

März 2013

Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungs- automaten 2012 und Ausblick 2013

Gutachten im Auftrag der Deutschen Automatenwirtschaft

von
Hans-Günther Vieweg

ifo Institut

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

Forschungsbereich:
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	18
2. RAHMENBEDINGUNGEN DER UNTERHALTUNGSAUTOMATENWIRTSCHAFT	22
2.1. Die 5. Novelle der SpielV zielte auf eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des gewerblichen Geldspiels.....	22
2.2. Die Länder versuchen das monopolisierte Glücksspiel mit juristisch fragwürdigen Gesetzen zu schützen.....	24
2.2.1. Nicht dem strikten Spielerschutz dienende Marktzutrittsbeschränkungen sind europarechtlich nicht haltbar	24
2.2.2. Dem gewerblichen Geldspiel soll mit verfassungswidrigen Vorschriften die Existenzgrundlage entzogen werden	30
2.3. Auch auf Bundesebene wird eine striktere Regulierung des gewerblichen Geldspiels angestrebt.....	42
2.4. Europarechtliche Bewertung des Glücksspielstaatsvertrags und der Länder- Spielhallenregelungen	47
2.4.1. Im Unterschied zu Spielbanken ist das gewerbliche Geldspiel strikt reguliert	47
2.4.2. Das gewerbliche Geldspiel ist weniger gefährlich als das Spiel in den Spielbanken	50
2.4.3. Die horizontale Inkohärenz der Regulierung des gewerblichen Geldspiels nimmt aufgrund der jüngsten Aktivitäten weiter zu	52
2.4.4. Der Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüStV n.F.) ist europarechtlich nicht haltbar	53
3. ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG.....	56

1. Wirtschaftsentwicklung

1.1. Wirtschaftliches Umfeld

Die Weltkonjunktur hat sich seit der Mitte des vergangenen Jahres zunehmend abgekühlt. Dies machte sich, wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, in allen wichtigen Wirtschaftsregionen bemerkbar und ließ den Welthandel in den zurückliegenden ein- einhalb Jahren kontinuierlich an Schwung verlieren. Das Nachlassen der globalen Konjunkturdynamik seit Mitte 2011 ist u.a. auf die gewaltigen Anpassungsprozesse zurückzuführen, die sich aktuell im Euroraum vollziehen. Sowohl der Staat als auch die privaten Akteure haben begonnen, ihre Finanzen zu konsolidieren, was die Nachfrage nach Konsum- und Investitionsgütern schwer belastet. Hinzu kommt, dass die Sorgen um die Solvenz von Staat und Bankensystem in den Krisenländern des Euroraums sowie das Risiko ungeordneter Austritte aus der europäischen Währungsunion weltweit Investoren, Produzenten und Konsumenten verunsicherten.

Auch in den USA waren viele private Haushalte bemüht, ihre Verschuldung auf ein tragbares Niveau zurückzufahren. Dieser Prozess dämpfte die Konsumkonjunktur. Belastend wirkte zudem die Unsicherheit darüber, wie die Finanzpolitik zukünftig ausgerichtet sein wird. Vor allem die Gefahr drastischer Steuererhöhungen und Ausgabenkürzungen im Zuge einer „fiskalischen Klippe“ Anfang 2013 bereitet den Investoren nicht nur in den USA Sorge.

Die weltwirtschaftliche Entwicklung hängt im Prognosezeitraum maßgeblich von der Eurokrise ab. Die Prognose des ifo Instituts beruht auf der Annahme, dass es zu keiner weiteren Eskalation der Eurokrise kommt. Dies setzt voraus, dass die Krisenländer strikt am Kurs der fiskalischen Konsolidierung festhalten und die in vielen Bereichen geplanten Strukturreformen umsetzen. Es bedeutet aber auch, dass weitere Länder des Euroraums, z.B. Frankreich, die bereits beschlossenen oder zumindest anvisierten Maßnahmen zur Reduktion der öffentlichen Defizite und zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit implementieren.

Soweit sich diese Annahmen materialisieren, dürfte die Weltwirtschaft im Prognosezeitraum nicht in eine Rezession abgleiten, nachdem nahezu alle wichtigen fortgeschrittenen Volkswirtschaften und Schwellenländer gegenwärtig noch eine konjunkturelle Schwächephase durchmachen. Im Verlauf des Jahres 2013 dürfte sich die weltwirtschaftliche Expansion etwas beschleunigen. In vielen Schwellenländern werden die bereits ergriffenen oder geplanten Stimulierungsmaßnahmen für ein Anziehen der Konjunktur sorgen. Außerdem dürften die verfügbaren Einkommen in dieser Ländergruppe nach wie vor kräftig zulegen und dem privaten Konsum zusätzliche Impulse verleihen. Auch die fortgeschrittenen Volkswirtschaften werden voraussichtlich leicht steigende Zuwachsraten verzeichnen. Denn zum einen wird der kontraktive fiskalpolitische Impuls im Euroraum geringer als noch 2012 ausfallen. Zum anderen dürfte sich die Dynamik der Binnennachfrage in den USA – nach dem fiskalpolitischen Dämpfer Anfang 2013 – allmählich verstärken.

Die Wirtschaftsleistung des Euroraums ist im Winterhalbjahr aufgrund der kontraktiven Finanzpolitik und der schlechten Arbeitsmarktsituation wohl zurückgegangen. Der private Konsum in den Krisenländern wird durch die Notwendigkeit zu sparen gebremst. Es ist damit zu rechnen, dass es im Verlauf von 2013 zu keiner weiteren Verschlechterung der Lage kommt. Die konjunkturellen Unterschiede zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten dürften im Prognosezeitraum weiter zunehmen. So wird die aggregierte Produktion in den Krisenländern mit Ausnahme von Irland weiter schrumpfen. Stabiler aufgestellte Volkswirtschaften wie Deutschland, Finnland und Österreich werden hingegen, nach der merklichen Schwächephase um die Jahreswende, im Verlauf von 2013 wieder stärker expandieren.

Dennoch, die insgesamt weiterhin schwache Konjunktur dürfte die Arbeitslosenquote, bei erheblichen regionalen Unterschieden, auf 11,4 % im laufenden nach 12,2 % im vergangenen Jahr steigen lassen. Angesichts der hohen Unterbeschäftigung wird die Lohnentwicklung moderat ausfallen, so dass sich die Teuerungsrate sukzessive verlangsamt. Auch verlieren die zurückliegenden Erhöhungen der Verbrauchssteuern nach und

nach an Wirkung. Die Inflationsrate hat sich im vergangenen Jahr wohl auf 2,5 % eingependelt und wird sich 2013 weiter auf 1,8 % abschwächen.

Das Bruttoinlandsprodukt im Euroraum ist nach Schätzungen des ifo Instituts um 0,5 % im letzten Jahr zurückgegangen. 2013 kommt der Abwärtstrend zum Ende, im Mittel wird von einem Minus von 0,2 % ausgegangen.

In Deutschland hatte die gesamtwirtschaftliche Produktion nach gutem Start im Verlauf des Jahres 2012 mehr und mehr an Fahrt verloren. Die anhaltende Unsicherheit im Gefolge der europäischen Schuldenkrise hat die binnenwirtschaftlichen Auftriebskräfte spürbar gedämpft. Von allen Komponenten der inländischen Verwendung waren hier von die Ausrüstungsinvestitionen am meisten betroffen; diese waren im Jahresverlauf trotz außerordentlich günstiger Finanzierungsbedingungen sehr kräftig gesunken. Auch die Investitionen in Bauten waren bis zur Jahresmitte rückläufig, wofür maßgeblich die öffentlichen Bauinvestitionen verantwortlich waren. Ursache hierfür war das Auslaufen der in der zurückliegenden Rezession beschlossenen Konjunkturpakete. Beim Wohnungsbau wirkten die niedrigen Zinsen weiterhin anregend. Getragen wurde die Expansion insbesondere vom Außenhandel, wengleich die Impulse zuletzt merklich schwächer waren.

Die konjunkturelle Tempoverlangsamung hat sich im Verlauf von 2012 auf dem Arbeitsmarkt niedergeschlagen. Die Zahl der Erwerbstätigen ist zuletzt nicht mehr gestiegen, während die Arbeitszeit sogar deutlich gesunken ist. Offenbar gelang es den Unternehmen bisher, die verringerte Arbeitsnachfrage durch die Reduktion von Überstunden und den Abbau von Guthaben auf Arbeitszeitkonten abzufedern. Dass die Arbeitslosigkeit bereits seit dem Frühjahr zugenommen hat, ist auch auf eine Reduktion der aktiven Arbeitsmarktpolitik zurückzuführen.

Im Jahresendquartal 2012 dürfte die gesamtwirtschaftliche Produktion um 0,3 % gesunken sein. Mit einem Abgleiten in eine ausgewachsene Rezession ist nicht zu rechnen. So ist der ifo Geschäftsklimaindex im Januar 2013 zum dritten Mal in Folge gestiegen, vor

allem die Erwartungskomponente hat sich spürbar verbessert. Für das erste Quartal 2013 wird es zu einer leichten Erholung kommen; das Bruttoinlandsprodukt dürfte um 0,2 % zunehmen. Im Saldo wird die gesamtwirtschaftliche Produktion im Winterhalbjahr 2012/13 ungefähr stagnieren.

Sollte den Annahmen gemäß die Eurokrise sich nicht verschärfen, kommen die binnenwirtschaftlichen Auftriebskräfte und die außereuropäische Nachfrage nach deutschen Gütern stärker zum Tragen. In der Folge dürften dann auch der private Konsum und die Ausrüstungsinvestitionen anziehen.

Das reale Bruttoinlandsprodukt 2012 hat das Niveau des Vorjahres nach Schätzung des ifo Instituts nur um 0,7 % übertroffen. Im Verlauf von 2013 beschleunigt sich das Wachstum auf eine Trendrate von 1,4 %. Aufgrund der durch das schwache vierte Quartal 2012 bedingten, niedrigen Ausgangsbasis errechnet sich im Jahresdurchschnitt 2013 dennoch nur eine Zuwachsrate von 0,7 %.

Ein nennenswerter Beschäftigungsaufbau wird nicht in Gang kommen. So dürfte die Zahl der Erwerbstätigen im Jahr 2013 lediglich um 35.000 Personen über dem Vorjahresniveau liegen. Die Zahl der Arbeitslosen hat im Winter zugenommen und wird im Verlauf von 2013 nur allmählich wieder sinken. Aufgrund des hohen Ausgangsniveaus ergibt sich im Jahresdurchschnitt 2013 aber im Mittel ein Anstieg um 60 000 Personen. Die Arbeitslosenquote dürfte sich leicht von 6,8 % im letzten auf 6,9 % im kommenden Jahr erhöhen.

Im ersten Halbjahr 2012 hatte der private Konsum stagniert, zum Ende des Jahres war er wegen eines leichten Rückgangs der Sparquote wieder etwas gestiegen. Zwar hatten die monetären Sozialleistungen aufgrund der hohen Rentenanpassung und auch die Selbständigen- und Vermögenseinkommen nach der Jahresmitte deutlich zugenommen, die Nettolöhne und -gehälter der Arbeitnehmer waren aber gesunken. Höhere reale Ausgaben wurden für Nahrungsmittel, für Bekleidung und Schuhe, sowie für Verkehr und Nachrichtenübermittlung registriert. Dagegen sanken die Ausgaben für Freizeit,

Unterhaltung und Kultur in konstanten Preisen gerechnet. Im Mittel hat der reale private Konsum 2012 wohl um 0,6 % zugenommen.

2013 wird der private Konsum nur verhalten zulegen. Die Tarifverdienste werden nicht mehr so rasch wie im Vorjahr steigen, und die Belegschaften werden kaum noch ausgeweitet. Die Bruttolöhne und -gehälter dürften nur um 2,3 % nach 3,8 % im Vorjahr zunehmen. Dies entspricht aufgrund einer Abgabentlastung einem Nettozuwachs von 2,4 %. Die entnommenen Gewinne und Vermögenseinkommen werden nur verhalten steigen, dämpfend wirken die niedrigen Zinsen und die insgesamt schwache Konjunktur. Die monetären Sozialleistungen werden dagegen rascher ausgeweitet, u.a. werden die Altersrenten zur Jahresmitte auf der Basis der letztjährigen durchschnittlichen Bruttolohnentwicklung spürbar angehoben. Insgesamt dürften sich die verfügbaren Einkommen der privaten Haushalte im Jahr 2013 nominal um 2,2 % und real um 0,8 % erhöhen. Bei einer im Jahresdurchschnitt marginal höheren Sparquote wird von einer Expansion der privaten Konsumausgaben um 0,7 % ausgegangen.

