfachkonzessionen – mehr als 50% der Kapazitäten von Spielhallen ab dem 1. Juli 2017 vernichtet werden.

Medial wird das gewerbliche Geldspiel, das seit Anfang der 50er Jahre des vergangenen Jahrhunderts streng reguliert ist, undifferenziert in die Nähe des illegalen Glücksspiels gerückt. In Berichten über Razzien werden das legale Angebot des gewerblichen Geldspiels und das illegale Glücksspiel meist in einem Atemzug genannt. Die Grenze wird

⁴⁸ Ebd., S.60f.

nicht klar gezogen, was eine nüchterne Bewertung seitens der Politik und pragmatische, grundgesetzkonforme Lösungen erschwert.⁴⁹

Zur Auflösung der Defizite in der Wahrnehmung hat die Unterhaltungsautomatenwirtschaft im Rahmen ihrer vielfältigen Selbstordnungs- und Selbstbeschränkungsmaßnahmen⁵⁰ wichtige Initiativen ergriffen: Beispielhaft zu nennen ist die Zertifizierung von Spielhallen, die ihre Prozesse in für Externe nachvollziehbarer Weise strukturieren und kontrollieren, so dass der Spieler- und Jugendschutz vollumfänglich gewährleistet ist.⁵¹ Dem Aufruf der Branchenverbände folgend haben – von Mitte 2014 bis Ende 2016 – rund 1.800 Spielhallen ihre Zertifizierung abschließen können. Das Zertifikat ist ein Qualitätsausweis, der es Kunden auf einem Blick erlaubt zu erkennen, dass ihr Spiel in diesen Spielhallen in sicheren Händen ist. Gleichermäßen erleichtert dieses „Siegel“, den kommunalen Vollzugsbeamten ihre Arbeit: Die zertifizierten Betriebe erfüllen nicht nur alle gesetzlichen Vorschriften, sondern haben darüber hinaus auch die notwendigen Prozesse installiert, um den Jugend-, Spieler- und Verbraucherschutz zu gewährleisten.⁵²

Die Kritik der Moralapostel und Suchtexperten richtete sich beim Blick auf den Glücks- und Gewinnspielmarkt schon immer auf das streng regulierte gewerbliche Geldspiel.

⁴⁹ Jürgen Stock; Razzia - Polizei durchsucht Spielhallen und Wettbüros, in: RP online, 10. August 2016. <http://www.rp-online.de/nrw/staedte/moers/razzia-polizei-durchsucht-spielhallen-und-wettbueros-aid-1.6176279> (01/02/17).

Spielautomaten manipuliert? Razzia in Saunacclubs und Spielhallen – fünf Festnahmen, in: Kölner Stadt Anzeiger, 30.11.16.

<http://www.ksta.de/nrw/spielautomaten-manipuliert--razzia-in-saunacclubs-und-spielhallen---fuenf-festnahmen-25198092> (01/02/17).

⁵⁰ Einen Überblick über die von der Branche in den letzten Jahrzehnten in Gang gesetzten Selbstordnungs- und Selbstbeschränkungsmaßnahmen bietet: Hans-Günther Vieweg; Februar 2015, a.a.O., S 43ff.

⁵¹ Diese Initiative geht auf Aktivitäten der Unterhaltungsautomatenwirtschaft Mitte der neunziger Jahre zurück, als diskutiert wurde, einen Spielhallenstandard – ähnlich einer DIN-Norm – zum Jugend- und Spielerschutz zu entwickeln.

⁵² Die Bedeutung dieser Selbstordnungsmaßnahme kann nicht hoch genug eingeschätzt werden, denn das illegale Angebot an Glücksspielen ist kein Problem der Gesetzeslage, sondern des Vollzugs, der vielerorts nicht ausreichend ist. Das negative Beispiel schlechthin liefert in diesem Kontext Berlin. Die Stadt hat die strikteste Regulierung des gewerblichen Geldspiels, ist aber gleichzeitig wegen eines Vollzugsdefizits deutschlandweit führend beim illegalen Angebot in Cafécasinos etc.

Bemerkenswert ist, dass sich das auch nicht änderte, als Mitte des letzten Jahrzehnts das nicht regulierte Glücksspiel im Internet, Casinospiele und Sportwetten (stationär und online) ihren Siegeszug begannen und die staatlich monopolisierten Anbieter zum Teil drastische Marktanteilsverluste hinnehmen mussten.

Der deutsche Glücks- und Gewinnspielmarkt erreichte – gemessen an den Bruttospielerträgen – 2016 ein Volumen von rund 14 Mrd. €. ⁵³ Der regulierte Markt hatte daran noch einen Anteil von rund 75%, Tendenz weiter fallend ⁵⁴, der Rest entfällt auf den nicht regulierten Markt, Angebote im Graubereich und illegales Glücksspiel. Das gewerbliche Geldspiel trägt allein 55% zum regulierten Markt bei, und soll auf weniger als die Hälfte zurückgeschnitten werden.

Mit dem GlüStV 2012 wurden unter dem Beifall von Suchtexperten – die kritisch auf das gewerbliche Geldspiel schauen, aber dem seit Jahren boomenden, illegalen Online-Glücksspiel und den im Graubereich florierenden Sportwettläden nur wenig Beachtung schenken – die Weichen für die Vernichtung eines Großteils des gewerblichen Geldspiels gestellt. Aus Sicht der Länder mag es opportun scheinen, das streng regulierte Spielangebot zu verknappen. Seit der Föderalismusreform I unterliegt es in Teilen ihrer Jurisdiktion und ist im Gegensatz zum Angebot im Internet leicht mit rechtlichen Beschränkungen zu überziehen.

Es kann nur reines Wunschdenken sein, wenn die Länder die tragende Säule des regulierten Marktes in der Erwartung marginalisieren, damit das Spielen um Geld und die Spielsucht zu reduzieren.

- Die Situation auf dem Glücks- und Gewinnspielmarkt wird nur undurchschaubarer, als sie gegenwärtig schon ist. Bis zum 1. Juli 2017 können die Kunden des

⁵³ Peren, Clement; 2016, a.a.O., S. 80.

⁵⁴ Die massive Ausweitung des nicht-regulierten Online-Glücksspiels und von Sportwettläden hat seit 2005 zu einem Rückgang des regulierten Glücks- und Gewinnspielmarkts am Gesamtmarkt geführt. Noch im Jahr 2009 lag der Anteil des regulierten Spiels am Gesamtmarkt bei 85%, siehe: Goldmedia; Glücksspielmarkt Deutschland 2015 – Situation und Prognose des Glücksspielmarkts in Deutschland, Berlin, Mai 2010, S. 61.

gewerblichen Geldspiels sicher sein, auf ein in ausreichendem Umfang vorhandenes, streng reguliertes und überwachtes Angebot Zugriff zu haben.

- Nach diesem Zeitpunkt werden Spieler auf das nicht-regulierte, stationäre und online verfügbare Angebot ausweichen. Insbesondere Vielspieler und die eigentlich Schutz bedürftigen problematischen und pathologischen Spieler werden der Gefahr von Betrug und kriminellen Machenschaften ausgesetzt. Dies läuft den Zielen des §1 GlüStV 2012 diametral zuwider.
- Mit Hilfe zweier Szenarien wurden von Peren/Clement die Auswirkungen des GlüStV 2012 i.V.m. den länderspezifischen Spielhallenregelungen auf den Glücks- und Gewinnspielmarkt für den Zeitraum bis 2020 untersucht. Einmal unter der Annahme des regulatorischen Status quo ante – also ohne Verschärfung der Regulierung für das gewerbliche Geldspiel – und einmal mit der Verschärfung. Im letzten Fall kommt es bis zum Ende des Prognosehorizonts knapp zu einer Halbierung des Marktes für das gewerbliche Geldspiel gegenüber dem Status quo ante. Beachtlich sind die Auswirkungen auf den Grauen- und Schwarzmarkt, dessen Wachstum primär durch die Beschneidung des gewerblichen Geldspiels von einer mittleren Jahresrate von 3,7% auf 7,4% hochschnellt. Sein Marktvolumen wird 2020 mit 4,64 Mrd. € um ein Drittel größer sein als noch 2016.⁵⁵
- Infolge der Marginalisierung des gewerblichen Geldspiels verliert das regulierte Angebot am Glücks- und Gewinnspielmarkt beschleunigt Anteile. Gemäß der Studie von Peren/Clement fällt sein Marktanteil von 76% (2017) binnen vier Jahren bis 2020 Jahre um 12%-Punkte auf nur noch 64%.⁵⁶ Diese Entwicklung widerspricht § 10 Abs. 1 Satz 1 GlüStV 2012, der die Sicherstellung eines ausreichenden legalen Glücksspielangebots als ordnungsrechtliche Aufgabe der Länder festlegt.
- Die EU-Kommission hatte im Rahmen eines EU-Pilotverfahrens schon 2015 massive Zweifel an der Kohärenz der Regulierung des deutschen Glücks- und Gewinnspielmarktes mit Blick auf das Glücksspiel im Internet geäußert, insbesondere weil der Schwarzmarkt für Online-Glücksspiele trotz des Verbots ungebremsst weiter expandiert und diese Entwicklung sogar noch durch die für das

⁵⁵ Peren, Clement; 2016, a.a.O., S. 80 und 95.