Trotz des leichten Anstiegs der Kaufkraft der Konsumenten ist aufgrund der für die deutsche Unterhaltungsautomatenwirtschaft verschlechterten Rahmenbedingungen für 2013 nicht mit einer Ausweitung der Geschäftstätigkeit zu rechnen. Der erzwungene Abbau von Geldspielgeräten (GSG) in Berlin und Hamburg, die verlängerten Sperrzeiten, die Werbeeinschränkungen, die z.T. restriktiven Vorschriften für die Abgabe von Speisen und Getränken, erhöhte Vergnügungssteuern, Mindestabstände zwischen den Spielhallen sowie das Verbot von Mehrfachkonzessionen werden den Umsatz der Spielhallenunternehmen sinken lassen.

Der erzwungene Abbau von GSG in Berlin und Hamburg um ein Drittel je Konzession (von maximal zwölf auf höchstens acht Geräte) reduziert die Kapazitäten der dort insgesamt in Spielstätten aufgestellten Geräte schon rein rechnerisch um über 1 400 GSG, dies entspricht etwa 15 %. Hinzu kommen die ausgeweiteten Sperrzeiten, die – wenn nur die mindestens drei Stunden gemäß dem Glücksspielstaatsvertrag neuer Fassung (GlüStV n.F.), der am 1. Juli 2012 in Kraft getreten ist, anstelle der bisher üblichen ei-

nen Putzstunde unterstellt werden – eine weitere Einschränkung der Kapazitäten um 9 % bedeuten.¹ Es kann daher bei den Spielhallenunternehmen zu einem Minus im zweistelligen Bereich bei den Bruttoerlösen im laufenden Jahr kommen.

Noch schwieriger stellt sich die Situation für die Industrieunternehmen und den Großhandel dar, die von der Investitionstätigkeit der Spielhallen- und Aufstellunternehmen abhängig sind. Im ersten Halbjahr 2012 sind nahezu alle Investitionsprojekte in neue Spielstätten abgeschlossen worden. Seitdem sind die Investoren zurückhaltend, neue Projekte werden nicht mehr in Angriff genommen, da das Auslaufen der Übergangsfristen aus dem GlüStV n.F., den Ausführungsgesetzen und den Spielhallengesetzen der Länder (SpielhG) im Jahr 2017 die Branche zu einem radikalen Abbau der Kapazitäten um rund 55 % zwingen wird. Während 2012 mit den letzten Investitionen in noch fertigzustellende Projekte die Investitionstätigkeit im ersten Halbjahr noch befriedigend war, sind seitdem fast keine neuen Investitionen mehr ins Auge gefasst worden.

1.2. Absatz von Sport-, Musik- und Unterhaltungsautomaten

Bargeldbetätigte Unterhaltungsautomaten umfassen im Wesentlichen vier Produktgruppen:

- Die bedeutendste Gruppe sind die **Geldspielgeräte** (GSG), die einer umfangreichen staatlichen Regulierung unterliegen.
- Eine zweite Gruppe von Geräten bilden **Unterhaltungsautomaten ohne Geld- oder Warengewinnmöglichkeit**. Hierunter fallen Touch-Screen-Geräte, Bildschirmspielgeräte, Fahrsimulatoren, Flipper etc. Dieser Kategorie wurden auch Fun-Games mit Ausgabe von Weiterspielmarken zugerechnet, die bis Ende 2005 einen breiten Einsatz gefunden hatten, allerdings seit dem 1. Januar 2006

¹ In den SpielhG der Länder sind die Sperrzeiten zumeist auf fünf bis sechs Stunden ausgeweitet worden, in Berlin sogar auf acht Stunden. Darüber hinaus können die Kommunen noch striktere Regelungen treffen.

mit dem Inkrafttreten der fünften Verordnung zur Änderung der Spielverordnung (SpielV) verboten und mittlerweile vom Markt verschwunden sind.

- Die dritte Produktgruppe umfasst **Sportspielgeräte**, überwiegend mechanische oder semi-mechanische Geräte, z.B. Billard, Dart, Tischfußball, Airhockey etc. Sie haben in den letzten Jahren im Zusammenhang mit der Einführung der so genannten Multigamer² an Bedeutung in den Spielstätten verloren.
- Bei der vierten Produktgruppe handelt es sich um erst seit Mitte des vergangenen Jahrzehnts in größerem Umfang eingeführte **Internet-Terminals**. Sie ermöglichen einen technisch kontrollierten Zugang zum Internet, ohne ein Angebot an speziellen Spielen. Die Aufstellung der Terminals dient in erster Linie dazu, neue Kunden anzuziehen, die bisher nicht in Spielstätten zu finden waren.
- 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 GewO) subsumiert. Wegen der restriktiven Zulassungspraxis des Bundeskriminalamts ist diese Produktgruppe für den Markt weitgehend bedeutungslos.

Für die Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit, sogenannte **Geldspielgeräte (GSG)**, die wichtigste Produktgruppe, meldet die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) die Zahl der Neuzulassungen. Bis zum Inkrafttreten der novellierten SpielV am 1. Januar 2006 konnte diese Statistik verwendet werden, um die langfristige Entwicklung des Absatzes von GSG abzubilden. Sie spiegelt jedoch heute nicht mehr den Geräteabsatz wider, sondern den Absatz bzw. Austausch von Spiel-

² Zur Erläuterung siehe S. 9.

Softwarepaketen und könnte zu einer starken Überschätzung der im Markt aufgestellten Geräte führen.³

Die Zulassungszahlen der PTB lagen im ersten Halbjahr 2012 um fast 28 % über dem Vorjahreszeitraum. Dieser starke Zuwachs war zum großen Teil durch einen technisch notwendigen Austausch von Softwarepaketen begründet. Außerdem wurden Neuheiten von den Aufstellunternehmen geordert, die im Januar 2012 auf der Internationalen Waren- und Unterhaltungsautomatenmesse (IMA) vorgestellt worden waren. Investitionen in neue Spielstätten spielten anders als in den letzten Jahren keine große Rolle mehr. Aufgrund der dramatisch verschlechterten Rahmenbedingungen für die deutsche Unterhaltungsautomatenwirtschaft wurden nur noch laufende Projekte abgeschlossen.

Die Vielzahl der Maßnahmen des Bundes, der Länder und Kommunen, das gewerbliche Geldspiel zu beschränken und – unabhängig vom tatsächlichen Bedarf - nur noch in einem kleinen Rahmen existieren zu lassen, zeigt inzwischen Wirkung. Die für die Branche dadurch entstandene „Mehrebenen-Problematik“, die im Kapitel 2 ausführlich behandelt wird, hat potentielle Investoren vertrieben. Das Neugeschäft ist tot. Dies hat unmittelbar auf die Zulassungszahlen der PTB durchgeschlagen. Im zweiten Halbjahr sind sie gegenüber 2011 um 30 % eingebrochen.

Die an der Wand hängenden traditionellen „Scheiben- oder Walzengeräte“ sind in den letzten Jahren aus den Spielstätten so gut wie verschwunden, auch aus der Gastronomie. Die Hersteller bieten aktuell nahezu ausnahmslos und ausschließlich bildschirmbasierte GSG an, die keine mechanischen und elektro-mechanischen Komponenten mehr enthalten. Diese vollelektronischen Geräte verfügen über eine Vielzahl unterschiedlicher Spiele (Spielepakete), die nur zum Teil von deutschen Unternehmen in eigener Regie entwi-

³ Zu einer Gegenüberstellung der Anzahl der auf dem Markt abgesetzten Geräte und der Neuzulassung von Softwarepaketen siehe: H.-G. Vieweg, Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2009 und Ausblick 2010, Januar 2010, München, S. 8 f.

ckelt werden. Die Ingenieure der heimischen Hersteller können Dank des technischen Fortschritts und des durch die zum 1.1.2006 in Kraft getretene SpielV geschaffenen Gestaltungsspielraums auf einen weltweiten Fundus von Software basierten Spielen mit einem äußerst breitem Spektrum von Unterhaltungsangeboten zurückgreifen. Seitdem werden international angebotene Spiele mittels der Entwicklung geeigneter Software an die rechtlichen Anforderungen in Deutschland angepasst.

Neue Feature-Games bieten unterschiedliche, vielfältige und interessante Themen und Spielpläne. Über verschiedene Risikostufen nehmen die Spielanforderungen zu und höhere Gewinne werden geboten.⁴ Videobasierte Geräte bieten 20 und mehr dreidimensionale Spiele mit einem intensiveren Spielerlebnis. Obwohl durch das Verbot von Fun-Games die Zahl der Geräte in Spielstätten durchweg verringert wurde, gelingt es mittels dieser so genannten Multigamer, den Spielgästen ein breiteres Spektrum an Spielen als vor dem Inkrafttreten der fünften Verordnung zur Änderung der SpielV zur Verfügung zu stellen. Neue Kundenkreise konnten erschlossen werden. Bemerkenswert ist der steigende Anteil von Frauen, die Freude am Geldspiel finden. Ihr Anteil an den bisher vor allem von Männern bespielten GSG ist in den Spielstätten kontinuierlich gestiegen, von 8,94 % (2007) über 16,99 % (2009) auf 21,23 % (2010) angestiegen. Ihr Anteil hat sich im Mittel zuletzt bei rund 21 % stabilisiert, in großen Spielstätten liegt der Anteil der Frauen durchschnittlich bei 26 %.⁵

Für weibliche Gäste ist das Ambiente einer Spielstätte wichtig. Moderne, durch ein freundliches Erscheinungsbild geprägte Spielstätten finden sie attraktiv. Solche Einrichtungen sind vermehrt in den letzten Jahren entstanden. Sie sind vielfach in großen Frei-

⁴ Die Technische Richtlinie (TR) 4.1 der PTB schreibt vor, dass Gewinnaussichten mit einem in Geld wandelbaren Gegenwert über 1.000 € nicht am Gerät dargestellt werden dürfen. Nach vorliegenden Informationen war der Austausch der im Markt befindlichen Spiele bzw. Geräte zum 1. Januar 2011 weitestgehend abgeschlossen.

⁵ J. Trümper, Feldstudie 2011 – Schwerpunkt Spiel- und Einsatzverhalten von Spielern an Geldspielgeräten, Unna Dezember 2011, S. 20.

zeiteinrichtungen zusammen mit anderen Angeboten wie Kinos, Cafés etc. zu finden. Diese zumeist größeren Spielstätten zeichnen sich durch geschultes Personal, kostenfreie Serviceleistungen aus und erfüllen weit überwiegend alle formalen Anforderungen, die mit Blick auf die Gefahren von übermäßigem Spielen und pathologischem Spielverhalten zu treffen sind, wie das Auslegen von Informationsmaterialien. An Standorten mit mehr als vier Konzessionen gab es bei einer umfassenden Untersuchung keine Beanstandungen.⁶ Es sind allerdings gerade diese Spielstätten, die die Länder im GlüStV n.F. mit dem Verbot von Mehrfachkonzessionen treffen.

In den vergangenen Jahren waren neben den GSG die Investitionen in **Internet-Terminals** kräftig ausgeweitet worden. Sie bieten gegen eine Gebühr Zugang zum Internet. Spezifische Unterhaltungsangebote sind mit diesen Geräten nicht verbunden. Diese Geräte lassen Aufstellunternehmen u.a. installieren, um neue Kundenkreise anzusprechen. Die Terminals basieren auf serienmäßigen Personalcomputern (PC), die speziell die Bedürfnisse von Erstnutzern berücksichtigen und eine komfortable Bedienoberfläche anbieten. Hinzu kommen die notwendigen Einrichtungen (Filter) zur Gewährleistung des Jugendschutzes und zur Sperrung von Websites mit pornographischen und Gewalt verherrlichenden Inhalten. Die Hersteller und Großhändler von Internet-Terminals bieten den Aufstellunternehmen die notwendigen Updates und Support, damit die Geräte an die sich laufend ändernden Anforderungen des Internets angepasst werden können. In den vergangenen Jahren hatte die Erstausrüstung der Spielstätten die Nachfrage getrieben. Zuletzt hat sich das Geschäft beruhigt und das Nachrüsten der älteren Terminals mit leistungsfähigeren PCs gewinnt an Bedeutung.

Anfang der neunziger Jahre konnten Aufstellunternehmen mit Investitionen in **Touch-Screen-Geräte** ihren Kunden ein damals neues und vielfältiges Spektrum an Spielen,

⁶ J. Trümper, Feldstudie 2011 – Schwerpunkt Spiel- und Einsatzverhalten von Spielern an Geldspielgeräten, Unna Dezember 2011, S. 33.

z.B. Karten-, Quiz- und Memoriespiele, bieten. In dieser Zeit gelang es erstmals, in nennenswertem Umfang neue Aufstellorte und Kundengruppen zu erschließen. Insbesondere jüngere Leute fanden Spaß an diesen Spielen. Seit dieser Zeit haben vermehrt auch Frauen den Zugang zu Spielstätten gefunden. Ein Drittel der Spieler an Touch-Screen-Geräten waren Frauen. Mitte der neunziger Jahre hatte die internetbasierte Vernetzung weitere Produktinnovationen bei dieser Art von Spielen möglich gemacht. Aber schon zu dieser Zeit war die Marktdurchdringung hoch und das Gerätegeschäft wurde in erster Linie vom Ersatzbedarf geprägt. Seit geraumer Zeit hat das Interesse der Kunden am Spielangebot der Touch-Screen-Geräte nachgelassen. Vor allem die seit dem Inkrafttreten der novellierten SpielV zum 1.1.2006 neu gestalteten GSG mit ihren abwechslungsreicheren Spielangeboten haben zu einer Substitution geführt. Die Nachfrage nach Touch-Screen-Geräten brach ein. Spieler aber auch viele Spielerinnen sind von den Touch-Screen-Geräten zu den vielfältiger und interessanter gewordenen GSG hinübergewechselt.

Der Markt für **Bildschirmspielgeräte** weist im Zeitverlauf ein den Touch-Screen-Geräten ähnliches Muster auf. Allerdings hatte es schon in den neunziger Jahren einen rückläufigen Absatztrend gegeben, da einfachen Bildschirmspielgeräten die Basis für einen wirtschaftlichen Betrieb aufgrund der schnellen Verbreitung von PCs und Spielkonsolen in privaten Haushalten, der Gastronomie, im öffentlichen Bereich etc. entzogen wurde. Erwachsene und Jugendliche bekamen einen quasi kostenfreien und unkontrollierten Zugang zum Internet. Einfache Bildschirmspiele sind über diese Entwicklung faktisch zu einem freien Gut geworden. Für die Automatenaufstellunternehmen kam erschwerend hinzu, dass manche Spielinhalte nicht unumstritten waren. Bildschirmspiele wie beispielsweise Asterix wurden in einigen Kommunen als Spiele mit Gewaltdarstellungen qualifiziert und einer erhöhten, zum Teil prohibitiven Vergnügungssteuer unterworfen. Die Rentabilität vieler Angebote war nicht mehr gewährleistet.

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 Li-

gen werden im Zusammenhang mit diesen Geräten angeboten und betreut. Seit den späten neunziger Jahren ist der Markt jedoch gesättigt. Neue Kundenkreise können kaum mehr erschlossen werden, und die Nachfrage leidet unter der schwierigen wirtschaftlichen Lage der Gastronomie. Betriebe wurden geschlossen und Sportspielgeräte wurden abgebaut. Mitte des letzten Jahrzehnts hatten Ersatzinvestitionen und die durch die Fußballweltmeisterschaft in Deutschland stimulierte Nachfrage den Markt zeitweilig gestützt. Seitdem sind die Investitionen in Sportspielgeräte wieder verstärkt rückläufig. Die Geräte, beispielsweise Dart und Tischfußball, haben eine lange Lebensdauer und es gibt keine durchgreifenden Innovationen, so dass die Ersatznachfrage auf niedrigem Niveau verharrt.

1.3. Bestand der in Deutschland aufgestellten Unterhaltungsautomaten

Die Spitzenverbände der deutschen Unterhaltungsautomatenwirtschaft erfassen die per Jahresende aufgestellten Unterhaltungsautomaten. Seit 2007 werden auch die in Spielstätten 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 Zahl der aufgestellten Musik-, Sport- und Unterhaltungsautomaten mit und ohne Gewinnmöglichkeit war lange Zeit rückläufig. Der negative Trend war wesentlich durch die für das gewerbliche Geldspiel sehr ungünstigen Rahmenbedingungen geprägt. Das gewerbliche Geldspiel, das im Wettbewerb mit dem vielfältigen und permanent ausweiteten Angebot des Glücksspielmarkts steht, konnte aufgrund der strikten Regulierung nicht angemessen auf diese Herausforderung antworten und hatte laufend an Boden verloren. Diese Tatsache hatte das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) im Herbst 2000 zum Anlass genommen, eine strukturelle Reform der

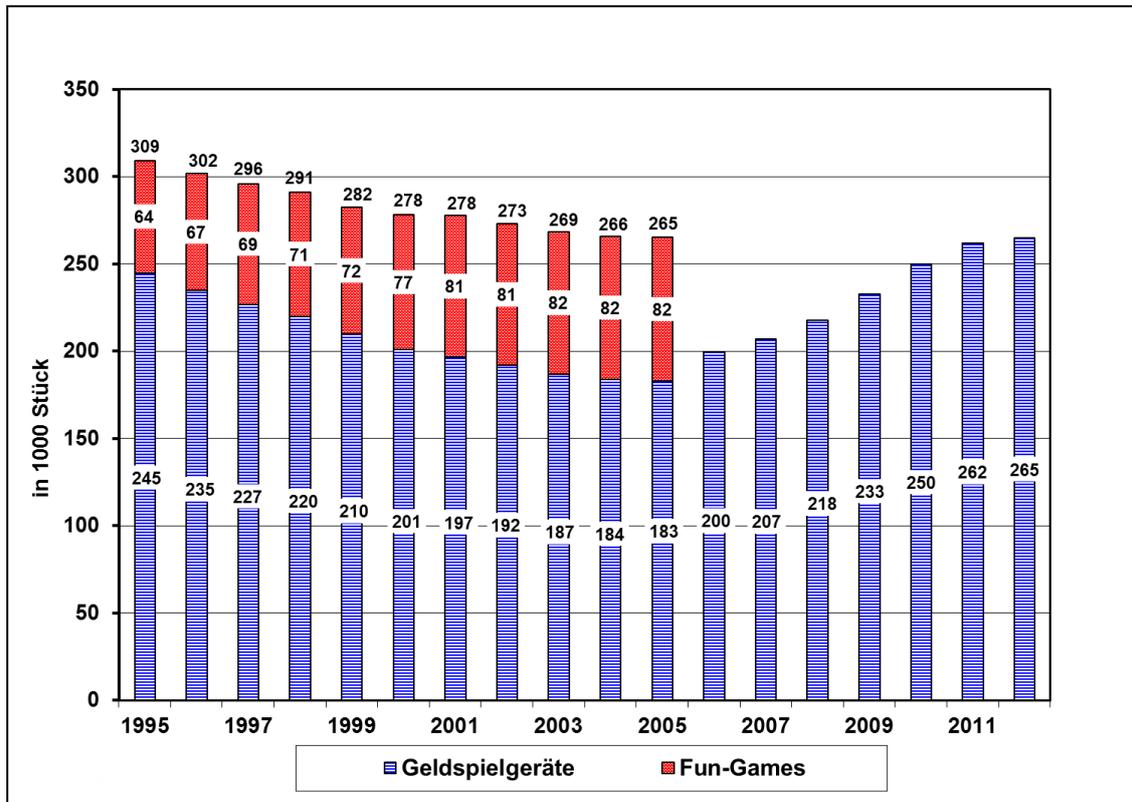
SpielV in Angriff zu nehmen, die allerdings erst am 1. Januar 2006 in Kraft trat.⁷ Unter den verbesserten Rahmenbedingungen konnte die Branche verlorenes Terrain wieder gut machen.

2005 hatte die Zahl der aufgestellten GSG mit ca. 183.000 ihren Tiefpunkt erreicht. Dies waren 62.000 weniger als 1995 mit 245.000 Geräten. Seit dem Inkrafttreten der fünften Verordnung zur Änderung der SpielV hat ihre Zahl wieder kräftig zugenommen, bis auf einen Bestand von voraussichtlich 265.000 zum 31. Dezember 2012. (Tabelle 1) Dies ist exakt die Menge, die es 2005 einschließlich Fun-Games⁸ gab. Damit wurde das Niveau von 1995 zwar übertroffen. Um diese Gegenüberstellung richtig zu bewerten, ist allerdings zu berücksichtigen, dass in den Jahren bis einschließlich 2005 bis zu 80.000 sogenannter Fun-Games – ab 1995 ansteigend - aufgestellt waren. Sie sind, seitdem die fünfte Novelle zur SpielV in Kraft getreten ist, verboten und wurden vollständig abgebaut. Die Aufstellunternehmen haben dieser Verpflichtung folgend verstärkt in GSG zur Kompensation von Umsatzeinbußen investiert. (Abbildung 1)

⁷ H.-G. Vieweg, Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2000 und Ausblick 2001, München 2001, S. 17.

⁸ Unter Fun-Games werden „verkappte“ Kasinogeräte mit der Ausgabe von Token verstanden, wobei die Token häufig verbotenerweise gegen Geld eingetauscht wurden.

Abbildung 1: Der Bestand an Geldspielgeräten und Fun-Games



Quelle: VDAI; ifo Institut.

- Der vermehrte Einsatz von Fun-Games bis zu ihrem Verbot mit dem Inkrafttreten der 5. Novelle der SpielV zum 1. Januar 2006 war eine Folge der von Seiten der Kunden als langweilig empfundenen GSG.
- Die Fun-Games haben - in der Phase fehlender Wettbewerbsfähigkeit des Geldspiels gegenüber dem staatlichen und staatlich lizenzierten Glücksspiel ebenso wie gegenüber dem illegalen terrestrischen und Online Angebot - dazu beigetragen, dass die Umsätze der Aufstellunternehmen zwischen 1995 und 2005 preisbereinigt nur geringfügig zurückgegangen waren. Fun-Games wurden in der Praxis allerdings häufiger durch Umtausch von Token in Geld zum illegalen Spiel missbraucht.
- Nach dem Inkrafttreten der 5. Novelle der SpielV sind die Fun-Games rasch abgebaut und sukzessiv durch technologisch neue und für den Spielgast interessante und attraktive GSG ersetzt worden.
- In den Folgejahren kam es zu einem Aufbau des Bestands an GSG, der erst im Jahr 2012 den Abbau der Fun-Games ausglich. Die Zahl der GSG und der Fun-Games im Jahr 2005 entspricht addiert dem Bestand an GSG im Jahr 2012.
- Das Spiel an den GSG ist mit dem Inkrafttreten der 5. Novelle der SpielV wesentlich preiswerter geworden. Das gleichzeitige Bespielen mehrerer GSG konnte eingedämmt werden. Während unter den Bedingungen der „alten“ SpielV ein Durchschnittsaufwand von 22,50 € je Stunde möglich war und im Mittel 2,57 GSG (2004) gleichzeitig bespielt wurden, liegt der durchschnittliche Aufwand je Stunde heute bei 10,89 €, und es werden 1,4 GSG (2010) bespielt. Die gesamten durchschnittlichen Aufwände des Spielers sind von rund 58 € auf 15,25 € zurückgegangen. (Vgl.: H.- G. Vieweg, Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2011 und Ausblick 2012, München Januar 2012, S. 21f.)

Tabelle 1: Aufgestellte Unterhaltungsautomaten und Sportspielgeräte

Gerätetypen	Stückzahlen ^{a), b)}			
	2009	2010	2011	2012
Unterhaltungsautomaten ohne Geldgewinn	39.150	37.200	36.500	35.600
Flipper	2.300	2.250	2.200	2.100
Internet-Terminals	22.500	22.000	21.500	21.000
Punktespiele etc. ^{c)}	3.850	2.650	2.600	2.500
Bildschirmspielgeräte	10.500	10.300	10.200	10.000
Mit Geldgewinn	233.000	250.000	262.000	265.000
Sportspielgeräte ^{d)}	23.000	22.300	20.000	18.500
Gesamt	295.150	309.500	318.500	319.100

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 und Nicht-VDAI-Mitgliedsfirmen sowie neben verkauften Geräten auch solche auf Miet- und Leasingbasis.
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.; FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung GmbH; Berechnungen des ifo Instituts.