⁵⁶ Ebd., S. 95.

gewerbliche Geldspiel verschärften Vorschriften [GlüStV 2012] beschleunigt wird.⁵⁷

Die seitens der **Länder** ergriffenen Maßnahmen sind in Hinblick auf den **Jugend- und Spielerschutz kontraproduktiv**, sie reflektieren die Wahrnehmung einer medialen, von Suchtexperten geprägten Öffentlichkeit, die das gewerbliche Geldspiel in düstersten Tönen schildert, aber den Risiken in anderen Segmenten des Glücks- und Gewinnspielmarkt keinen Raum zumisst. Auch hier – wie oben auf gesamtgesellschaftlicher Ebene – kommt es zu einem **Auseinanderklaffen von Politik und Wirklichkeit** des Glücks- und Gewinnspielmarktes, das dem gesellschaftlichen Klima geschuldet ist. Hier kann nur noch einmal der oben zitierte leidenschaftliche Appell von Prof. Ackermann – leicht variiert – als Aufforderung an die Politik wiederholt werden: „Angesichts der komplizierten Lage, in die eine **verfehlte Politik der Länder** den Glücks- und Gewinnspielmarkt geführt hat, kann der **Ruf nach mehr Nüchternheit und Pragmatismus** nicht laut genug sein. Weder eine moralisch aufgeladene Politik, die Gesinnungen bedient, noch Tabuisierungen oder Diskussionsverbote sind deshalb hilfreich. Wunschdenken, Voluntarismus und der Glaube an die gute Sache werden nicht helfen. Nur ein schonungsloser und ideologiefreier Blick auf die konfliktreiche Realität und die offene und ehrliche Auseinandersetzung mit ihr erlauben, einer **unheilvollen Regulierung**, die **Spieler in die Illegalität** drängt, verfassungs- und europarechtlich nicht haltbar ist, vernünftig zu begegnen und kluge Lösungen zu finden.“

Dieses Auseinanderklaffen von Politik und Wirklichkeit ist nicht leicht zu verstehen, da die **Kanalisation des natürlichen Spieltriebs der Bevölkerung** ein zentrales Ziel des GlüStV 2012 ist. In § 1 Nr. 2 GlüStV 2012 dient dieses Ziel der Begründung für **ein begrenztes, eine geeignete Alternative** zum nicht erlaubten Glücksspiel **darstellendes Glücksspielangebot**. Diesem legalen Angebot kommt die Aufgabe zu, der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken. Nur wenn das gelingt, können die anderen vier in § 1 Nr. 2 GlüStV 2012 ebenfalls ge-

⁵⁷ EU-Kommission; EU-Pilot 7625/15/D, Deutsche Glücksspielgesetzgebung, Schreiben vom 29. Juni 2015.

nannten Ziele erreicht werden, nämlich (1) dem Entstehen von Glücksspiel- und Wertsucht entgegenzuwirken, (2) den Jugend- und Spielerschutz zu gewährleisten, (3) für ein ordnungsgemäßes Spiel ohne betrügerische Machenschaften zu sorgen und (4) Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs vorzubeugen. Um diese Ziele zu erreichen sind **differenzierte Maßnahmen** für die einzelnen (legalen) Glücksspielformen vorgesehen. Diese, den **legalen Glücks- und Gewinnspielmarkt in Deutschland** definierenden Angebote umfassen gemäß § 2 GlüStV 2012 **(1) Spielbanken, (2) Spielhallen, (3) Gaststätten und Wettannahmestellen der Buchmacher, (4) Pferdewetten sowie (5) Gewinnspiele im Rundfunk.**

Das **gewerbliche Geldspiel** ist seit seinen Anfängen im Nachkriegsdeutschland strikt reguliert. Erstmals wurden durch die Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des § 33i GewO i.V.m. den allgemeinen Verwaltungsvorschriften für die Veranstaltung von Spielen bei Volksbelustigungen vom 27. Juli 1951 Kriterien festgelegt, unter denen von der PTB die **Bauart von Spielgeräten mit Geld-Gewinnmöglichkeit geprüft** werden konnten. Im Verlauf der Jahrzehnte wurde die Regulierung des gewerblichen Geldspiels zunehmend ausdifferenziert. Die **Zuständigkeit des Bundes** für das gewerbliche Geldspiel leitet sich aus Art. 74 Abs.1 Nr. 11 GG ab, nämlich der Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Wirtschaft. Der Betrieb von GSG ist grundsätzlich eine erlaubte gewerbliche Tätigkeit und unterliegt nicht dem Verbot der Veranstaltung von Glücksspielen in der Öffentlichkeit (§ 284 StGB). Diese besondere Situation ergibt sich aus § 33e Abs. 1 Satz 1 GewO, der bestimmt, dass die **Zulassung** einer Bauart für ein **GSG** dann zu **versagen** ist, wenn die **Gefahr besteht, dass der Spieler unangemessen hohe Verluste in kurzer Zeit erleidet**. Im Zusammenhang mit der Föderalismusreform 2006 ist – mit Ausnahme der Anforderungen an die Bauart eines GSG – die **Kompetenz für das Recht der Spielhallen** (§ 33i GewO) auf die **Länder** übergegangen.

Die **Länder** haben die ihnen seit 2006 zugeordnete Kompetenz für das **gewerbliche Geldspiel** mit dem GlüStV 2012 i.V.m. den länderspezifischen Spielhallenregelungen in einer Weise genutzt, dass dieses legale Angebot auf **weniger als die Hälfte zurückgeschnitten** wird. Peren / Clement weisen in ihrer, oben zitierten, wissenschaftlichen Analyse darauf hin, dass es in Folge einer so drastischen Beschneidung der Branche zu einer **beschleunigten Expansion des nicht regulierten Glücksspielmarkts** kommen

wird. Die **Länder** setzen sich somit in **Widerspruch** zu den von ihnen **selbst formulierten Zielen** in § 1 GlüStV 2012, den Spieltrieb in der Bevölkerung zu kanalisieren.

Es stellt sich abschließend die Frage, warum die Politik – mit ihrem Streben das Entstehen von Glücksspiel- und Wettsucht zu verhindern, eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel zu schaffen und den Spieler- und Jugendschutz zu gewährleisten – die Regulierung in eine Richtung treibt, die den eigenen Zielen zuwiderläuft. Eine Erklärung liegt im Markt für Politikberatung. Die **Experten** aus dem Bereich der **Suchtforschung** pflegen ihr Feindbild und schrecken auch nicht davor zurück, u.U. **fragwürdige Schlussfolgerungen** als wissenschaftlich fundierte Erkenntnisse zu präsentieren.

2.1.3. Spielsuchtexpertise und Politik im Zeitalter des Postfaktischen

Die sich mit dem Phänomen der Spielsucht beschäftigende sozialwissenschaftliche Forschung steht vor dem Problem kleiner Fallzahlen. Das Monitoring des Marktes, die Analyse der Ursachen für pathologisches Spiel und die Identifikation risikobehafteter Angebote wird durch die Tatsache erschwert, dass die absolute Zahl problematischer und pathologischer Spieler auch in umfangreichen empirischen Untersuchungen niedrig ist (z.B.: BZgA 2015: Stichprobenumfang: 11.501, pathologische Spieler: 30, problematische Spieler: 50⁵⁸). Dieses Faktum verlangt von den Wissenschaftlern, bei der Präsentation und Interpretation der Ergebnisse große Sorgfalt walten zu lassen. Insbesondere der Hinweis auf die Grenzen der Allgemeingültigkeit und Übertragbarkeit von Erkenntnissen ist bei der Politikberatung eine Herausforderung für das Selbstverständnis und

⁵⁸ In der Veröffentlichung wird die Charakterisierung von Interviewten als pathologische Spieler in Klammern noch mit der Einschränkung „wahrscheinlich“ versehen. Die Zahl von 30 betroffenen Spielern beruht auf einer Klassifizierung gemäß dem South Oaks Gambling Screening (SOGS) und wird in der Studie mit der wissenschaftlich gebotenen Einschränkung präsentiert. Siehe: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA); Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland. Ergebnisse des Surveys 2015 und Trends, Ergebnisbericht, Köln, Januar 2016, S. 96f.

die Unabhängigkeit der Wissenschaftler.⁵⁹ Denn die Politik fordert klare, eindeutige und handlungsleitende Aussagen.

Anlässlich eines Fachgesprächs am 9.12.2007 zitierte Tobias Hayer, Universität Bremen, bei Bündnis90/Die Grünen u.a. die Ergebnisse einer Vorabveröffentlichung von Heino Stöver. Eine zentrale, von Hayer präsentierte Botschaft bezieht sich auf den Anteil pathologischer Spieler an den Umsätzen (Bruttospielerträge) beim Automatenspiel von 40%.⁶⁰ Hierbei handelt es sich aber nicht um eine Aussage, die sich auf das gewerbliche Geldspiel beschränkt, sondern auch das kleine Spiel der Spielbanken einbezieht.⁶¹ Er unterstreicht die Bedeutung dieser Kennziffer noch mit dem Hinweis, dass es darum geht, diesen Prozentsatz über Präventionsmaßnahmen zu reduzieren. Ein Blick in die Vorabveröffentlichung von Stöver zeigt, dass die Aussage über den mit pathologischen Spielern erwirtschafteten Anteil von 40% am Umsatz beim Automatenspiel unvermittelt im Text auftaucht, keinerlei Hinweise auf die Herleitung der Zahl gegeben werden, und

⁵⁹ Der Ethikkodex der Soziologie benennt klar die Anforderungen an Integrität und Objektivität wissenschaftlich begründeter Aussagen: „Bei der Präsentation oder Publikation soziologischer Erkenntnisse werden die Resultate ohne verfälschende Auslassung von wichtigen Ergebnissen dargestellt. Einzelheiten der Theorien, Methoden und Forschungsdesigns, die für die Einschätzung der Forschungsergebnisse und der Grenzen ihrer Gültigkeit wichtig sind, werden nach bestem Wissen mitgeteilt.“ Siehe: Ethik-Kodex der Deutschen Gesellschaft für Soziologie (DGS) und des Berufsverbandes Deutscher Soziologinnen und Soziologen (BDS) <http://www.sozioogie.de/de/die-dgs/ethik/ethik-kodex.html> (30/01/17).

⁶⁰ Tobias Hayer; Suchtrelevante Faktoren bei der Ausgestaltung von Geldspielgeräten, in: Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen; „Nur ein Spiel? Suchtpolitischer Handlungsbedarf bei Geldspielgeräten“, – Dokumentation 16/118 des Fachgesprächs vom 9.12.2007 in Berlin, März 2008, S. 11 – 16 https://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/publikationen/reader/reader_nur_ein_spiel_suchtpolitischer_ha.pdf (30/01/17).

⁶¹ Im letzteren Fall handelt sich um ein nicht reglementiertes Spiel an Glücksspielautomaten, die in keiner Weise in Hinblick auf die Höhe der Gewinne, Einsätze und Verluste beschränkt sind. Es sind große Vermögensverschiebungen in kurzer Zeit möglich. Die Risiken der Slot-Machines sind für Spieler unkalkulierbar, insbesondere für pathologische Spieler bestehen existentielle Gefahren. Im Gegensatz dazu sind die Risiken beim gewerblichen Geldspiel diesbezüglich strikt begrenzt. Eine Aggregation beider Angebote in Hinblick auf die Umsätze pathologischer Spieler verbietet sich bei wissenschaftlich sauberer Arbeit, sofern nicht explizit nachgewiesen wird, dass die Verhaltensweisen der Spieler zu vergleichbaren Ergebnissen bei den Umsatzrelationen führen.

die Zahl für den Leser nicht nachvollziehbar ist.⁶² In der endgültigen, peer-reviewten Studie fehlt dementsprechend die Aussage.⁶³ Dass Hayer sich auf eine Vorabveröffentlichung bezieht, in der eine zentral wichtige Aussage für seine Argumentation vorkommt, ist verständlich. Dass er aber eine Kennziffer zitiert, die nach Sichtung der Vorabveröffentlichung ganz offensichtlich nicht fundiert ist, erfüllt nicht den Anspruch an wissenschaftlich sauberes Arbeiten gemäß dem Ethik-Kodex der Soziologie. Unverantwortlich ist es jedoch, mit einer fiktiven Zahl auf das Handeln von Parlamentariern Einfluss nehmen zu wollen.