Obwohl die Länder an der Ausgestaltung der fünften Novelle der SpielV zur Regulierung des gewerblichen Geldspiels wesentlich mitgewirkt hatten, haben sie schon nach wenigen Jahren begonnen, die politisch gewollte Verbesserung der Rahmenbedingungen wieder in ihr Gegenteil zu verkehren. Das massive Vorgehen der Länder hatte schon im Verlauf von 2011 erste Auswirkungen auf die Branche. Für Investitionsprojekte, die bis zum 28.10.2011 realisiert wurden und bis dahin die zeitlich unbefristete gewerberechtliche Erlaubnis für eine neue Spielstätte nach § 33i GewO erhielten, wird gemäß § 29 Abs. 4 Satz 2 des GlüStV nF. lediglich noch ein Bestandsschutz über 5 Jahre gewährt. Der Bestandsschutz für alle nach diesem Datum erteilten gewerberechtlichen Erlaubnisse zum Betrieb einer neuen Spielstätte beträgt nach § 29 Abs. 4 Satz 3 GlüStV n.F. nur noch ein Jahr, was einem Verbot zur Errichtung neuer Spielstätten gleichkommt, da ein wirtschaftlicher Betrieb nicht mehr möglich ist. 2012 hat die Zahl der aufgestellten GSG nach einer ersten Schätzung nur noch um 1 % zugenommen, was

im Wesentlichen auf die letzten noch abzuschließenden Investitionsprojekte im Bereich der Spielstätten sowie einige Investitionen im Bereich der Gastronomie zurückzuführen ist.

Der Bestand an Geräten an den verschiedenen Aufstellplätzen hat sich in den letzten Jahren sehr unterschiedlich entwickelt. Bei den Spielstätten insgesamt ist es zu einer Ausweitung der Kapazitäten beim Geldspiel gekommen. Zwischen 2010 und 2012 hat die Zahl der aufgestellten GSG um etwa 22.000 zugenommen. Die Nachfrage hat mit dieser Entwicklung nicht ganz Schritt gehalten. So ist nach einer Untersuchung von Trümper die Auslastung zurückgegangen. In einer Felduntersuchung vom November 2011 wurden in den Spielstätten je Konzession 3,56 Gäste bzw. 3,04 Spieler gezählt. Bei einer Untersuchung im Juni 2010 waren es noch 4,07 bzw. 3,26 Personen gewesen.⁹

In der Gastronomie hat sich der Rückgang bei traditionellen Aufstellplätzen im Kernbereich, bei Gaststätten, Kneipen, Bars etc., fortgesetzt, obwohl nicht mehr nur zwei sondern bis zu drei GSG – wie es die SpielV seit dem 1.1.2006 erlaubt – je Betrieb aufgestellt werden dürfen. Impulse erhielt die Nachfrage nach GSG durch neue, speziell für die Gastronomie entwickelte Geräte, die zu einem verstärkten Ersatz der traditionellen Walzengeräte durch moderne Multigamer geführt haben. An stark frequentierten Plätzen wie an Autobahnraststätten, Flughäfen usw. haben sich neue Möglichkeiten für den Betrieb von GSG ergeben. Das Angebot an diesen, vielfach neu erschlossenen Standorten wird von der Kundschaft gut angenommen. Investitionen in diesem schmalen Marktsegment haben dazu beitragen, dass der negative Trend im Kernbereich der Gastronomie gestoppt werden konnte.

⁹ J. Trümper, Feldstudie 2010 – Umsetzung der novellierten Spielverordnung, Unna August 2011, p. 36 und J. Trümper, Feldstudie 2011 – Schwerpunkt Spiel- und Einsatzverhalten von Spielern an Geldspielgeräten, Unna Dezember 2011, p. 38.

Im Bereich der Spielstätten hat sich in den vergangenen Jahren eine Entwicklung hin zu Spielstättenkomplexen herauskristallisiert, die mehrere Konzessionen umfassen. Dieser Trend hat sich bis zuletzt fortgesetzt und ist Teil eines Strukturwandels. Während die neuen attraktiven Standorte an Bedeutung gewinnen und in der Öffentlichkeit stärker, sowohl positiv als auch negativ, wahrgenommen werden, schließen vor allem kleinere, nicht mehr wirtschaftlich zu betreibende Einrichtungen, also Standorte mit fast ausschließlich nur ein bis zwei Konzessionen.¹⁰ Die attraktiveren, vielfach in größeren und modernen Gebäuden zusammen mit anderen Freizeiteinrichtungen untergebrachten Spielstätten haben wesentlich zu einer Verbesserung des Images der Branche beigetragen. Trotz der positiven Bewertung, die auch im Rahmen einer Feldstudie zur Evaluierung der SpielV bestätigt wurde,¹¹ sollen Mehrfachkonzessionen nach dem Willen der Länder in Zukunft verboten sein. Die Länder lassen sich in ihren Bestrebungen, das gewerbliche Geldspiel zurückzudrängen, auch nicht durch das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) beirren, das in einem grundlegenden Urteil Mehrfachkonzessionen unter Einhaltung spezieller Voraussetzungen für zulässig erklärt hat.¹²

Die Reduzierung des Bestands aller anderen Gruppen von Unterhaltungsautomaten ohne Gewinnmöglichkeit und von Sportspielgeräten hat sich entsprechend des längerfristigen negativen Trends bis zuletzt fortgesetzt. Zwei Faktoren sind in diesem Zusammenhang zu nennen: Die Aufstellunternehmen hatten ihre Finanzmittel verstärkt in die

¹⁰ Bei Begehungen im Rahmen der Aktualisierung der Feldstudien zur Umsetzung der novellierten SpielV in den Jahren 2009 und 2010 waren in jedem dieser Jahre 82 Einrichtungen von den 2.000 bzw. 2450 besuchten Spielstätten, die im Vorjahr noch geöffnet hatten, wegen Geschäftsaufgaben, Renovierung oder Standortverlagerung geschlossen. Siehe: Jürgen Trümper, Umsetzung der novellierten Spielverordnung – Feldstudie 2009 (2010), Berlin, September 2009 (2010), jeweils S. 70.

¹¹ Dies manifestiert sich an einer Reihe von Fakten. In den größeren Einrichtungen werden tendenziell die neuesten Geräte in einem angenehmen Ambiente von geschultem Fachpersonal angeboten. Diese Spielstätten werden zunehmend auch von Frauen frequentiert. Siehe: Jürgen Trümper, Umsetzung der novellierten Spielverordnung – Feldstudie 2010, Berlin, August 2010, S. 41, 45 ff.

¹² Das BVerwG hat mit Urteil vom 9. Oktober 1984, GewArch 1985/2, S. 62 ff. die Ansiedlung von Spielstättenkomplexen unter Einhaltung spezieller Vorgaben für zulässig erklärt. Siehe auch: H.-G. Vieweg, Wirtschaftsentwicklung 2008 und Ausblick 2009, München 2009, S. 27 f.

Beschaffung von GSG geleitet, so dass für Investitionen in andere Unterhaltungsangebote nur begrenzte Ressourcen zur Verfügung standen. Das Unterhaltungsspiel mit Geldgewinn hat aufgrund des sehr vielfältigen Angebots eine höhere Attraktivität erlangt und zieht zunehmend auch Kunden an, die bisher andere Angebote der Unterhaltungsautomatenwirtschaft genutzt haben.

1.4. Umsätze der Unterhaltungsautomatenwirtschaft

Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft gliedert sich in drei Branchenstufen, die Geräte herstellende Industrie, den Großhandel und die Betreiber (Aufstellunternehmen), die 2012 gemeinsam einen addierten Umsatz von 5,550 Mrd. € realisiert hatten, dies entspricht einem Rückgang um 0,4 % gegenüber dem Vorjahr. (Tabelle 2) Die Industrieunternehmen und der Großhandel hatten starke Umsatzeinbußen hinnehmen müssen, mit -6,3 % bzw. -7,6 %. Während im ersten Halbjahr noch letzte Investitionsprojekte abgeschlossen wurden, fehlten im zweiten Halbjahr Folgeaufträge. Hierfür war einzig die dramatische Verschlechterung der Rahmenbedingungen für das gewerbliche Geldspiel seitens der politischen Akteure verantwortlich. Zum 1. Juli 2012 ist der GlüStV n.F. trotz einer von zahlreichen Rechtsexperten festgestellten europarechts- und verfassungswidrigen Ausgestaltung der Vorschriften in Kraft getreten. Die Länder haben mit Ausführungsgesetzen und SpielhG den GlüStV n.F. umgesetzt bzw. weitere Einschränkungen in Kraft gesetzt, in Berlin und Hamburg wurde hierdurch auch die Zahl der je Konzession aufzustellenden GSG reduziert, obwohl sie damit die ihnen mittels der Föderalismusreform zugestandenen Kompetenzen überschreiten. Gleichzeitig wurde die Sperrzeiten ausgeweitet, in einzelnen Ländern weit über die in § 26 Abs. 2 GlüStV n.F. festgesetzten drei Stunden hinaus, in Berlin sogar auf acht Stunden. Hinzu kommen Anhebungen der Vergnügungssteuer, die zu einer Erdrosselung nicht nur von Grenzunternehmen, sondern auch von Unternehmen führen wird, deren Ertragskraft im Durchschnitt der Branche liegt. Für den Einbruch der Investitionstätigkeit ist vor allem die durch den § 29 Abs. 4, Satz 2 GlüStV n.F. mittelfristig vernichtete Aussicht auf einen wirtschaftlichen Betrieb von Spielstätten entscheidend, die so genannte „Guillotine-Vorschrift“. Nach einer Übergangsfrist von nur fünf Jahren treten danach Vorschriften für alle Unternehmen in Kraft, die – sofern diese rechtlich bis dahin noch nicht auf ge-

richtlichem Weg erfolgreich angegriffen wurden – zu einer Schrumpfung der Branche um 55 % führen werden (siehe Kapitel 2).

Das Inkrafttreten der SpielV zum 1.1.2006 hatte im ersten Jahr die Geschäftstätigkeit aufgrund des Verbots von Fun-Games ohne Übergangsregelung stark belastet. Die Aufstellunternehmen waren gezwungen, Fun-Games abzubauen, ohne eine ausreichende Möglichkeit zur Kompensation zu haben, da bis zum Frühsommer keine GSG gemäß der neuen SpielV verfügbar waren.¹³ Es kam 2006 im Aufstellbereich zu einem Umsatzeinbruch von insgesamt mehr als 7 %, obwohl bei GSG ein Plus von 17 % erzielt werden konnte. Das Plus war nicht ausreichend, um das wegen des Abbaus von Fun-Games bei den Unterhaltungsgeräten ohne Gewinnmöglichkeit eingetretene Minus von rund 60 % auch nur annähernd zu kompensieren.

Erstmals 2007 entfaltete die neue SpielV ihre positiven Effekte. Der Umsatzzuwachs der Aufstellunternehmen von 15 % bei GSG konnte die Rückgänge bei Unterhaltungsautomaten ohne Gewinnmöglichkeit mehr als kompensieren. Insgesamt hatte der Umsatz der Aufstellunternehmen um 13,5 % zugenommen.

Erst im Jahr 2008 erreichten die Aufstellunternehmen wieder einen Umsatz, der an das Niveau Mitte des letzten Jahrzehnts anknüpfte. Die Aufwärtsentwicklung verlief dynamisch, mit einem Plus von 9 %. Neben den GSG mit einem Plus von 10,5 % waren es vor allem die in den letzten Jahren vermehrt eingeführten Internet-Terminals, die für den Umsatzanstieg verantwortlich waren. Diese beiden Produktgruppen hatten den Rückgang, der auf den vollständigen Abbau von Fun-Games und das marktbedingte „Abschmelzen“ anderer Unterhaltungsautomaten zurückzuführen war, mehr als ausgeglichen.

¹³ Siehe: H.-G. Vieweg; Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2006 und Ausblick 2007, München, Januar 2007, S. 23 ff.

Die Umsätze der Aufstellunternehmen haben in den Folgejahren - allerdings mit abnehmenden Zuwachsraten - weiter expandiert, 10,1 % (2009), 7,4 % (2010), 5,7 % (2011) und 2012 nach ersten Schätzungen nur noch 1,0 %. Der Strukturwandel im Angebot hat sich bis zuletzt fortgesetzt. Hierfür waren mehreren Faktoren seit dem vollständigen Abbau der Fun-Games verantwortlich. Vor allem aber sind die GSG basierend auf der zum 1.1.2006 in Kraft getretenen SpielV ausgesprochen attraktiv und haben Kunden von anderen Angeboten abgezogen.

Tabelle 2: Umsätze der Unterhaltungsautomatenwirtschaft

Branchenebene	In Mill. €			
	2009	2010	2011	2012
Summe (nicht konsolidiert) ^{a)}	4.965	5.305	5.575	5.550
Industrie und Handel gesamt ^{a),} b)	1040	1090	1120	1050
Industrie	530	570	595	550
Großhandel	510	520	525	500
Aufstellerbereich ^{c)}	3.925	4.215	4.455	4.500
Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit	3.800	4.100	4.350	4.400
Unterhaltungsautomaten ohne Gewinnmöglichkeit und Sportspielgeräte	70	65	60	58
Internet-Terminals	55	50	45	42
a) Industrie und Großhandel (Absatz von Geräten, Spielpaketen über Kauf, Miete, Leasing).				
b) Hierin sind auch Importe von Nicht-Mitgliedern des VDAI geschätzt enthalten, ebenso wie die Exportumsätze der deutschen Hersteller.				
c) Aufstellereinnahmen = Kasseninhalt inkl. Wirteanteil und Mehrwertsteuer, Vergnügungssteuer etc.				

Quelle: VDAI; Berechnungen des ifo Instituts.

Im Jahr 2012 sind nur noch wenig neue Kapazitäten in den Markt gekommen. Außerdem weist der Befund von Trümper aus einer schon 2011 durchgeführten Feldstudie darauf hin, dass eine gewisse Sättigung erreicht ist. Die im Rahmen einer Begehung von

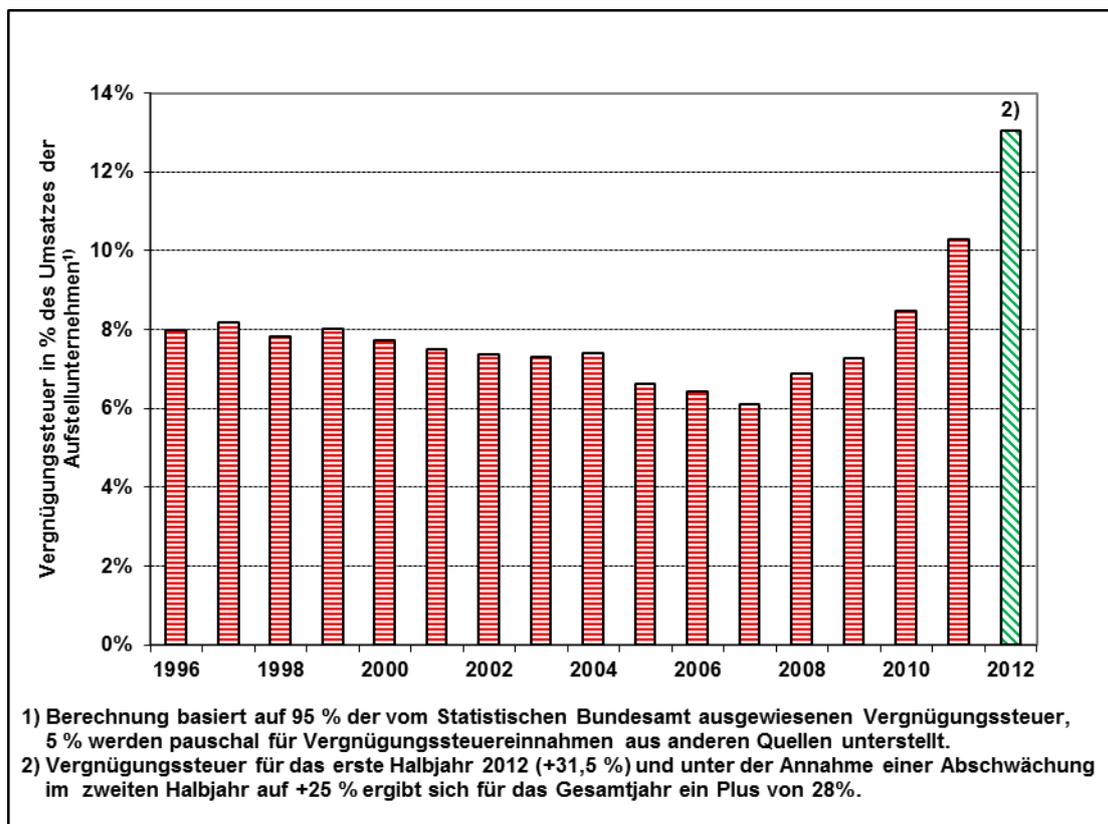
Spielstätten festgestellte Zahl der Besucher war im Mittel niedriger als noch ein Jahr vorher. Wichtiger sind aber die die Kapazitäten beschränkenden bzw. die Attraktivität beschneidenden Maßnahmen im Zusammenhang mit den Länder-Spielhallengesetzen zur Erklärung der schwachen Umsatzentwicklung im vergangenen Jahr.

Für 2013 kann – trotz einer gesamtwirtschaftlich noch befriedigenden Lage – im besten Fall mit einer Stagnation der Umsätze auf Aufstellerebene gerechnet werden. Da der GlüStV n.F. das erste Mal ein gesamtes Jahr in Kraft ist, und weitere Beschränkungen absehbar sind, ist ein Umsatzrückgang allerdings wahrscheinlich.

Eine große Herausforderung für die Aufstellunternehmen wird es in den kommenden Jahren werden, bei stagnierenden oder rückläufigen Umsätzen die in der jüngeren Vergangenheit stark gestiegenen steuerlichen Belastungen tragen zu können. Die Umsätze der Aufstellunternehmen sind – ausgehend von 2005 – bis 2012 nominal bei GSG um 86 % gestiegen. Dieser Anstieg hat allerdings die rückläufigen Umsätze bei den Unterhaltungsautomaten und Sportspielgeräten kompensieren müssen, so dass in der Summe die Umsätze in diesem Zeitraum nur um 40 % ausgeweitet worden sind. Die Belastung durch die Vergnügungssteuer hat parallel dazu um 175 % zugenommen, wobei es vor allem in den letzten Jahren zu einem starken Anstieg gekommen ist. Im Ergebnis hat die Belastung des Umsatzes im Mittel über Deutschland, die lange Zeit bei rund 8 % gelegen hatte, zuletzt einen Anteil von 13 % erreicht.¹⁴ (Abbildung 2)

¹⁴ Im Rahmen ihrer betriebswirtschaftlichen Untersuchungen kommt das Institut für Handelsforschung GmbH (ifH), Köln zu einem ähnlichen Ergebnis der Belastung der Aufstellunternehmen mit Vergnügungssteuer. Für das Jahr 2010 beträgt der Anteil an den Nettoerlösen bei 9,62 % (10,34 % gerechnet auf die Gesamtkosten). Siehe: ifH, Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen 2010 - Bericht, Köln 2010, S. 20.

Abbildung 2: Die Belastung der Aufstellunternehmen durch die Vergnügungssteuer



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

2. Rahmenbedingungen der Unterhaltungsautomatenwirtschaft

2.1. Die 5. Novelle der SpielV zielte auf eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des gewerblichen Geldspiels

Das gewerbliche Geldspiel hat eine lange Tradition in Deutschland. Es hat sich auf gesicherter rechtlicher Grundlage in den frühen fünfziger Jahren des letzten Jahrhunderts als die wichtigste Säule der Unterhaltungsautomatenwirtschaft etabliert. In den späten achtziger Jahren kamen Innovationen im Bereich der Sportspielgeräte dazu, und in den neunziger Jahren ermöglichten die Informations- und Kommunikationstechnologien weitere Neuerungen. Video-Automaten, Touch-Screen-Geräte, Simulatoren, etc. verbreiterten das Angebot. Dennoch blieb das Geldspiel bis Mitte der neunziger Jahre – mit einem Anteil von gut 70 % an den gesamten Bruttospielerträgen – das „Brot-und-Butter-Geschäft“ der Automatenaufstellunternehmen.

Allerdings hatte das Geldspiel zunehmend gegenüber alternativen Angeboten der Freizeitwirtschaft Ende der neunziger Jahre an Boden verloren. Besonders gravierend waren die durch das staatliche und staatlich-lizenzierte Glücksspiel ausgelösten Einbußen, dessen Betreiber – entgegen ihrem Auftrag, den Zugang zum Glücksspiel zu beschränken und den Spieltrieb zu kanalisieren – die Nachfrage über eine Ausweitung ihrer Kapazitäten und der Markteinführung von Glücksspielinnovationen stimulierten. Aufgrund der strikten Regulierung, der das gewerbliche Geldspiel unterliegt, konnte die Unterhaltungsautomatenwirtschaft den staatlichen und staatlich-lizenzierten Betreibern mit ihren durch keine Vorgaben beschränkten Produktinnovationen kein adäquat attraktives Angebot entgegensetzen, was zu einem dramatischen Verlust von Marktanteilen im gewerblichen Bereich führte.¹⁵

Die schwierige Situation des gewerblichen Geldspiels hatte das BMWi im Herbst 2000 veranlasst, eine strukturelle Reform der SpielV in Angriff zu nehmen. Der politische Willensbildungsprozess konnte jedoch erst 2005 abgeschlossen werden. Mit der zum 1. Januar 2006 in Kraft getretenen 5. Verordnung zur Änderung der SpielV bekam die Branche die lange Zeit geforderten verbesserten, mit der Situation in anderen europäischen Ländern vergleichbaren Rahmenbedingungen.

Dank der geänderten Vorgaben für die Gestaltung des gewerblichen Geldspiels war es den Herstellern von da an möglich, interessantere Spiele zu entwickeln und neue Kundengruppen zu erschließen. Dennoch dauerte es bis 2008, bevor die Aufstellunternehmen wieder das Umsatzniveau von Mitte des Jahrzehnts erreichen konnten.

¹⁵ H.-G. Vieweg, Die Unterhaltungswirtschaft – Chancen in einem dynamischen Markt?, in Taschenbuch der Automatenwirtschaft 2008, Berlin 2008, S. 48 ff.

Diese positive Entwicklung fiel allerdings in eine Zeit des Umbruchs im Glücks- und Gewinnspielmarkt. Das Internet gewann als neues Medium an Bedeutung. Neben den staatlichen und staatlich-konzessionierten Betreibern des Glücksspiels nutzten ausländische Anbieter –insbesondere im Bereich der Sportwetten – das Internet, um Zugang zum deutschen Markt zu erlangen. Die neue, größtenteils illegale Konkurrenz konnte dem legalen Glücksspiel erfolgreich Marktanteile abnehmen. Online-Casinos gewannen Kunden, Poker im Internet wurde zeitweilig zum Modetrend. Bei Sportwetten verlor das legale Spiel aufgrund der im Vergleich zu den im Illegalen und in einer rechtlichen Grauzone tätigen Anbietern viel zu niedrigen Auszahlquoten an Attraktivität. Oddset wurde in wenigen Jahren quasi marginalisiert.

In diesem schwierigeren Marktumfeld, in dem nun die staatlichen und staatlich-konzessionierten Glücksspielanbieter rückläufige Umsätze hinnehmen mussten, wurde das gewerbliche Geldspiel, das infolge der politisch gewollten, verbesserten Wettbewerbsfähigkeit expandieren konnte, zum Buhmann hochstilisiert und für die Marktanteilsverluste des monopolisierten Glücksspiels verantwortlich gemacht.

2.2. Die Länder versuchen das monopolisierte Glücksspiel mit juristisch fragwürdigen Gesetzen zu schützen

2.2.1. Nicht dem strikten Spielerschutz dienende Marktzutrittsbeschränkungen sind europarechtlich nicht haltbar

Den zunehmenden Angebotsdruck hatten die Bundesländer schon Mitte des letzten Jahrzehnts zum Anlass genommen, einen Staatsvertrag zu schließen, um eine für Deutschland einheitliche Regelung der Nicht-Zulassung privater Anbieter zum Glücksspiel zu erreichen. In dem am 1.7.2004 in Kraft getretenen Lotteriestaatsvertrag

(LottStV) sind in § 1 LottStV die Ziele niedergelegt. Der natürliche Spieltrieb der Bevölkerung sollte in geordnete und überwachte Bahnen gelenkt, insbesondere das Ausweichen auf nicht erlaubte Lotterien und Sportwetten verhindert und übermäßige Spielanreize abgewehrt werden.¹⁶

Eine Buchmacherin, der in Bayern die Genehmigung für das Anbieten von Sportwetten versagt worden war, hatte dagegen Klage beim Bundesverfassungsgericht (BVerfG) erhoben. Mit seinem Urteil vom 28. März 2006 zum staatlichen Sportwettenmonopol hatte das BVerfG nicht nur das bayerische Staatslotteriesgesetz, sondern auch den 2004 ratifizierten Lotteriestaatsvertrag kritisiert, die beide nahezu ausschließlich Bestimmungen zur Zuständigkeit und zur Organisation enthielten. Nur ansatzweise bestanden Regelungen, die sich auf den Jugend- und Spielerschutz und das Werbeverhalten bezogen. Dieser rechtliche Rahmen reichte für eine aktive Bekämpfung pathologischen Spielverhaltens nicht aus. Daher stellte das staatliche Sportwettenmonopol in seiner damaligen Form einen unzulässigen Eingriff in das Recht der Berufsfreiheit dar.