Einen anderen kreativen Ansatz zur Berechnung der Umsätze pathologischer Spieler am gewerblichen Geldspiel wählten Adams / Fiedler, um 2010 ebenfalls Parlamentariern vor Augen zu führen, wie dringlich die Zurückdrängung des gewerblichen Geldspiels ist.⁶⁴ Zu diesem Zweck verwendeten sie einmal Ergebnisse internationaler Studien, die den Anteil Spielsüchtiger an Umsätzen mit Glücksspielautomaten ausweisen. Die Sätze liegen in den USA, Kanada, Australien und Großbritannien zwischen rund 15% und 75%. Die Autoren wählten ohne begründende Erläuterungen Australien aus, um den Umsatz pathologischer und nicht pathologischer Spieler beim gewerblichen Geldspiel zu berechnen. Es ficht sie nicht an, dass die australische Untersuchung unter dem Begriff Electronic Gaming Machines (EGM) sowohl Geldspielautomaten als auch die Slot-Machines der Spielbanken subsumiert sind. Erstere sind nicht vergleichbar mit dem gewerblichen Geldspiel in Deutschland. Es existiert nur eine rudimentäre Regulierung. Spieleinsätze, Gewinne und Verluste können in weiten Grenzen variiert werden, auch

⁶² Heino Stöver; Glücksspiele in Deutschland – Eine repräsentative Untersuchung zur Teilhabe und Problemlage des Spielens um Geld, Bremer Institut für Drogenforschung (BISDRO), Bremen, Dezember 2006, S. 8.
http://www.autohofkaiserberg.de/downloads/Gspiele_in_Deutschland_eine_Untersuchung_der_Uni%20Bremen.pdf (28/01/17).

⁶³ Sven Buth, Heino Stöver; Glücksspielteilnahme und Glücksspielprobleme in Deutschland: Ergebnisse einer bundesweiten Repräsentativbefragung, in: Suchttherapie 2008 /9, S. 3-11.
<http://www.vdai.de/spielverhalten/Buth-Stoever-2008.pdf> (30/01/17).

⁶⁴ Michael Adams, Ingo Fiedler; Volkswirtschaftliche Auswirkungen des gewerblichen Automatenspiels – Diskussion mit Vertretern des Deutschen Bundestages, 7.4.2010.
<https://www.bwl.uni-hamburg.de/irdw/dokumente/publikationen/volkswirtschaftliche-wirkungen-des-gewerblichen-automatenspiels-final.pdf> (30/01/17).

Jackpots sind möglich. Slot-Machines der Spielbanken bieten in Australien wie in Deutschland ein weitestgehend unbeschränktes Glücksspiel.

Nicht nur die Angebotsseite auch die Nachfrageseite ist in beiden Ländern mit Blick auf das Glücksspiel unvergleichlich. In der australischen Gesellschaft ist Glücksspiel eine bedeutende Freizeitbeschäftigung. Mit einem Bruttospielertrag je Erwachsenen i.H.v. 1.279 AUD (806 €) im Jahr 2014 liegt es weltweit an der Spitze⁶⁵. In Deutschland belaufen sich die Pro-Kopf-Ausgaben der erwachsenen Bevölkerung 2015 beim regulierten und beim nicht-regulierten Glücks- und Gewinnspielangebot auf gerade einmal 265 €. ⁶⁶ In Anbetracht der offensichtlich großen Unterschiede zwischen den beiden Märkten, wäre ein wissenschaftlich begründeter Beleg für die Übertragbarkeit der Erkenntnisse aus den australischen Studien auf Deutschland zwingend erforderlich. Hierzu gibt es in der Präsentation der Autoren jedoch keinen Hinweis.

Adams / Fiedler ziehen aus sieben Studien der Australian Productivity Commission den **Umsatzfaktor**, der die **durchschnittlichen Spielausgaben** je problematischen, bzw. je pathologischen Spieler **im Verhältnis zum durchschnittlichen Freizeitspieler** beschreibt. Die für die beiden Gruppen von Spielern in großer Bandbreite um die jeweiligen Mittelwerte von 12 bzw. 66 streuenden **Umsatzfaktoren des australischen Glücksspielmarkts** dienen zusammen mit den **Anteilen problematischer bzw. pathologischer Spieler aus deutschen Studien** zur Berechnung der Anteile der Freizeitspieler, der problematischen und der pathologischen Spieler am Umsatz des gewerblichen Geldspiels. Das Ergebnis dieser Rechenübung führt zur zentralen Aussage von Adam / Fiedler: Der Anteil von Spielsüchtigen am Umsatz aus gewerblichen Automaten liegt in Deutschland zwischen 67% und 92%. Ohne einen Hinweis auf die **Fragwürdigkeit des gewählten Ansatzes** in den Schlussfolgerungen wird den Parlamentariern u.a. empfoh-

⁶⁵ John Mc Duling; Australia's gambling obsession, in one depressing chart, in: The Sydney Morning Herald, September 3, 2015.
<http://www.smh.com.au/business/the-economy/australias-gambling-obsession-in-one-depressing-chart-20150901-gjd2w1.html> (31/01/2017).

⁶⁶ Quelle: Statista Datenbank, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnung.

len, Geldspielgeräte außerhalb von Spielbanken gänzlich zu verbieten.⁶⁷ Diese Vorgehensweise und die darauf aufbauenden Schlussfolgerungen widersprechen eklatant dem Ethik-Kodex der Soziologie, der die Anwendung der besten Standards der Disziplin und Hinweise auf die Grenzen der Gültigkeit der Ergebnisse verlangt.⁶⁸

Kritik am Umgang mit Statistiken kommt auch von anderer Seite aus der Wissenschaft. Prof. Dr. Henning Haase hat in einem Aufsatz die wiederkehrenden Behauptungen hinterfragt, wonach 56% der Umsätze von „süchtigen“ Spielern an GSG getätigt würden.⁶⁹ Nach Ansicht von Haase stützt sich die Behauptung auf unzulässige Daten in Hinblick auf die Schätzung der Spielausgaben, fiktive, zweifelhafte „Modellrechnungen“ und ist schließlich in sich inkonsistent. Er betont, dass es sich kaum ermitteln lässt, welcher Spielform der einzelne Spieler zuzurechnen ist, weil pathologische Spieler üblicherweise zwischen drei und fünf unterschiedliche Glücksspielformen parallel nutzen.⁷⁰

Fiedler hat zwischenzeitlich ein umfassendes Werk zum Thema Glücksspiel und Sucht veröffentlicht. Interessant sind die Ausführungen zu weiteren internationalen Studien, aus denen er Umsatzanteile von problematischen und pathologischen Spielern für verschiedene Arten von Glücksspielen zitiert. Da weder Prävalenzen noch Umsatzfaktoren genannt werden, sind die teils auffälligen Unterschiede schwer zu interpretieren. Die Umsatzanteile in einer Studie von Volberg et al. für Bingo (20,2% und 73,8%) und Wetten (43,1% und 8,0%) für Iowa und Mississippi weisen augenfällige Differenzen auf, die Fiedler zu der Aussage veranlassen, dass sie vornehmlich durch eine starke unterschiedliche Glücksspiellandschaft in beiden Staaten begründet sind.⁷¹ Für das Automatenpiel liegen die Umsatzanteile mit Ausnahme der Studie für Ontario unter einem

⁶⁷ Michael Adams, Ingo Fiedler; a.a.O., S. 11.

⁶⁸ Siehe: Ethik-Kodex der DGS a.a.O.

⁶⁹ Henning Haase; Das fragwürdige Geschäft mit der Statistik – Am Beispiel der Glücksspiel(Sucht)Branche, in: Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht (ZfWG), Dezember 2016, S. 404 – 411.

⁷⁰ Ebd., S. 406.

⁷¹ Ingo Fiedler; Glücksspiele – Eine verhaltens- und gesundheitsökonomische Analyse mit rechtspolitischen Empfehlungen, Frankfurt am Main 2016, S. 356.

Wert von 20%. Leider sieht Fiedler es nicht für notwendig an, dieses Ergebnis zu diskutieren. (Tabelle 2.1)

Tabelle 2.1: Beitrag problematischer und pathologischer Spieler zu den Glücksspiel-einnahmen

Studie	Land	Spielform	Umsatzanteil mit Süchtigen ^{a)}
Williams & Wood 2007	Ontario	Automaten	61% - 62%
Volberg et al. 1998	Iowa	Automaten	15,3%
Volberg et al. 1998	Mississippi	Automaten	18,5%
Orford et al. 2013	Großbritannien	Spielautomaten	11,97%
a) Der Begriff „Süchtige“ umfasst hier in der Notation von Fiedler problematische und pathologische Spieler.			

Quelle: Ingo Fiedler; Glücksspiele – Eine verhaltens- und gesundheitsökonomische Analyse mit rechtspolitischen Empfehlungen, Frankfurt am Main 2016, S. 356f.

Die sieben Untersuchungen der australischen Productivity Commission, die er zur Hochrechnung der Umsatzanteile problematischer und pathologischer Spieler am gewerblichen Geldspiel in Deutschland verwendet, weisen gravierende Unterschiede bei den Umsatzfaktoren aus. Hier hätte man gerne eine Erklärung, insbesondere eine Diskussion der Frage, inwieweit eine unterschiedliche Glücksspiellandschaft ursächlich sein könnte, und welche Auswirkungen die divergierenden Umsatzfaktoren auf die Umsatzanteile haben.