Das BVerfG hatte dem Gesetzgeber den Auftrag erteilt, bis zum 31. Dezember 2007 einen verfassungsgemäßen Rahmen zu schaffen. Dieser könne sowohl durch eine konsequente Ausgestaltung des Wettmonopols erreicht werden, die sicherstellt, dass es wirklich der Suchtbekämpfung dient. Alternativ könne die Verfassungskonformität aber auch durch eine gesetzlich normierte und kontrollierte Zulassung gewerblicher Veranstaltungen durch private Wettunternehmen ermöglicht werden.¹⁷

Der Entwurf eines Glücksspielstaatsvertrags – im folgenden Glücksspielstaatsvertrag alte Fassung (GlüStV a.F.) – war bei der Europäischen Kommission am 21. Dezember

¹⁶ Hans-Günther Vieweg, Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2007 und Ausblick 2008, München 2008, S. 40f.

¹⁷ BVerfG Az.: 1 BvR 1054/01, vom 28. März 2006.

2006 zur Notifizierung eingereicht worden. Der sich daran anschließende Dialog zwischen der Europäischen Kommission und Deutschland zeigte die kritischen Punkte auf, u.a. das absolute Internetverbot.¹⁸ In einer weiteren Mitteilung der Kommission wurde auf unzulässige Einschränkungen bei der Inanspruchnahme von Finanzdienstleistungen (Artikel 56 EG-Vertrag) und Werbediensten im Zusammenhang mit dem Glücksspiel hingewiesen, die dem europäischen Recht widersprechen könnten. Hierbei ging es in erster Linie um die Beschränkung eines grenzüberschreitenden, in anderen Mitgliedstaaten erlaubten Spielangebots. Die Kommission wies auch auf Inkohärenzen hin, wie auf die Beschränkung von Werbedienstleistungen für bestimmte Glücksspielangebote wie Sportwetten, wohingegen Glücksspiele, die ein höheres Suchtpotenzial aufweisen, wie z.B. Glücksspielautomaten oder Pferdewetten nicht von dem Verbot im GlüStV a.F. erfasst werden.¹⁹

Die länderbezogene Aufteilung des Glücksspielmarkts wurde in der ausführlichen Stellungnahme der EU-Kommission vom 14. Mai 2007 ebenfalls problematisiert und steht im Widerspruch zu der Verpflichtung der Bundesrepublik, keine Maßnahmen einzuführen, die die praktische Wirksamkeit der EU-Wettbewerbsregeln beeinträchtigen können. Hierbei geht es um das Erfordernis der „Lokalisierung“ im Zusammenhang mit der Veranstaltung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele. Das Verbot der Nutzung des Internets in Verbindung mit der erforderlichen Erlangung einer Erlaubnis des jeweiligen Ziel-Bundeslandes für die Einführung eines Glücksspielangebots begrenzt die Geschäftstätigkeiten der Lottogesellschaften auf das Bundesland, in dem sie ansässig sind. Diese Bestimmungen schreiben die regionale Aufteilung des Glücksspielmarktes fest,

¹⁸ Ausführliche Stellungnahme der Kommission vom 22. März 2007, in: Mitteilung der Kommission – SG (2007) D/50767 Richtlinie 98/34/EG zur Notifizierung 2006/0658/D.

¹⁹ Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen, Stellungnahme zu dem notifizierten Entwurf für einen Staatsvertrag zum Glücksspielwesen (Markt.E2/KD/dd D (2007) 5757), Brüssel, der 14. Mai 2007.

die das deutsche Kartellamt in seiner Entscheidung vom 23. August 2007 verurteilt hat.²⁰

Nichtsdestotrotz war der Vertrag rechtzeitig von allen Ländern ratifiziert worden und konnte zum 1. Januar 2008 in Kraft treten. Der GlüStV a.F. enthielt eine Reihe von Regelungen zur Kanalisierung des Spieltriebs, zur Vermeidung von übermäßigem Spielen und den Folgen des exzessiven Spielerverhaltens.

Die Bundesregierung berief sich gegenüber der EU-Kommission auf das nationale Recht, die Höhe des Schutzniveaus gegenüber den negativen Folgen des Glücksspiels festzulegen. Die zu diesem Zweck errichteten Marktzutrittsbarrieren würden im Spannungsfeld zwischen dem Recht der freien Berufsausübung und der Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes, auf der einen Seite, sowie den übergeordneten politischen Zielen der Bekämpfung pathologischen Spielverhaltens, auf der anderen Seite, stehen. Die Stellungnahmen der Bundesregierung und der Kommission machen große Unterschiede in der Bewertung deutlich, die sich sowohl auf die Verhältnismäßigkeit als auch auf die Konsistenz der einzelnen Maßnahmen beziehen.²¹ Schon am 31. Januar 2008 leitete die EU-Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland ein.²²

In mehreren Urteilen vom 8. September 2010 kam der Europäische Gerichtshof (EuGH) zu dem Ergebnis, dass das Glücksspiel in Deutschland durch den am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen GlüStV a.F. nicht in kohärenter und systematischer Weise begrenzt

²⁰ Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen, Stellungnahme zu dem notifizierten Entwurf für einen Staatsvertrag zum Glücksspielwesen (Markt.E2/KD/dd D (2007) 5757), Brüssel, der 14. Mai 2007, S. 7.

²¹ Zu einer ausführlichen Diskussion der Argumente siehe: Hans-Günther Vieweg, *Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2007 und Ausblick 2008*, München 2008, S. 43ff.

²² Im Unterschied zum GlüStV a.F. hat die am 1. Januar 2006 in Kraft getretene novellierte SpielV das Notifizierungsverfahren bei der Europäischen Kommission ohne Einwände durchlaufen und erfüllt die im wegweisenden Urteil in der Sache „Gambelli“ zur europarechtlichen Regulierung des Glücksspielmarktes geforderten Bedingungen, EuGH, Rs. C-243/01, Urteil vom 6. November 2003.

ist.²³ Der GlüStV a.F., dessen Laufzeit von vornherein bis zum 31. Dezember 2011 befristet war, verlor durch die Urteile des EuGH zwar nicht seine Gültigkeit, sondern galt zunächst mit seinen Werbe- und Vertriebsbeschränkungen für die staatlichen und staatlich-lizenzierten Glücksspielanbieter weiter. Aufgrund des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts war der GlüStV a.F. allerdings nicht mehr anwendbar, soweit daraus erwachsende Beschränkungen die grenzüberschreitende Dienstleistungsfreiheit betrafen, wie beispielsweise aus dem Ausland angebotene Glücksspiele im Internet.

Der EuGH hatte bis zu seinen Entscheidungen vom 8. September 2010 die rechtliche Bewertung an der vertikalen Kohärenz ausgerichtet. Generalanwalt Mengozzi hatte in seinen Schlussanträgen zu den beim EuGH anhängigen Vorabentscheidungsverfahren, die im zeitlichen Verlauf zu den Urteilen vom 8. September 2010 ergangen sind, in diesem Sinne nochmals deutlich gemacht, dass aus europarechtlicher Sicht bezogen auf Kohärenz und Systematik keine einheitliche Regulierung des Spielmarktes insgesamt (horizontale Kohärenz) notwendig ist, sondern - wie auch das BVerfG in seiner Entscheidung vom 20. März 2009 festgestellt hat – die Kohärenz innerhalb eines jeden Spielsegments (vertikale Kohärenz) gewährleistet sein muss.²⁴

Erstmals war der EuGH in seinen Urteilen vom 8. September 2010 von seiner bis dahin strikt vertikalen Betrachtungsweise abgewichen und hatte die horizontale Kohärenz angemahnt, die in Deutschland nicht gewährleistet sei. Intensive Werbekampagnen der staatlichen Monopole dienen der Gewinnmaximierung. Hinzu kommen Casino- und Automatenspiele, die nicht dem staatlichen Monopol unterliegen, aber ein höheres Suchtpotential als vom Monopol erfasste Spiele aufweisen und die zudem noch expandieren. Eine solche Politik zielt eher darauf ab, zur Teilnahme an Spielen zu animieren,

²³ 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“.

²⁴ Schlussanträge Paolo Mengozzi vom 4. März 2010, Rs. C 316/07 „Markus Stoß“ u. a.; BVerfG, Beschluss vom 20. März 2009, Az. 1 BvR 2410/08, Rdn. 17.

so dass die mit dem öffentlichen Monopol beabsichtigte Zielsetzung, nämlich übermäßiges Spielen zu verhindern, nicht mehr wirkungsvoll verfolgt werden kann. Das Monopol ist mit Blick auf Art. 49 EG-Vertrag nicht mehr zu rechtfertigen.²⁵

Für seine europarechtliche Bewertung ist der EuGH bei seinen Entscheidungen an die Tatsachenfeststellungen der jeweils vorlegenden nationalen Gerichte gebunden. Seinen Urteilen lagen, da in den Verfahren vor den vorlegenden Gerichten offenbar nicht dargelegt, keine Informationen zur Regulierung des gewerblichen Geldspiels zugrunde. Nicht ausreichend gewürdigt wurde, dass das in §§ 33c ff. GewO und der hierzu erlassenen SpielV geregelte gewerbliche Geldspiel ebenso wie die vom GlüStV a.F. erfassten Glücksspiele seit jeher von Aspekten des Spielerschutzes dominiert wird und daher ebenfalls die in § 1 GlüStV a.F. formulierten Ziele erfüllt.²⁶

Die Ministerpräsidenten der Länder leiteten aus den Entscheidungen des EuGH, die auf unvollständiger Informationsbasis erfolgten, in Verbindung mit der Änderung von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG im Rahmen der Föderalismusreform I, die die Kompetenz für das Recht der Spielhallen den Ländern zuordnete, die Möglichkeit ab, zusätzlich zu der in der Verantwortung des BMWi liegenden Regulierung des gewerblichen Geldspiels, die insbesondere den Schutz der Spieler gewährleistet, eigene Vorschriften zu erlassen. Diese Regelungen haben Eingang in die Änderungen des Glücksspielstaatsvertrages (GlüStV n.F.) gefunden, der aus der Sicht der Länder notwendig wurde, da sich der GlüStV a.F. europarechtlich als nicht haltbar erwiesen hatte, und die Länder mehrfach vor deutschen Gerichten gescheitert waren.²⁷

²⁵ Gerichtshof der Europäischen Union, „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 Nr. 78/10, Luxemburg, den 8. September 2010; Urteil vom 8. September 2010, Rs. C – 46/08 „Carmen Media“.

²⁶ OVG NRW, Beschluss vom 30. Juli 2008, Az. 4 B 2056/07, Rdn. 49.

²⁷ U.a. BGH, Urteil vom 14. August 2008, Az. KVR, WM 2008, S. 1983 ff.

2.2.2. Dem gewerblichen Geldspiel soll mit verfassungswidrigen Vorschriften die Existenzgrundlage entzogen werden

Die Ministerpräsidenten der Länder der Bundesrepublik Deutschland haben – zunächst mit Ausnahme von Schleswig-Holstein – am 15. Dezember 2011 den GlüStV n.F. unterzeichnet. Durch Vorlage von 14 Ratifizierungsurkunden bis zum 30. Juni 2012 konnte der GlüStV n.F. am 1. Juli 2012 in Kraft treten. Er gilt heute in allen Ländern.²⁸ Außerdem haben die meisten Länder Ausführungsgesetze zum GlüStV n.F. bzw. SpielhG erlassen, die die Vorschriften aus dem GlüStV n.F. zum Teil übernehmen, konkretisieren und vielfach die Regulierung sogar noch verschärfen. Nur in Brandenburg ist der Gesetzgebungsprozess aufgrund der dort für notwendig erachteten Notifizierung noch nicht abgeschlossen. Die spielhallenbezogenen Vorschriften der Länder unterscheiden sich in zentralen Bereichen beträchtlich, so dass von einer europarechtlich gebotenen, kohärenten Regulierung nicht gesprochen werden kann.

Deutlich vor Inkrafttreten des GlüStV n.F. wurde in Schleswig-Holstein ein SpielhG (seit 27. April 2012) ebenso wie Berlin (seit 2. Juni 2011) und Bremen (seit 20. Mai 2011) in Kraft gesetzt.