Fiedler präsentiert in seinem Buch nochmals die Berechnung der Umsatzanteile pathologischer Spieler am gewerblichen Geldspiel in Deutschland auf der Basis der Umsatzfaktoren aus den australischen Studien. Er begründet sein Vertrauen in diese Datenbasis zum einen damit, dass die Daten nicht wie sonst üblich durch Befragungen, sondern die Ausgaben der unterschiedlichen Spielergruppen durch Beobachtungen ermittelt wurden. Zum zweiten werden unterschiedliche Methoden eingesetzt, um möglichst genaue Angaben zu den Umsatzanteilen der unterschiedlichen Risikogruppen von Spielern zu erhalten. **Ohne auf die Frage einzugehen**, ob nicht **Unterschiede** in der **Glücksspiellandschaft** zwischen **Australien** und **Deutschland** eine Anwendung der **australischen Umsatzfaktoren verbieten** würden, fährt er mit einer einfachen Implikation fort: **Wenn die Umsatzfaktoren aus Australien für Deutschland gelten, dann ergibt sich**

für problematische und pathologische Spieler in den meisten Fällen ein Anteil am Umsatz beim gewerblichen Geldspiel von 70% und mehr.⁷²

Tabelle 2.2: Umsatzfaktoren aus verschiedenen Untersuchungen der australischen Productivity Commission

Studie	Umsatzfaktoren für auffällige Spieler	
	problematisch	pathologisch
Australien 1	7,77%	24,24%
Australien 2	17,36%	117,16%
Australien 3	13,85%	72,98%
Australien 4	10,14%	47,30%
Australien 5	19,71%	131,46%
Australien 6	7,51%	42,74%
Australien 7	5,76%	26,18%

Quelle: Ingo Fiedler; Glücksspiele – Eine verhaltens- und gesundheitsökonomische Analyse mit rechtspolitischen Empfehlungen, Frankfurt am Main 2016, S. 359.

An anderer Stelle in seinem Werk erkennt Fiedler dann doch für Deutschland an, dass die Umsatzfaktoren durch die Art des Spiels wesentlich geprägt werden. Er erwähnt beispielhaft die stark begrenzte Einsatzhöhe in Spielhallen und fordert für Spielbanken eine Reduzierung der Höchsteinsätze in Abhängigkeit von der Spielgeschwindigkeit. Seine Begründung ist, dass Problemspieler deutlich mehr als Freizeitspieler pro Spielrunde einsetzen. Er schlussfolgert, dass eine Reduzierung des Maximaleinsatzes den Nutzen von Freizeitspielern nur unwesentlich beeinträchtigt, während die Kosten der Spielsucht deutlich reduziert werden.⁷³ Eine Realisierung seines Vorschlags resultiert zwangsläufig in einer Absenkung des Umsatzfaktors, da der Nenner weniger als der Zähler von der Beschränkung der Einsätze tangiert ist. Er liefert an dieser Stelle in seinem Buch implizit genau das Argument, dass eine **Übertragung der Ergebnisse aus**

⁷² Ebd., S. 356ff.

⁷³ Ebd., S. 493.

der australischen Untersuchung auf die Verhältnisse des gewerblichen Geldspiels in Deutschland nicht zulässig ist.

Tabelle 2.3: Mögliche Ausgaben für das Spiel an Automaten ^{a),b)}

Staat/Region ^{c)}	Maximaler Einsatz	Mindestspieldauer	Maximale Anzahl der Spiele	Wahrscheinliche Durchschnittskosten des Spiel bei maximaler Spielgeschwindigkeit	
				Einsatz pro Spiel am Automaten 1 Cent	Maximaler Einsatz pro Spiel ^{d)}
	je Spiel	in Sekunden	pro Minute	pro Stunde	
	AUD / EUR ^{e)}		Anzahl	AUD / EUR ^{e)}	
NSW	10 / 6,92	---	--- ^{f)}	1,20 / 0,83	1200 / 830,92
Vic	5 / 3,46	2,14	28	1,68 / 1,16	840 / 581,65
Qld	5 / 3,46	3	20	1,20 / 0,83	600 / 415,46
SA	10 / 6,92	3,5	17	1,02 / 0,71	1020 / 706,29
Tas	10 / 6,92 ^{g)}	3	20	1,20 / 0,83	1200 / 830,92
NT	5 / 3,46	---	--- ^{f)}	1,20 / 0,83	600 / 415,46
ACT	10 / 6,92	---	--- ^{f)}	1,20 / 0,83	1200 / 830,92

a) Automaten sind Electronic Gaming Machines (EGM), die in Spielbanken, Spielhallen, Clubs, Hotels, und der Gastronomie aufgestellt sind.

b) Bei unterschiedlichen Spielverläufen und der Annahme eines Rückflusses von 90% an den Spieler (Der mittlere Rückfluss des Spieleinsatzes in Australien betrug 2005-06 90.4% (Australian Gaming Statistics 2005-06, summary tables A und D)).

c) New South Wales, Victoria, Queensland, South Australia, Tasmania, Northern Territory, Australian Capital Territory.

d) Bei Automaten, die einen maximalen Spieleinsatz erlauben.

e) 1 EUR = 0,692 AUD (Jahresmittelkurs 2010)

f) Unbegrenzt, Berechnungen legen nahe, dass die Starttaste 20-mal pro Minute in Queensland und Tasmanien gedrückt werden kann.

g) Muss ab dem 1. April 2010 bei neuen Automaten auf 5 AUD abgesenkt werden. Für existierende Automaten besteht eine Übergangsfrist von drei Jahren für die Umstellung.

Quelle: Australian Productivity Commission; Gambling – Inquiry Report Volume 1 No. 50, February 2010, Table 11.1 . <http://www.pc.gov.au/inquiries/completed/gambling-2009/report> (05/04/17)

Diese, **seine eigene Erkenntnis** bzgl. der Verwendung von Umsatzfaktoren für den australischen Glücksspielmarkt auf das gewerbliche Geldspiel in Deutschland gemünzt, hätte **Fiedler** zu mehr **Zurückhaltung** veranlassen müssen. Denn in der Tat ist das Automatenspiel in Australien vergleichsweise wenig reguliert, und die maximalen

Spieleinsätze stellen aufgrund ihrer Höhe für pathologische Spieler eine massive Gefährdung dar. (Tabelle 2.3)

Mit dem Inkrafttreten der 6. und 7. Verordnung zur Änderung der SpielV am 11. November und 13. Dezember 2014 wurden die bis dato schon sehr strikten Vorschriften für das gewerbliche Geldspiel⁷⁴ weiter verschärft.⁷⁵ Seitdem gelten für das Spiel folgende Begrenzungen, die eindrucksvoll belegen, dass die Rahmenbedingen für das gewerbliche Geldspiel in Deutschland in keiner Weise mit der Glücksspiellandschaft in Australien zu vergleichen sind:

- Die Mindestspieldauer beträgt schon seit der grundlegenden Novellierung der SpielV, die zum 1. Januar 2006 in Kraft trat, 5 Sekunden.
- Der maximale Spieleinsatz pro 5 Sekunden Spielzeit beträgt 0,20 €.
- Die Summe der Verluste (Einsätze abzgl. Gewinne) darf im Verlauf einer Stunde 60 € (zuvor 80 €) nicht übersteigen (§ 13 Nr. 4 SpielV) Die maximalen Spieleinsätze liegen in Australien wesentlich höher, Die Australian Productivity Commission nennt Werte zwischen rund 415 € und 831 €.
- Nach einer Stunde Spielbetrieb legt das GSG eine Spielpause von mindestens fünf Minuten ein, in der keine Einsätze angenommen und Gewinne gewährt werden. In der Pause dürfen keine Spielvorgänge, einsatz- und gewinnfreie Probe- und Demonstrationsspiele oder sonstige Animationen angeboten werden. (§ 13 Nr. 6, S. 2 SpielV). Nach 3 Std. Spielbetrieb legt das Spielgerät eine Spielpause ein, in der es für mindestens fünf Minuten in den Ruhezustand versetzt wird; zu Beginn des Ruhezustandes sind die Geldspeicher zu leeren und alle Anzeigeelemente auf die vordefinierten Anfangswerte zurückzusetzen. (§ 13 Nr. 6a SpielV). Vorschriften über Ruhezustände für Spielautomaten, die dem Spieler eine Abkühlphase nahelegen, existieren in Australien nur in Ausnahmefällen.⁷⁶
- Die Darstellung von Gewinnaussichten am Gerät darf zu keinem Zeitpunkt einen festen Gegenwert von 300 € übersteigen (§12 Abs. 2, S. 1 Nr. 2 SpielV). Die Summe der Gewinne abzüglich der Einsätze darf im Verlauf einer Stunde 400 €

⁷⁴ Zu einem umfassenden Überblick über die seit 11. November 2014 geltenden Vorschriften der 6. Verordnung zur Änderung der SpielV siehe: H.-G. Vieweg; Februar 2015, a.a.O., S. 47f.

⁷⁵ Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 50 vom 10. November 2014, S. 1678 – 1682 und Nr. 57 vom 12. Dezember 2014, S. 2003.

⁷⁶ Australian/New Zealand Gaming Machine National Standard 2015, S. 76ff.

(zuvor 500 €) nicht übersteigen. Jackpots und andere Sonderzahlungen jeder Art sind ausgeschlossen (§ 13 Nr. 5 SpielV). In Australien bestehen wesentlich höhere Gewinnaussichten. Die Gewinnchancen können über verschiedene Spielmodi, z.B. Risikospiele, angehoben werden. Jackpots sind anders als in Deutschland zugelassen. Häufig werden 10.000 AUD als Obergrenze für den Gewinn genannt, aber vielfach werden auch gar keine Begrenzungen angegeben.⁷⁷

Im Gegensatz zum gewerblichen Geldspiel in Deutschland, das entsprechend § 33e Abs. 1 S. 1 GewO unangemessen hohe Verluste in kurzer Zeit ausschließt, handelt es sich bei dem Angebot der Spielautomaten in Australien um ein Glücksspiel, das eben diese Beschränkung nicht kennt. Hier bietet es sich an, die **Argumentation von Fiedler** noch einmal aufzugreifen: **Der Freizeitspieler ist durch die bestehenden Vorschriften der SpielV in seiner Spielfreude nicht wesentlich beeinträchtigt. Für den problematischen oder gar den pathologischen Spieler ist das Risiko aufgrund der strikten Vorschriften – anders als in Australien – beschränkt.** Diese gravierenden Unterschiede und ihre Wirkungen auf die verschiedenen Spielergruppen verdeutlicht, dass die australischen Umsatzfaktoren nicht auf deutsche Verhältnisse übertragbar sind.

2.2. Gesetzgebung und Justiz in Deutschland verweigern sich den berechtigten Interessen der Automatenwirtschaft.

Die **Politik** mit ihrem zunehmenden Hang zum Paternalismus findet einen **kongenialen Gegenpart** in **Glücksspielsuchtexperten**, die ihre Kritik auf das gewerbliche Geldspiel fokussieren, während das nicht-regulierte Glücksspiel im Internet und das illegale terrestrische Angebot boomt. Beide Bereiche stehen aber nicht im Fokus der Politik, obwohl sie den Spieler unkontrollierten Risiken und kriminellen Machenschaften aussetzen. Solange einer Begrenzung des gewerblichen Geldspiels das Wort geredet wird, scheint sich für die Parlamentarier die Frage zu erübrigen, inwieweit die Empirie den Ansprüchen wissenschaftlich nachvollziehbarer Arbeit genügt und robuste Ergebnisse zeitigt.

⁷⁷ Ebd., S. 76ff.

2.2.1. Mit dem GlüStV 2012 wollen die Länder die Marginalisierung des gewerblichen Geldspiels erreichen.

Erstmals war der Europäische Gerichtshof (EuGH) bei seinen Urteilen vom 8. September 2010 bzgl. des Kohärenzgebots von seiner bis dahin strikt vertikalen Betrachtungsweise abgewichen und fordert, dass es gleichsam **spartenübergreifend** den gesamten Glücksspielsektor erfasst (**horizontale Kohärenz**). Der EuGH kritisierte, dass die Inhaber der staatlichen Monopole durch intensive Werbekampagnen zur Teilnahme am Spiel animieren. Dies dient der Gewinnmaximierung und konterkariert das Ziel der Suchtbekämpfung, was schon allein zur Gemeinschaftsrechtswidrigkeit der staatlichen Glücksspielpolitik führe. Ferner sprach der EuGH im Zusammenhang mit der Kohärenz die Expansion der staatlichen Kasinos (Spielbanken) sowie der dortigen Automatenspiele an.⁷⁸ Das Monopol sei mit Blick auf Art 49 AEUV unter diesen Umständen nicht zu rechtfertigen.⁷⁹ Der GlüStV 2008 war nicht europarechtskonform. Eine unmittelbare Folge der Entscheidung war, dass aufgrund des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts eine Beschränkung der grenzüberschreitenden Dienstleistungsfreiheit, wie beispielsweise aus dem Ausland angebotene Glücksspiele im Internet, durch den GlüStV 2008 somit nicht mehr möglich war.

Der EuGH ist in seinen Entscheidungen an die Tatsachenfeststellungen der jeweils vorliegenden nationalen Gerichte für seine europarechtliche Bewertung gebunden. Seinen Urteilen vom 8. September 2010 lagen, da in den Verfahren von den vorliegenden Gerichten offenbar nicht vorgetragen, keine Informationen zur Regulierung des gewerblichen Geldspiels zugrunde. Nicht ausreichend gewürdigt wurde somit offenbar, dass das in §§ 33c ff GewO und der hierzu erlassenen SpielV geregelte gewerbliche Geldspiel

⁷⁸ EuGH; Urteile vom 8. September 2010, Rs. C-316/07 „Markus Stoß“, Rs. C-46/08 „Carmen Media Group“, Rs. C-409/06 „Winner Wetten GmbH“, Rdn. 31f.

⁷⁹ „Mit dem im Rahmen der Organisation von Sportwetten und Lotterien staatlich errichteten Monopol wird das Ziel der Bekämpfung der mit Glücksspielen verbundenen Gefahren nicht in kohärenter und systematischer Weise verfolgt...“, Pressemitteilung des EuGH Nr. 78/10, Luxemburg, den 8. September 2010; Urteil vom 8. September 2010, Rs. C – 46/08 „Carmen Media“.

seit jeher von Aspekten des Spielerschutzes dominiert wird und die in § 1 GlüStV⁸⁰ formulierten Ziele erfüllt.

Die Ministerpräsidenten der Länder leiteten aus den, auf unvollständiger Informationsbasis erfolgten Entscheidungen des EuGH in Verbindung mit dem den Ländern aufgrund der Änderung von **Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG** (Grundgesetz) im Rahmen der **Föderalismusreform I** zugeordneten Recht der Spielhallen die Möglichkeit ab, zusätzlich zu der in der Verantwortung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi) liegenden, den Schutz der Spieler gewährleistenden Regulierung des gewerblichen Geldspiels (**GewO** und **SpielV**), eigene Vorschriften zu erlassen.⁸¹ Entsprechende Vorschriften fanden Eingang in den **GlüStV 2012**, der den europarechtswidrigen GlüStV 2008 ersetzte.

Die Entstehungsgeschichte der Föderalismusreform I zeigt, dass die Vertreter von Bund und Ländern sich bei der Formulierung der Ausnahmen zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG auf Einzelregelungen verständigten, die ausschließlich „lokal radiziert“ sind. Trotz der prozeduralen Verknüpfungen besteht zwischen dem „**Recht der Spielhallen**“ im Sinne von § 33i GewO und dem „**Recht der Spielgeräte**“ (einschließlich ihrer Aufstellung) in §§ 33c bis h GewO kein notwendiger normativer Zusammenhang, das Recht der Spielhallen in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG unter Einbeziehung zumindest von Teilen des Spielgeräterechts so weit auszulegen, dass es das gesamte gewerbliche Geldspiel umfassen würde.⁸² Diese Sichtweise wird von der Mehrheit der Föderalismusexperten geteilt und eine Beschränkung der Zuständigkeit der Länder durch die Föderalismusreform I auf

⁸⁰ Sowohl des damals gültigen GlüStV 2008 als auch des GlüStV 2012.

⁸¹ Zu einer ausführlichen Darstellung der rechtlichen Situation und der ausschließlich „lokal radizierten“ Zuständigkeit der Länder für das Recht der Spielhallen gemäß § 33i GewO siehe: Hans-Günther Viehweg; März 2013, a.a.O., S. 34ff.

⁸² Hans-Peter Schneider; Das Recht der Spielhallen nach der Föderalismusreform, in: Föderalismus Studien Bd. 23, Baden-Baden 2009, S. 45.

§ 33i GewO bejaht.⁸³ Entgegen der vorherrschenden Rechtsmeinung und entgegen der eigenen, noch im **GlüStV 2008 (A.II.3)** vertretenen Position einer **auf § 33i GewO beschränkten Zuständigkeit der Länder** wurden im **GlüStV 2012** Regelungen erlassen, die über eine ausschließlich „**lokal radizierte**“ Kompetenz hinausgehen.

§ 25 Abs. 2 GlüStV 2012 untersagt die Erteilung einer Erlaubnis für eine Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht ist. Diese Regelung, die weder einen regionalen noch einen lokalen Bezug aufweist, zielt auf eine bundesweit einheitliche Begrenzung für Spielhallen.⁸⁴ In den länderspezifischen Spielhallenregelungen wird diese Vorschrift von allen Ländern unverändert übernommen. Über die Vorschriften des GlüStV 2012 hinaus haben die Länder Berlin und Hamburg in ihren Spielhallengesetzen die Zahl der GSG, die gemäß der Vorschriften der SpielV bundeseinheitlich bei 12 liegt, auf 8 Geräte reduziert. Nach der herrschenden Meinung im Schrifttum verstoßen die Länder mit diesen Vorschriften gegen die in diesem Bereich dem Bund zustehende Gesetzeskompetenz.⁸⁵

Die entscheidende Maßnahme zur Zurückdrängung des gewerblichen Geldspiels erforderte einen **Eingriff in die Grundrechte der Aufstellunternehmer**. Bis zum Inkrafttreten des GlüStV 2012 trafen sie ihre Entscheidungen im Vertrauen auf die gemäß § 33i GewO zeitlich unbeschränkte Erlaubnis zum Betreiben einer Spielhalle. Die verwaltungsrechtliche Grundlage des Spielhallenbetriebs ist mit den privatwirtschaftlichen Eigenleistungen des Spielhallenbetreibers verknüpft, was zur Folge hat, dass sich der Eigentumsschutz auch auf die gewerberechtliche Erlaubnis erstreckt. Da in Verbindung

⁸³ Winfried Kluth; Die Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Spielhallen nach der Neufassung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, Hallesche Schriften zum öffentlichen Recht Bd. 19, Halle an der Saale 2010. Zur umfassenden Diskussion der Positionen siehe auch: BMWi, Evaluierung der Novelle der Spielverordnung - Bericht (im Hinblick auf die Problematik des Pathologischen Glücksspiels), Berlin, 6. Dezember 2010, S. 63 ff. BR-Drucksache 881/10.

⁸⁴ Schneider; 2009, a.a.O., S. 61
Kluth; 2010, a.a.O., S. 40, 58ff.

⁸⁵ B. Pieroth, Th. Lammers; Das Berliner Spielhallengesetz und die Kompetenzordnung des Grundgesetzes, GewArch 2012, S. 1 ff.

mit Art. 19 Abs. 3 GG auch inländische juristische Personen des Privatrechts Träger von Grundrechten sein können, vermittelt die **Eigentumsgarantie des Art. 14 GG** den Spielhallenunternehmen das Recht, Vermögenswerte zu besitzen, zu nutzen und darüber zu verfügen. Versieht der Landesgesetzgeber die durch Art. 14 GG geschützte Rechtsposition aus der **Spielhallenerlaubnis nach § 33i GewO mit einem Verfallsdatum**, so wird eine unbefristete gewerberechtliche Erlaubnis in eine befristete umgewandelt. Ein solcher Eingriff stellt aus verfassungsrechtlicher Sicht eine **Enteignung im Sinne des Art. 14 GG** dar.⁸⁶

Gemäß § 24 Abs. 1 GlüStV 2012 bedürfen unbeschadet sonstiger Genehmigungserfordernisse die Errichtung und der Betrieb einer Spielhalle eine (zeitlich befristete) glücksspielrechtliche Erlaubnis. Innerhalb einer Übergangsfrist von fünf Jahren⁸⁷ beginnend mit dem Inkrafttreten des GlüStV 2012 am 1. Juli 2012 gelten alle bis zum 28. Oktober 2011 gemäß § 33 i GewO unbefristet erteilten gewerberechtlichen Erlaubnisse für diese „Bestandsspielhallen“ fort (§ 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV 2012). Ab dem **1. Juli 2017 sind nur noch Spielhallen erlaubnisfähig, die die §§ 24, 25 GlüStV 2012 erfüllen.**⁸⁸ **Spielhallenkomplexe** basierend auf mehreren Konzessionen, die das **Bild der Branche** prägen, müssen schließen. Das bestehende Angebot an gewerblichem Geldspiel wird schätzungsweise halbiert.⁸⁹

⁸⁶ Friedhelm Hufen; Verfassungsrechtliche Maßstäbe und Grenzen einer Einschränkung des gewerblichen Geldspiels - Verfassungsrechtliche Maßstäbe und Grenzen, Baden-Baden 2012, S. 88.
Hans-Peter Schneider, Bestandsschutz im Rechtsstaat - Zur Verfassungsmäßigkeit der Übergangsregelungen im neuen Spielhallenrecht der Länder, in: GewArchiv (GewArch) 12/2011, S. 458.