2.2.2.1. Seitens der Länder zusätzlich eingeführte Spielhallenerlaubnisse greifen in unzulässiger Weise in die Vermögenswerte der Aufstellunternehmen ein

Das zentrale Instrument zur Zurückdrängung des gewerblichen Geldspiels ist die gesonderte glücksspielrechtliche Erlaubnis, die im GlüStV n.F. verankert ist. D.h. zu der gewerblichen Erlaubnis gemäß § 33i GewO kommt in den meisten Ländern der glücksspielrechtliche Erlaubnisvorbehalt – alternativ oder kumulativ - als Marktzutritts-

²⁸ In Nordrhein-Westfalen gilt der GlüStV n.F. seit 1. Dezember 2012 und in Schleswig-Holstein seit 25. Januar 2013.

hürde hinzu. In einigen Ländern besteht nur die glücksspielrechtliche Erlaubnispflicht (Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen). In einigen Ländern muss weiterhin nur eine Erlaubnis nach § 33i GewO eingeholt werden, wobei allerdings die glücksspielrechtlichen Vorgaben erfüllt sein müssen (Schleswig-Holstein, Sachsen).

Die gewerberechtliche Erlaubnis zum Betrieb einer Spielstätte gemäß § 33i GewO wird ohne zeitliche Befristung erteilt. Mit dem glücksspielrechtlichen Erlaubnisvorbehalt wird nicht nur eine weitere Hürde aufgebaut, sondern auch wesentlich in die Eigentumsrechte der Spielhallenbetreiber eingegriffen. Während der GlüStV n.F. nur eine gesonderte glücksspielrechtliche Erlaubnis verlangt, beschränken die spielhallenbezogenen Regelungen der meisten Länder die glücksspielrechtliche Erlaubnis zeitlich, wobei die Spannbreite der Fristen willkürlich gesetzt scheint:

- Gemäß dem Ausführungsgesetz Nordrhein-Westfalens zum GlüStV n.F. sind die Erlaubnisse für Spielstätten zu befristen, und zwar längstens bis zum 30. Juni 2021.
- Bremen und Thüringen sind besonders restriktiv mit einem Zeitrahmen von fünf Jahren und aus begründetem Anlass auch weniger.
- Im Saarland sind die glücksspielrechtlichen Erlaubnisse zu befristen, ohne dass der Gesetzgeber einen Zeitrahmen vorgegeben hat.
- Die Länder Baden-Württemberg, Brandenburg (E), Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein halten eine Befristung auf 15 Jahre für angemessen.
- In Berlin kann die glücksspielrechtliche Erlaubnis ebenso nur mit einer Befristung erteilt werden.
- Die Vorschriften für die glücksspielrechtlichen Erlaubnisse in Bayern, Niedersachsen und Rheinland-Pfalz sehen keine Befristung vor.

Die Eingriffe der Länder in die Eigentumsgarantie von Art. 14 GG erfolgen explizit, um die in § 1 GlüStV n.F. formulierten Ziele zu erreichen. Das Entstehen pathologischen Spielverhaltens soll verhindert und durch ein begrenztes Angebot eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel geschaffen werden, damit der natürliche Spiel-

trieb der Bevölkerung in geordnete Bahnen gelenkt wird. Angesichts der in ihrem Umfang und in ihrer Intensität gravierenden Unterschiede der Eingriffe in ein zentrales, durch das Grundgesetz garantiertes Recht kann das Vorgehen der Länder als Willkür bezeichnet werden.

In einigen Ländern ist nicht klar geregelt, in welcher Beziehung die glücksspielrechtliche zur gewerberechtlichen Erlaubnis gemäß § 33i GewO steht. Eine rechtliche Klärung ist notwendig. Da jedoch weitere Genehmigungen zum Betrieb einer Spielstätte, wie

- die Aufstellerlaubnis (§ 33c Abs. 1 GewO) und
- die Geeignetheitsbestätigung für den konkreten Aufstellungsort (§ 33c Abs. 3 GewO)

erforderlich sind, ist in Anbetracht der Zahl der Genehmigungen zu fragen, ob es sich nicht um eine rechtsstaatliche Überreglementierung handelt.²⁹

Aufgrund der unbefristeten gewerberechtlichen Erlaubnis zum Betreiben einer Spielstätte gemäß § 33i GewO tätigt der Unternehmer seine Investitionen. Durch die Verknüpfung verwaltungsrechtlicher Grundlagen des Spielhallenbetriebs mit den privatwirtschaftlichen Eigenleistungen des Spielhallenbetreibers erstreckt sich der Eigentumschutz auch auf die gewerberechtliche Erlaubnis. Da in Verbindung 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 unbefris-

²⁹ 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. 184f.

tete Erlaubnis in eine befristete umgewandelt. Ein solcher Eingriff stellt aus verfassungsrechtlicher Sicht eine Enteignung im Sinne des Art. 14 GG dar.³⁰

In einer verfassungsrechtlichen Würdigung stellt Schneider die vom Gesetzgeber gemachten Gründe für eine zeitliche Beschränkung der Spielhallenerlaubnisse den daraus erwachsenden Belastungen für die Unternehmen gegenüber. Der Gesetzgeber argumentiert im Wesentlichen mit einer Eindämmung der Verdichtung des Spielangebots wegen seiner angeblich sozialschädlichen Wirkung und mit einer Durchsetzung eines verbesserten Spielerschutzes wegen der vermeintlich hohen Gefahr pathologischen Spielens beim gewerblichen Geldspiel. Hierzu rechnet Schneider detailliert die Vermögenseinbußen für die Betreiber von Spielstätten zusammen, die sich aus ihren Verpflichtungen, die üblicherweise über 15 Jahre laufenden Mietverträge zu erfüllen oder Nachmieter zu finden – was sich in Anbetracht von Überkapazitäten bei Gewerbeflächen schwierig gestalten dürfte – ergeben. Hinzu kommen notwendige Wertberichtigungen in den Bilanzen, außerordentliche Abschreibungen auf Lizenzen und Betriebsausstattung. Schneider nennt einen Gesamtschaden für den Bereich der Aufstellunternehmen von zirka 4 Mrd. € in Deutschland bei einer Übergangsfrist von nur fünf Jahren. Landesgesetzliche Regelungen mit einer so kurzen Übergangsfrist verstoßen offensichtlich gegen Art. 14 GG und sind verfassungswidrig. Um den Schaden für die Branche in verfassungsrechtlich vertretbaren Grenzen zu halten, hält Schneider einen Zeitraum von etwa 15 Jahren für zwingend erforderlich.³¹

³⁰ 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.

³¹ 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.

2.2.2.2. Die Länder überschreiten die ihnen gegebenen Kompetenzen zur Regulierung des gewerblichen Geldspiels

Mit einer Grundgesetzänderung trat die erste Stufe der Föderalismusreform am 1. September 2006 in Kraft. Durch die Reform sollten die Handlungs- und Entscheidungsfreiheit von Bund und Ländern verbessert, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zugeordnet sowie die Effizienz und die Zweckmäßigkeit bei der Aufgabenerfüllung gesteigert werden. Die Länder erhielten einige neue Gesetzgebungskompetenzen, die bisher in der konkurrierenden – aber meist vom Bund in Anspruch genommenen – Zuständigkeit lagen.

Dies betrifft u. a. die dem Gewerberecht unterliegende Unterhaltungsautomatenwirtschaft, für die die Kompetenzen zwischen Bund und Ländern bezüglich des Rechts der Spielhallen teilweise neu geordnet wurden. Mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (GG) vom 28. August 2006 wurde mit der Änderung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG die Gesetzgebungskompetenz für das „Recht der Spielhallen“ (§ 33i GewO) in die ausschließliche Kompetenz der Länder übertragen.

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. Bei der Formulierung des Ausnahmekatalogs hat der Verfassungsgeber eine in § 33i GewO und zahlreichen weiteren Vorschriften des einfachen Rechts (Ladenschlussgesetze, Baunutzungsverordnung, Kommunalabgabensteuergesetze) normativ ausgeformte Materie vorgefunden, die - ohne gegen den Vorrang der Verfassung zu verstoßen - angewendet werden kann.

Trotz der prozeduralen Verknüpfungen besteht nach Schneider 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, der es geböte, 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.³² Zu ähnlichen Ergebnissen und einer auf § 33i GewO beschränkten Zuständigkeit der Länder kommen auch die meisten anderen Autoren.³³ Eine eng definierte Zuständigkeit der Länder mit Blick auf das Spielhallenrecht war sogar von den Ländern selbst in den Erläuterungen zum GlüStV a.F. (A.II.3) anerkannt worden.

Das Recht der Spielgeräte ist seinem Inhalt nach ein auf Bundesebene anzusiedelndes Recht, das eine einheitliche technische Konfiguration, die Überprüfung der Konformität und eine einheitliche Beschränkung des Gefährdungspotentials der GSG für Deutschland gewährleistet, ebenso wie den freien Warenverkehr. In enger Beziehung zu Konfiguration und Gefährdungspotential steht in sachlicher Hinsicht die Art und Weise ebenso wie die Anzahl der aufzustellenden GSG, die bundeseinheitlich zu regeln sind.³⁴

Die Ministerpräsidenten der Länder sehen sich aufgrund der oben zitierten, auf unvollständiger Informationsbasis erfolgten Entscheidungen des EuGH in einer Position, die es vermeintlich erlaubt, umfassend in die Regulierung des gewerblichen Geldspiels einzugreifen. Außerdem leiten sie – entgegen der mehrheitlich von Experten vertretenen Auffassung einer ausschließlich „lokal radizierten“ Zuständigkeit der Länder gemäß § 33i GewO für das gewerbliche Geldspiel – weiterreichende Eingriffsmöglichkeiten aus den im Rahmen der Föderalismusreform I vom Bund auf die Länder übergegangenen Kompetenzen ab.

³² Hans-Peter Schneider, Das Recht der Spielhallen nach der Föderalismusreform, in: Föderalismus Studien Bd. 23, Baden-Baden 2009, S. 45.

³³ Winfried Kluth, Die Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Spielhallen nach der Neufassung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, in: 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. Bundesratsdrucksache 881/10.

³⁴ BMWi, Bundesratsdrucksache 881/10, a.a.O., S. 65f.

§ 25 Abs. 2 GlüStV n.F. untersagt die Erteilung mehrerer Konzessionen für Räumlichkeiten in einem Gebäude oder Gebäudekomplex. Diese Regelung, die weder einen regionalen noch einen lokalen Bezug aufweist, zielt auf eine bundesweit einheitliche Begrenzung für Spielstätten.³⁵ In ihren Ausführungs- und SpielhG wird diese Vorschrift von allen Ländern unverändert übernommen. Über die Vorschriften des GlüStV n.F. hinaus haben die Länder Berlin und Hamburg in ihren SpielhG die Zahl der GSG, die gemäß der Vorschriften der SpielV bundeseinheitlich bei 12 liegt, auf 8 Geräte reduziert. Die Länder verstoßen mit diesen Vorschriften gegen die in diesem Bereich dem Bund zustehende Gesetzeskompetenz.³⁶

Das Verbot von Mehrfachkonzession ist ein massiver Eingriff in die Eigentumsrechte der Betreiber von Spielstätten. Der Zwang zu einem umfassenden Kapazitätsabbau führt – insbesondere bei den in den letzten Jahren neu entstandenen und zumeist größeren Spielhallenkomplexen – zu einer grundlegenden Verschlechterung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen. Dies widerspricht dem rechtsstaatlichen Grundsatz des Vertrauensschutzes, auf den Wirtschaftssubjekte bei ihren Entscheidungen bauen können. Eine alternative Nutzung von freiwerdenden Räumlichkeiten wird zumeist nicht gegeben sein. Daher spricht viel dafür, dass es sich bei der Vorschrift nicht nur um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG handelt, sondern um einen enteignungsgleichen Eingriff. Auch der baurechtliche Bestandsschutz ist zugunsten der Spielhallenbetreiber in die Abwägung einzubeziehen. Dies gilt umso mehr, als eine Übergangsfrist von nur fünf Jahren vollkommen unzureichend und unangemessen ist. Würde das Verbot als eine entschädigungslose Enteignung oder als enteignungsgleicher

³⁵ Hans-Peter Schneider, Das Recht der Spielhallen nach der Föderalismusreform, Baden-Baden 2009, S. 61; Winfried Kluth, Die Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Spielhallen nach der Neufassung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, Halle-Wittenberg, 2010, S. 40, 58ff.

³⁶ B. Pieroth, Th. Lammers, Das Berliner Spielhallengesetz und die Kompetenzordnung des Grundgesetzes, GewArch 2012, S. 1 ff.