⁸⁷ Die Übergangsfrist von 5 Jahren ist unangemessen kurz und verursacht bei den Spielhallenunternehmen Vermögensverluste in Höhe von 4 Mrd. €. Ein Übergangszeitraum von 15 Jahren ist angemessen, siehe:

Hans-Peter Schneider; Bestandsschutz im Rechtsstaat – Zur Verfassungsmäßigkeit der Übergangsregelungen im neuen Spielhallenrecht der Länder, in:

Michael Schmittmann (Hrsg.); Neuordnung des Glücks- und Gewinnspielmarkts in Deutschland, Wien – München 2012, S. 216ff.

⁸⁸ Nordrhein-Westfalen 1. Dezember 2017, Schleswig-Holstein 9. Februar 2018.

⁸⁹ H.-G. Vieweg; März 2013, a.a.O, S. 56ff.

Zu detaillierten Analysen des auf kommunaler Ebene notwendigen Kapazitätsabbaus siehe:

H.-G. Vieweg; Februar 2015, a.a.O, S. 54f.

Die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder haben auf ihrer Jahrestagung vom 26. bis zum 28. Oktober 2016 dem Entwurf eines zweiten Staatsvertrags zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrags (**2. GlüÄndStV – Stand 28. Oktober 2016**) zugestimmt. Trotz der massiven Bedenken, die die EU-Kommission im Rahmen des laufenden Pilotverfahren zum GlüStV 2012 an der Konformität mit europäischem Recht geäußert hatte, wurde nur eine **punktueller Änderung** durchgeführt.⁹⁰ Sie betrifft ausschließlich den Bereich der **Sportwetten**, in dem die Marktöffnung zum Stillstand gekommen war. Die **quantitative Beschränkung** auf nur 20 Konzessionen war **juristisch nicht zu begründen** und musste durch eine **qualitative Bewertung der Bewerber** ersetzt werden. Im Rahmen des Notifizierungsverfahrens haben die EU-Kommission eine Bemerkung und der Mitgliedstaat Malta eine ausführliche Stellungnahme abgegeben. Die Stillhaltefrist war bis zum 10. März 2017 verlängert worden. Die Bemerkungen der **EU-Kommission** verdeutlichen, dass die **Kohärenz des deutschen Regelungssystems weiter kritisch** gesehen wird. An den im Rahmen der Notifizierung des 1. GlüÄndStV (Not. 2011/188/D) abgegebenen Bedenken wird ausdrücklich festgehalten. Der Bewertung des deutschen Glücksspielstaatsvertrages gemäß dem anhängigen EU-Pilotverfahren (Az. 7625/15/GROW) wird nicht vorgegriffen. Dennoch haben die Regierungschefinnen und -chefs der Länder anlässlich ihrer Konferenz am 16. März 2017 den 2. GlüÄndStV unterzeichnet. An die Unterzeichnung schließt sich nun die Ratifizierung in den Länderparlamenten an, damit der Änderungsstaatsvertrag am 01. Januar 2018 in Kraft treten kann. **Das Vorgehen legt nahe, dass auf Zeit gespielt wird, bis letztendlich ein Vertragsverletzungsverfahren droht.** Im Koalitionsvertrag für die 19. Wahlperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages befindet sich der Beschluss, dem 2. GlüÄndStV im Parlament nicht zuzustimmen. Schleswig-Holstein wird den GlüStV kündigen und mit anderen Ländern (z.B. Hessen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen) nach einer tragfähigen, europarechtskonformen Lösung für eine Neuregelung des Glücksspielrechts in Deutschland suchen.⁹¹ Da Art. 2 Abs. 1 des

⁹⁰ Notifizierungsverfahren Not. 2016/590/D.

⁹¹ Koalitionsvertrag für die 19. Wahlperiode des Schleswig-Holsteinischen Landtages (2017-2022) zwischen CDU, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, Juni 2017, S. 11
<https://www.ndr.de/nachrichten/schleswig-holstein/koalitionsvertrag218.pdf> (30/06/17).

2. GlüÄndStV verlangt, dass alle 16 Ratifizierungsurkunden bis zum 31. Dezember 2017 hinterlegt werden müssen, ist damit das politische Scheitern des 2. GlüÄndStV vorprogrammiert.

2.2.2. Die Justiz sieht über die Grundrechte von Aufstellunternehmen hinweg.

Die **gravierenden Unterschiede** bei der Ausgestaltung der **länderspezifischen Spielhallenregelungen** sind ein starkes Indiz für eine **willkürliche Setzung von Regeln**, um das gewerbliche Geldspiel zurückzudrängen. Angesichts der massiven Eingriffe seitens der Länder in Grundrechte von Aufstellunternehmen stellt sich die offensichtliche Frage, inwieweit eine Begründung für eine striktere Regulierung – in einem Land verglichen mit einem anderen Land – gefunden werden kann, wenn das gleiche staatliche, im GlüStV 2012 formulierte Interesse an Höhe und Umfang des Jugend- und Spielerschutzes gewährleistet sein soll. Ordnungspolitisch ist es geboten, Eingriffe in die **Grundrechte von Unternehmen auf das notwendige Mindestmaß zu beschränken**, um die einheitlichen staatlichen Ziele zu erreichen.

Die **Bekämpfung der Spielsucht** und der **Schutz der Jugend** vor den Gefahren des Glücks- und Gewinnspiels ist unbenommen ein **wichtiges Ziel** für das Gemeinwohl. In diesem Kontext ist allerdings der Blick über den „Tellerrand“ auf andere Glücksspielmärkte erforderlich, insbesondere auf das staatlich monopolisierte Glücksspielangebot. Denn handelte es sich bei dem Ziel um ein so außergewöhnlich wichtiges Gemeinschaftsgut, dass es die höchste Eingriffsstufe in Grundrechte rechtfertigt, dann sollte sich dies auch in der Regulierung anderer Glücksspielmärkte niederschlagen. Der Glücks- und Gewinnspielmarkt in Deutschland müsste dann – ausgehend vom gewerblichen Geldspiel – **über alle Marktsegmente horizontal kohärent** reguliert werden, eine Bedingung, die seit den Urteilen des EuGH vom 8. September 2010 zwingend für **Europarechtskonformität** ist.

Entscheidend für den Gefährdungsfaktor eines Spiels sind u.a. schnelle Spielfolgen (ohne Unterbrechungen) mit der Möglichkeit, in kurzer Zeit hohe Beträge gewinnen oder verlieren zu können. An **Slot-Machines** in den staatlich konzessionierten Spielbanken sind die Einsätze und Gewinne nicht reguliert. Die **gerätebezogene Regulierung** des gewerblichen **Geldspiels** durch die Gewerbeordnung und

Spielverordnung dagegen setzt den Gewinn- und Verlustmöglichkeiten enge Grenzen. Aufgrund des hohen Gefährdungspotentials erscheint es nicht unangemessen, dass das Spiel an den Slot-Machines dem staatlichen Monopol unterliegt, während das in Spielhallen und in Gaststätten betriebene Geldspiel gewerberechtlich reguliert ist.⁹²

Neben den strengen gerätebezogenen Einschränkungen existieren weitere Vorschriften in der **SpielV**, wie z.B. das strikte **Alkoholverbot** (§ 3 Abs. 3 **SpielV**), das die Spielbanken nicht kennen. In vielen länderspezifischen Spielhallenregelungen wird darüber hinaus gezielt der Unterhaltungs- und Freizeitwert von Spielhallen durch weitere **Verbote** eingeschränkt, z.B. betreffend (1) die unentgeltliche und z.T. auch die entgeltliche Abgabe von **Getränken** und/oder **Speisen**⁹³ und (2) die **Werbung** für das Angebot von Spielhallen nicht nur im Fernsehen, im Internet und über Telekommunikationsanlagen (§ 5 Abs. 3 GlüStV), sondern auch am Spielhallenstandort (§ 26 Abs. 1 GlüStV).⁹⁴ Gleichzeitig wurde für das öffentliche Glücksspiel Werbung gemäß § 5 GlüStV 2012 auch für das Angebot der Spielbanken wieder erlaubt. Durch eine Ausweitung der Sperrzeiten auf mindestens drei Stunden gemäß § 26 Abs. 2 GlüStV 2012 (die Länder gehen zum Teil weit darüber hinaus) werden – gegen den allgemeinen Trend beim Angebot der Freizeitwirtschaft – die Öffnungszeiten beschränkt.

Die **länderspezifischen Spielhallenregelungen** von acht der sechzehn Bundesländer, Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Hamburg, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-

⁹² F. W. Peren, R. Clement; Pathologie-Potenziale von Glücksspielprodukten – Eine komparative Bewertung von in Deutschland angebotenen Spielformen, Mai 2011, S. 29.

⁹³ Hierbei geht es nicht nur um das Verbot von Genüssen zur Einschränkung der Attraktivität des gewerblichen Geldspiels (Ausschank von Alkohol ist seit 1985 verboten, Rauchverbote sind obligatorisch), selbst das Bedienen einfachster Bedürfnisse der Spieler, wie die Ausgabe eines Glases Wasser, sind in einigen Ländern untersagt.

⁹⁴ In den länderspezifischen Spielhallenregelungen gehen die Länder z.T. weit über die Vorschriften des GlüStV hinaus. So dürfen Spielhallen in Brandenburg, Hamburg, Hessen, Sachsen-Anhalt und Thüringen nur als Spielhallen bezeichnet werden. Ihr Äußeres darf keinen Aufforderungs- oder Anreizcharakter haben. Bezeichnungen wie „Casino“ und „Spielbank“ sind einzeln und i.V.m. anderen Wortbestandteilen verboten (Schleswig-Holstein). Außerdem greifen die Landesgesetze in die Gestaltung von Spielhallen ein. Zumeist darf von außen kein Einblick gewährt werden. Baden-Württemberg verlangt zudem, dass von außen Tageslicht in die Spielhalle fallen muss.

Anhalt und Schleswig-Holstein verpflichten Spielhallen zur Durchführung von **Zugangskontrollen**. Diese Länder verlangen – bis auf das Saarland – von den Spielhallen zusätzlich auf die einzelne Spielhalle bezogene Spieler-Sperrsysteme oder die Teilnahme an einem solchen.

Das **spielhallenübergreifende Sperrsystem OASIS** in Hessen (§§ 6, 11 HessSpielhG) ist seit dem 1. April 2014 für alle Spielhallen verpflichtend. **Probleme** mit der **Durchsetzung der Rechtsvorschriften** bestehen auf kommunaler Ebene. Spielhallen, die das Sperrsystem praktizieren und die geforderten Kontrollen vorschriftsgemäß durchführen, berichten über das Abwandern von Kunden zu anderen Anbietern, die sich nicht strikt an die Vorgaben halten. Eine Untersuchung von Trümper im Auftrag des Dachverbands „Die Deutsche Automatenwirtschaft e.V.“ (DAV) bestätigt, dass auch nach mehr als einem Jahr rund ein Fünftel der Spielhallen nicht den geforderten Abgleich von Besuchern mit der Sperrdatei vornehmen.⁹⁵

Die **Branche** spricht sich **einstimmig für ein verbindliche Einführung eines bundesweit einheitlichen, für den Spielgast niederschweligen, datensparsamen, technologisch offenen und schnell nachvollziehbaren biometrischen Systems zur Verankerung von Selbstsperrungen aus, mit dem Ziel der gesetzlichen Verankerung**. Ein solches System zur Sicherstellung von Selbstsperrungen sollte über die Zugangskontrolle erfolgen.

Die gegenwärtige Situation eines föderalen Fleckenteppichs unterschiedlicher Regelungen ist weder effizient umzusetzen, noch effektiv mit Blick auf den Spieler- und Jugendschutz. Die Deutsche Automatenwirtschaft appelliert daher an die Politik und die Justiz einen Richtungswechsel zu vollziehen, weg von reinen **quantitativen Beschränkungen** hin zu **qualitativen Bewertungskriterien**.

⁹⁵ Jürgen Trümper; Umsetzung der Einlasskontrolle in Hessen - Zwei vergleichende Begehungen, Unna/Berlin, 17. Oktober 2016.

Gegen die massiven Eingriffe in die Grundrechte von Aufstellunternehmen durch die länderspezifischen Spielhallenregelungen sind und werden seitens der Branche sämtliche verfügbaren nationalen und europarechtlichen **Rechtsschutzmöglichkeiten ergriffen**. Neben zahlreichen verwaltungsgerichtlichen Klagen sind Landesverfassungsgerichte und auch das BVerfG angerufen worden.

Nach den ersten Entscheidungen einiger Verwaltungsgerichte und Landesverfassungsgerichte äußerte der Verfassungsrechtler Prof. Hans-Peter Schneider seine „Methodenkritischen Bemerkungen über die verfassungsgerichtliche Zurückhaltung beim Grundrechtsschutz von Spielhallenbetreibern“ und bewertet das Vorgehen als einen Rückzug der Gerichte aus einer kritischen, transparenten und den Spielhallensektor nicht diskriminierenden Betrachtung. **Die Landesverfassungsgerichte haben entscheidende Barrieren beiseite geräumt, an denen die Eingriffe des neuen Spielhallenrechts hätten scheitern müssen.** Der Schlüssel zu Entscheidungen, die die Grundrechte der Aufstellunternehmen berücksichtigen, liegt demnach nicht so sehr in einem Bemühen um eine bessere Tatsachenaufklärung, als in der Notwendigkeit, den in den Entscheidungen der **Verfassungsgerichte** spürbaren **Widerwillen** zu überwinden, über die **Grundrechte von Aufstellunternehmen** zu urteilen, die sie für **weniger schutzwürdig halten**.⁹⁶ Jüngst haben sowohl das BVerwG als auch das BVerfG diesen Widerwillen betreffend die Grundrechte der Spielhallenbetreiber in ihren ablehnenden Entscheidungen deutlich zum Ausdruck gebracht.

2.2.2.1. Das BVerwG im Schulterschluss mit dem Berliner Verfassungsgerichtshof

Das BVerwG hat am 16. Dezember 2016 in sechs Klageverfahren von Spielhallenbetreibern betreffend das Spielhallengesetz Berlin vom 20. Mai 2011 sowie das Landesglücksspielgesetz Rheinland-Pfalz vom 22. Juni 2012, in denen die Oberverwaltungsgerichte die Revisionen zugelassen hatten, seine Entscheidungen verkündet. Die Kläger

⁹⁶ Hans-Peter Schneider; Wächter wider Willen, in: GewArch 11/2014, S. 430.

wendeten sich auf dem verwaltungsgerichtlichen Rechtsweg gegen aus ihrer Sicht **grundrechtsverletzende länderspezifische Spielhallenregelungen**, z.B. die glücksspielrechtliche Erlaubnispflicht und damit einhergehende Beendigung der Wirksamkeit der unbefristeten gewerberechtlichen Spielhallenerlaubnisse zum jeweiligen Stichtag (Berlin 31. Juli 2016 und Rheinland-Pfalz 30. Juni 2017) sowie verschiedene gegenüber dem bisherigen Rechtszustand einschränkende Vorschriften insbesondere über die Geräteanzahl, die Art und Weise der Aufstellung von Geräten, die Abgabe von Getränken und Speisen, über Werberestriktionen, die Anwesenheit einer Aufsichtsperson und die Identitätskontrolle von Kunden. Die Kläger stellten die Reichweite der **Gesetzgebungskompetenz der Länder** für das Recht der Spielhallen in Frage. Und machten die Verletzung ihrer **Grundrechte** auf **Berufsfreiheit** und **Eigentum** geltend. Die Klagen hatten weder vor den Verwaltungsgerichten noch vor den Oberverwaltungsgerichten Erfolg.

Das BVerwG wies die Revisionen zurück und bestätigte, dass die Länder auf Grundlage von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG sämtliche Voraussetzungen für die Erlaubnis einer Spielhalle und die Art und Weise ihres Betriebes regeln dürfen. Die Entstehungsgeschichte der Föderalismusreform I wird diskutiert, bietet aber nach Ansicht des BVerwG für eine enge oder weite Auslegung des heutigen Kompetenztitels des „Rechts der Spielhallen“ keine konkrete Substanz. Der Auffassung von Verfassungsrechtlern der Zuweisungsgehalt des „Rechts der Spielhallen“ in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG müsse normativ-rezeptiv nach dem Regelungsbereich § 33 i GewO bestimmt werden, wird nicht gefolgt. Das BVerwG nimmt den gegenteiligen Standpunkt ein und begründet eine weite, **über § 33i GewO hinausgehende Zuständigkeit der Länder**.⁹⁷

Die Position des **Vertreters des Bundesinteresses** beim BVerwG zur Zuständigkeit der Länder, die ihnen im Rahmen der Föderalismusreform übertragen wurden, fand im Ur-

⁹⁷ BVerwG; Urteil vom 16. Dezember 2016, BVerwG 8 C 6.15, (Eingestellt am 15. März 2017) Pressemitteilung Nr. 38/2013, Landesrechtliche Einschränkungen für Spielhallen in Berlin sind rechtmäßig, Rdn. 24
http://www.bverwg.de/entscheidungen/verwandte_dokumente.php?Az.=BVerwG+8+C+6.15
(07/04/17).

teil des Gerichts keinen Niederschlag. Der Vertreter hält die Länder für befugt, Mindestabstandsvorschriften zu anderen Spielhallen und zu Einrichtungen, die von Minderjährigen besucht werden, zu erlassen. Solche Regelungen seien zwar mangels unmittelbaren Bezugs zur Räumlichkeit von Spielhallen nicht dem „Recht der Spielhallen“ zuzuordnen. Jedoch habe der Bund insoweit jedenfalls von seiner Kompetenz zur Regelung der öffentlichen Fürsorge und des Rechts der Wirtschaft keinen Gebrauch gemacht. Die **Länder** seien aber **nicht befugt, Gerätehöchstzahlbegrenzungen** und Regelungen über **Beschränkungen bei Abgabe von Speisen oder Getränken** in einer Spielhalle zu erlassen.⁹⁸

Das BVerwG konzidiert zwar, dass die Anforderungen an die **Verhältnismäßigkeit** des Eingriffs in die Berufsausübungsfreiheit umso **strenger** ausfallen müssen, je mehr eine Regelung in die **Freiheit der Berufswahl** eingreift. Dennoch seien die zur Beschränkung der Geschäftstätigkeit von Spielhallen in Berlin, insbesondere des SpielhG Bln und des MindAbstUmsG Bln, verhältnismäßig. Die Durchsetzung der Mindestabstandsregelungen im Verhältnis zu anderen Spielhallen und zu überwiegend von Kindern oder Jugendlichen besuchten Einrichtungen (§ 2 Abs. 1 Satz 3 und 4 SpielhG Bln) führe nicht absehbar zu einer Erschöpfung der Standortkapazität für Spielhallen im gesamten Geltungsbereich der betreffenden Regelungen und damit zu einer faktischen Kontingentierung.

Lapidar wird behauptet, dass die einzelne **Beschränkung verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden** sei, da bei Weitem die meisten Spieler mit problematischem oder pathologischem Spielverhalten an Geldspielgeräten spielen, die nach der bisherigen Regelung nach der Gewerbeordnung betrieben werden durften. Dieser Passus taucht mehrfach in der Urteilsbegründung auf, um Eingriffe in die Rechte von Aufstellunternehmen zu rechtfertigen. In diesem Kontext ist auf die teils **fragwürdigen Methoden von Suchtexperten** hinzuweisen, mit denen das **Gefährdungspotential des gewerblichen**

⁹⁸ Ebd., Rdn. 13.

Geldspiels aufgebauscht und wissenschaftlich nicht haltbare Ergebnisse präsentiert werden.⁹⁹

Bemerkenswert ist der zweite Leitsatz der Urteilsbegründung mit seiner Behauptung, dass **glücksspielrechtliche Regelungen** außerhalb des **Monopolbereichs keinem verfassungsrechtlichen Konsistenz- und Kohärenzerfordernis** unterliegen. Behauptet wird, dass der EuGH das unionsrechtliche Kohärenzgebot für das Glücksspiel in seiner bisherigen Rechtsprechung lediglich im Bereich staatlicher Monopolregelungen für relevant gehalten hat.¹⁰⁰ Diese **Sichtweise widerspricht** in eklatanter Weise der Position, die der **EuGH** seit den Urteilen vom **8. September 2010** vertritt, wonach die **horizontale Kohärenz** eine **zwingende Voraussetzung** für **Europarechtskonformität** ist.¹⁰¹

Die Voraussetzung der **horizontalen Kohärenz** über alle Bereiche des Glücks- und Gewinnspielmarkts hat die **EU-Kommission** ausdrücklich in dem **Pilotverfahren** zur Überprüfung der **Konformität des GlüStV 2012** mit dem EU-Recht betont. Die Kohärenz betrifft nicht nur den regulierten Markt, sondern auch das nicht regulierte Angebot muss in die Betrachtung einbezogen werden. Eine Marktregulierung, die ein Abwandern in nicht regulierte Bereiche befördert, ist nicht mit dem § 56 AEUV vereinbar. Der in dem Schreiben vom 29. Juni 2015 konstatierte Befund, dass der **Schwarzmarkt für Online-Glücksspiele** trotz Verbots **ungebremst weiter expandiert**, und diese Entwicklung sogar noch durch die **für das gewerbliche Geldspiel verschärften Vorschriften des GlüStV 2012 beschleunigt** wird, ist Ausdruck einer **Regulierung**, die eben nicht systematisch kohärent und damit **europarechtswidrig** ist.¹⁰²

Zusammenfassend muss festgestellt werden, dass das **BVerwG am 16. Dezember 2016** ein Urteil gefällt hat, das dem Ziel der Zurückdrängung des gewerblichen Geld-

⁹⁹ Siehe: Kapitel 2.1.3.

¹⁰⁰ BVerwG; 16.12.2016, a.a.O., Rdn. 85.

¹⁰¹ Siehe: Kapitel 2.2.1.

¹⁰² EU-Kommission; EU-Pilot 7625/15/D, Deutsche Glücksspielgesetzgebung, Schreiben vom 29. Juni 2015, S. 4.

spiels dient, **fachlich aber als mangelhaft** zu bezeichnen ist. Hans-Peter Schneider fasst seine Kritik am BVerwG wie folgt zusammen: „Es handelt sich hier um ein höchst angreifbares, ja geradezu ärgerliches (Fehl-)Urteil, das die Entstehungsgeschichte des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG verfälscht, das Verhältnismäßigkeitsprinzip als Schranke für den Gesetzgeber seines normativen Gehalts beraubt und praktisch leerlaufen lässt, das Schicksal der Bestandsspielhallen letztlich dem Zufall überlässt und den Einfluss des europarechtlichen Kohärenzprinzips auf den Spielhallensektor verkennt. Es ist zu hoffen, dass es vom BVerfG sobald wie möglich kassiert wird.“¹⁰³

2.2.2.2. Das BVerfG weist Verfassungsbeschwerden gegen landesrechtliche Einschränkungen für Spielhallen zurück.

Das BVerfG hat mit Beschluss vom 7. März 2017 in vier Verfahren zu verschiedenen länderspezifischen Spielhallenregelungen [Az. 1 BvR 1314/12 und 1 BvR 1630/12 (Berlin), 1 BvR 1694/13 (Bayern), 1 BvR 1874/13 (Saarland)] die Verfassungsbeschwerden gegen die **landesrechtlichen Einschränkungen für Spielhallen zurückgewiesen**. Soweit zulässig, seien die **Verfassungsbeschwerden unbegründet**. Das im Rahmen der Föderalismusreform I auf die Länder übergegangene „**Recht der Spielhallen**“ umfasse die Befugnis zur Regelung der gewerberechtlichen Anforderungen an den Betrieb und die Zulassung von Spielhallen und schließe damit die **Zuständigkeit für Verbundverbote** und **Mindestabstandsgebote** ein. Die angegriffenen Vorschriften greifen zwar in die Grundrechte der Beschwerdeführerinnen gemäß Art. 12, 14 und 3 GG ein. Die Eingriffe seien aber gerechtfertigt. Das Verbundverbot und die Abstandsgebote seien im Blick auf die unter staatlicher Beteiligung betriebenen Spielbanken **hinreichend konsequent** auf das **legitime Ziel der Bekämpfung der Spiel- und Wertsucht** ausgerichtet. Auch für Spielbanken sehen die Länder umfangreiche Spielerschutzvorschriften vor; zudem sei die Anzahl der Spielbanken in den Ländern gesetzlich

¹⁰³ Hans-Peter-Schneider; Anmerkung zum Urteil des BVerwG vom 16. Dezember 2016, in: NVwZ Nr. 11/2017 vom 1. Juni 2017, S. 805 ff.

begrenzt, wodurch sie aus dem Alltag herausgehoben seien.¹⁰⁴ Die Länder haben jedoch auch in Zukunft dafür Sorge zu tragen, dass die Reduzierung der Zahl der Spielhallen nicht durch eine Ausweitung des Automatenspiels (Slot-Machines) und eine Vermehrung der Standorte von Spielbanken konterkariert wird.¹⁰⁵

Die Beschränkungen seien auch verhältnismäßig. Sie seien ein geeignetes Mittel, das Gesamtangebot an Spielhallen zu beschränken und damit den Spielanreiz zu senken. Ein milderer, gleich effektives Mittel sei nicht ersichtlich. Rein spieler- oder gerätebezogene Maßnahmen seien keine gleich wirksamen Mittel zur Bekämpfung und Verhinderung von Spielsucht. In der Gesamtabwägung der widerstreitenden Interessen überschreiten die länderspezifischen Spielhallenregelungen auch nicht die Grenze der Zumutbarkeit. Auch die Einzelregelungen betreffend (1) die Reduzierung der Gerätehöchstzahl je Spielhalle, (2) die Pflicht zur Anwesenheit einer Aufsichtsperson und (3) die Übergangsregelungen im Glücksspielstaatsvertrag und den Gesetzen der Länder Berlin, Bayern und des Saarlandes sind mit dem Grundgesetz vereinbar.

Das BVerfG vertritt die Ansicht, dass der Grundsatz des Vertrauensschutzes weder im Hinblick auf die vorherige Rechtslage noch auf die vorhandenen Betriebserlaubnisse gemäß § 33i GewO ein uneingeschränktes Recht auf Amortisation getätigter Investitionen verleihe. In der Begründung zum Beschluss heißt es: **„Die Besonderheiten des Glücksspiel- und dabei insbesondere auch des Spielhallensektors haben überdies zur Folge, dass der Grundsatz des Vertrauensschutzes einen Schutz getätigter In-**

¹⁰⁴ Mit dieser pauschalen Aussage drückt sich das BVerfG vor einer Stellungnahme zur Inkohärenz der Regulierung: Die mit einem deutlich höheren Gefährdungspotential versehenen Slot-Machines der Spielbanken unterliegen anders als die gewerblichen Geldspielgeräte keinen Einschränkungen bei den Spezifikationen der Geräte (wie die Höhe der Einsätze, der Gewinne und Verluste, Dauer eines einzelnen Spiels, verbindliche Spielpausen, Ruhezustände). Anders als bei den Slot-Machines sind bei GSG Vermögensübertragungen in kurzer Zeit nicht möglich. Das Kleine Spiel der Spielbanken ist nur durch eine Zugangskontrolle und ein Sperrsystem gesichert. Für sein Angebot darf geworben werden. Spielhallen sind dagegen mit einem strikten Werbeverbot belegt. Die Abgabe von Getränken und Speisen ist in vielen Ländern verboten, wogegen in Spielbanken sogar Alkohol ausgeschenkt werden darf. Zugangskontrollen und Sperrsysteme für Spielhallen werden auch von einigen Bundesländern gesetzlich vorgeschrieben.

¹⁰⁵ BVerfG; Beschluss vom 7. März 2017, Rdn. 147, sowie Pressemitteilung Nr. 27/2017 vom 11. April 2017.

vestitionen nicht in gleichem Maße verlangt wie in anderen Wirtschaftsbereichen. Bei Spielhallen handelt es sich um Gewerbebetriebe, die von vornherein einen besonderen sozialen Bezug aufweisen, da auch bei Beachtung aller gesetzlichen Vorschriften die Möglichkeit besteht, dass spielsüchtige und spielsuchtgefährdete Spieler Spielhallen aufsuchen. Der Betrieb von Spielhallen steht damit stets in einem Spannungsverhältnis zur Suchtbekämpfung (vgl. § 33i Abs. 1 Satz 2, 2. Halbsatz, Abs. 2 Nr. 3 GewO). ... Die Schutzwürdigkeit des Vertrauens in den unbegrenzten weiteren Betrieb von Mehrfachspielhallen war auch ohne entsprechende konkrete Reformvorhaben zumindest stark eingeschränkt, denn deren Betrieb unterlief die vom Bundesgesetzgeber mit der Bestimmung des § 3 Abs. 2 SpielV beabsichtigte Begrenzung der maximalen Anzahl der Geldspielgeräte je Standort auf die Höchstzahl von zwölf und stellte damit eine (wenn auch legale) Umgehung der schon zuvor bestehenden Vorschriften zur Gerätehöchstzahl in Spielhallen dar.”¹⁰⁶

Diese Passage verdeutlicht die negative gesellschaftspolitische Haltung des BVerfG zum gewerblichen Geldspiel. Dieser Wirtschaftszweig und die dort getätigten Investitionen genießen einen geringeren Vertrauensschutz. Es entsteht der Eindruck eines **Grundrechtsschutzes zweiter Klasse für den Betrieb von Spielhallen.** Im Ergebnis wird damit bar jeder Begründung höchstrichterlich ein neuer, dem GG fremder Maßstab der „Grundrechtswürdigkeit“ eingeführt.¹⁰⁷ Hiermit wird nicht nachvollziehbar der verfassungsrechtlich garantierte Grundrechtsschutz auf untragbare Weise verkürzt.

Gegen die Entscheidung des BVerfG könnten Individualbeschwerden beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) eingelegt werden. Einfallstor für weitere rechtliche Schritte bieten zudem die Auswahlverfahren im Rahmen von Konkurrenzsituationen durch die einzelnen Behörden.¹⁰⁸ Wie auf kommunaler Ebene mit der vom

¹⁰⁶ Ebd., Rdn. 189, 190 und 191.

¹⁰⁷ Hans-Peter Schneider; Postfaktische Verfassungsinterpretation, Kongress der Automatenwirtschaft, Berlin, 1. Juni 2017.

¹⁰⁸ Siehe S. 19 ff.

BVerfG zugeschobenen Verantwortung einen verfassungsgemäßen „Verteilmechanismus“ selbst zu bestimmen und umzusetzen umgegangen wird, wird die Zukunft zeigen.