Eingriff betrachtet, wäre es verfassungswidrig, auch mit einer Übergangsfrist von 15 Jahren.³⁷

2.2.2.3. Die Mindestabstandsregelung – ein gänzlich ungeeignetes Instrument regionaler und kommunaler Strukturpolitik

In den Medien wird von Kritikern der Branche häufig der Eindruck einer „Spielstätten-schwemme“ vermittelt. In der Tat hat sich ein struktureller Wandel vollzogen. Kleine, meist unauffällige Spielstätten sind verschwunden und haben größeren Einrichtungen Platz gemacht, die sich nicht verschämt verstecken, sondern auch durch Werbebotschaften ins Auge fallen. In einigen Großstädten ist ein weiterer, allerdings beklagenswerter Trend zu beobachten. Es entstehen vermehrt illegale Spiellokale unter dem Deckmantel von Internetcafés oder Handy-shops mit Geldspielgeräten. In genehmigungsfreien Gaststätten ist in einigen Stadtvierteln das Spiel an Geldspielgeräten oft die Haupteinverbruchsquelle, während das Angebot an Getränken und Speisen einen Nebenerwerb darstellt.

Gemäß § 25 Abs. 1 GlüStV n.F. ist der Mindestabstand in den SpielhG und Ausführungsgesetzen der Länder zu konkretisieren. In den Ländern reicht die Spanne des gesetzlich geforderten Mindestabstands zwischen Spielstätten von 100 m bis 500 m. Darüber hinaus sind weitere Abstandsregelungen vorgeschrieben wie beispielsweise Abstände zu Spielbanken (§ 11 Abs. 4 AGGlüStV M-V) sowie zu Schulen, Kinder- und Jugendeinrichtungen etc. Die Abstandsregelungen sind insbesondere für Stadtzentren und Vergnügungsviertel relevant.

In diesen Vierteln existieren neben Gastwirtschaften, Bars und Tanzlokalen auch Spielstätten, die ihr Angebot bereithalten. Hier wird es, sofern die Abstandsvorschriften juris-

³⁷ 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. 223f.

tisch Bestand haben³⁸, zu einem Abbau von Spielstätten bis auf eine einzige Spielstätte kommen. Der Druck auf den Markt für Gewerbeimmobilien infolge der seit Jahren - besonders im Einzelhandel - zu beobachtenden Konsolidierung und Konzentration des Angebots wird verstärkt. Insbesondere in den von der Abstandsregelung betroffenen Stadtvierteln werden die Leerstände beschleunigt zunehmen, da alternative Nutzungsmöglichkeiten nicht in ausreichendem Maße vorhanden sind. Die pauschalen, nicht lokal radizierten Abstandsregeln auf Landesebene geben den Gemeinden eben nicht den Gestaltungsspielraum, den sie bräuchten, um eine sinnvolle kommunale Strukturpolitik zu betreiben, bei der die Interessen aller Beteiligten berücksichtigt werden können.³⁹

Aus den gemäß § 1 GlüStV n.F. verfolgten Zielen zur Eindämmung und Kanalisierung des Spieltriebs lassen sich in keiner Weise Beschränkungen ableiten, die eine Mindestabstandsregelung verlangen. Eine Konzentration von Spielstätten in kommunalen Kerngebieten und Vergnügungsvierteln erhöht die Transparenz und erleichtert die Kontrollen über das gewerbliche Geldspiel, die von den Ordnungsbehörden durchgeführt werden, um die Einhaltung der Vorschriften zu prüfen. Die Mindestabstandsregelung leistet dagegen einer geographischen Verteilung von Spielstätten Vorschub und damit einer Ansiedlung in Gebieten, die bisher nicht von diesen Spielangeboten erschlossen worden sind. Eine vergleichsweise effiziente und effektive Kontrolle ist nicht möglich.⁴⁰

³⁸ Wie bei den Mehrfachkonzessionen gelten auch für die Abstandsregeln die gleichen Übergangsfristen von fünf Jahren, sofern die Vorschriften auf verschiedene Inhaber bestehender Spielstätten Anwendung finden. Auch hier gilt wie bei den Mehrfachkonzessionen der gleiche Bestandsschutz gemäß Art. 14 Abs. 1, Satz 2 GG. Die Übergangsfrist von fünf Jahren ist verfassungswidrig. Siehe: Hans-Peter Schneider, Bestandsschutz im Rechtsstaat – Zur Verfassungsmäßigkeit der Übergangsregelungen im neuen Spielhallenrecht der Länder, in: Michael Schmittmann (Hgg.), Neuordnung des Glücks- und Gewinnspielmarkts in Deutschland, Wien – München 2012, S. 222f.

³⁹ In Bingen – so wurde im Rahmen von Experteninterviews mitgeteilt - hat die Stadtverwaltung die für sie geltenden Abstandsregeln von Rheinland-Pfalz auf die in der Stadt angesiedelten sieben Spielstätten angewandt und ist zu dem Ergebnis gekommen, dass keine einzige Spielstätte nach Ablauf der Übergangsfrist am Standort genehmigungsfähig wäre.

⁴⁰ Aus suchtpreventiver Sicht ist eine Ansammlung von Spielstätten in bestimmten Bezirken positiv zu beurteilen. Siehe: Tilman Becker, Stellungnahme vom 13.3.2012 zum SPD Antrag im deutschen Bundestag „Glücksspielsucht bekämpfen“ [BT-Drs. 17/6388].

Mit Blick auf die Begründungen für die Mindestabstandregelung im GlüStV n.F. bestehen erhebliche Zweifel an der Geeignetheit und Erforderlichkeit der Vorschriften. Hinzu kommt, dass die in den Ländern geforderten Distanzen sehr unterschiedlich ausfallen, was gegen das Vorliegen objektiv nachvollziehbarer Kriterien spricht und den Eindruck der Willkür vermittelt. Die Unterschiede zwischen den Vorschriften der Länder stehen auch der europarechtlich geforderten Kohärenz entgegen. Die Mindestabstandsregelungen stehen in keiner Beziehung zu den im GlüStV n.F. formulierten Zielen. Im Gegenteil, sie laufen ihnen zuwider und erweisen sich als ein schwerer und unverhältnismäßiger Eingriff in die Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit. Nach der Rechtsprechung des EuGH ist ein solcher Eingriff allenfalls dann zu rechtfertigen, wenn damit eine gleichmäßige Versorgung der Bevölkerung mit Dienstleistungen und Gütern sichergestellt werden soll.⁴¹

Die Baunutzungsverordnung (BauNVO) in der novellierten Fassung von 1990 setzt Grenzen für die Errichtung von Spielstätten, die baurechtlich als Vergnügungsstätten kategorisiert sind. In sieben von neun Baugebietskategorien sind Spielstätten prinzipiell unzulässig. In einer Kategorie (Kerngebiet) sind Spielstätten allgemein und in einer Kategorie (Gewerbegebiet) ausnahmsweise zulässig. Eingriffsmöglichkeiten der Gemeinden in die Ansiedlung von Spielstätten bestehen aber auch für die einzige Baugebietskategorie, in der Spielstätten allgemein zulässig sind, das Kerngebiet.⁴² Das umfangreiche, den Gemeinden zur Verfügung stehende bau- und planungsrechtliche Instrumentarium zur Begrenzung von Investitionsvorhaben in Spielstätten ermöglicht

⁴¹ Christoph Herrmann, Europarechtliche Bewertung der Einbeziehung des gewerblichen Geldspiels in den Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag vom 28. Oktober 2011 (politische Einigung), in: Michael Schmittmann (Hgg.), Neuordnung des Glücks- und Gewinnspielmarkts in Deutschland, Wien – München 2012, S. 76, 90.

⁴² Siehe: H.-G. Vieweg, Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2011 und Ausblick 2012, Januar 2012, München, S. 25 ff.

schon heute eine Steuerung der städtebaulichen Entwicklung, die den Wünschen und Bedürfnissen der Kommunen Rechnung trägt.⁴³

Seit Herbst 2012 ist eine Änderung des Städtebaurechts in Arbeit, die speziell in § 9 BauGB die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten oder bestimmte Arten von Vergnügungsstätten in bebauten Ortsteilen regelt. Diese Änderung zielt in erster Linie auf Spielstätten und soll den Kommunen die Möglichkeit geben, eine Genehmigung pauschal auszuschließen. Im Rahmen eines Bebauungsplans können Gemeinden eine Entscheidung über die Zulässigkeit, Nicht-Zulässigkeit oder ausnahmsweise Zulässigkeit treffen. § 9 Abs. 2a BauGB dient in diesem Zusammenhang der Unterstützung gemeindlicher Planungshoheit und kann für eine gezielte Regelung städtebaulicher Aspekte genutzt werden. Im nicht beplanten Innenbereich dient der neue § 9 Abs. 2b BauGB (E) der Steuerung der Ansiedlung von Vergnügungsstätten. Er gestattet die Aufstellung eines einfachen Bebauungsplans, in dem nur oder im Wesentlichen die Festsetzung getroffen wird, dass Vergnügungsstätten oder bestimmte Arten von Vergnügungsstätten nicht oder nur ausnahmsweise zulässig sind.

2.2.2.4. Weitere die wirtschaftliche Existenz von Spielhallenunternehmen gefährdende Maßnahmen

Die Länder überschreiten mit dem Verbot von Mehrfachkonzessionen und der Beschränkung der Zahl der aufzustellenden GSG je Spielstätte nicht nur die ihnen im Rahmen der Föderalismusreform I zugeordnete Kompetenzen, sondern beschränken massiv den der Branche durch Bundesrecht zugestandenen wirtschaftlichen Gestaltungsspielraum. Der mit diesen Vorschriften geforderte Kapazitätsabbau in Verbindung

⁴³ Siehe hierzu: Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts, „Die Anzahl der Spielhallen, die dem bauplanungsrechtlichen Begriff der Vergnügungsstätten zuzurechnen sind, hat in den vergangenen Jahren zugenommen. Im Rahmen der „Berliner Gespräche zum Städtebaurecht“ wurde festgestellt, dass das Steuerungsinstrumentarium der Baunutzungsverordnung sich insoweit als grundsätzlich ausreichend erweist.“ Bundesrat Drucksache 474/12, vom 10. August 2012, S. 17.

mit weiteren seitens der Länder beabsichtigten oder schon umgesetzten Einschränkungen führt zu einer Bedrohung bisher wirtschaftlich gesunder Unternehmen. Die für die einzelnen Spielhallen ertragsbelastenden Maßnahmen, die in der Summe für viele Unternehmen einen wirtschaftlichen Betrieb unmöglich machen, stellen sich wie folgt dar:

- Die nicht in der Zuständigkeit der Länder stehende Reduzierung der je Spielhallenkonzession maximal aufstellbaren GSG in Berlin und Hamburg verringert die von Aufstellunternehmen installierbaren Kapazitäten.
- In die gleiche Richtung wirkt auch das in § 25 Abs. 1 und 2 GlüStV n.F. angestrebte Verbot von Mehrfachkonzessionen.⁴⁴ Optimale Betriebsgrößen liegen nach Expertenmeinung aber bei drei bis vier Konzessionen pro Gebäude / (-komplex).
- Die Ausweitung der Sperrzeiten auf mindestens drei Stunden gemäß § 26 Abs. 2 GlüStV n.F. wird in den meisten Ländern weiter verschärft. In elf von sechzehn Ländern werden die Sperrzeiten auf fünf und mehr Stunden ausgeweitet. Das Regelungsgefälle gegenüber den Sperrzeiten für Schank- und Speisewirtschaften nimmt wieder weiter zu.
- Die Erhöhung der Vergnügungssteuersätze hat in der jüngeren Vergangenheit zu einem dramatischen Anstieg der Belastung des gewerblichen Geldspiels geführt. Im Jahr 2007 lag der Anteil der Vergnügungssteuern am Bruttoertrag des Geldspiels bei 6,1 %; 2012 wurden im Mittel über die Bundesrepublik Deutschland nach vorläufigen Zahlen bereits 13 % der Bruttoertrags als Vergnügungssteuer an den Fiskus abgeführt.

Die unter den ersten beiden Punkten aufgeführten Maßnahmen der Länder und Kommunen zur Zurückdrängung des gewerblichen Geldspiels verlangen aus betriebswirtschaftlicher Sicht nach einer Erhöhung der Deckungsbeiträge⁴⁵ je GSG, um die Fixkos-

⁴⁴ Nur in Schleswig-Holstein sind noch zwei Konzessionen in einem Gebäude / (-komplex) möglich (§ 3 Abs. 1 SpielhG SH).

⁴⁵ Der hier verwendete Begriff aus der Betriebswirtschaft „Deckungsbeitrag“ wird hier wie folgt definiert: Deckungsbeitrag = Nettokasse (Saldo 1) abzüglich der Vergnügungssteuer.

ten der Aufstellunternehmen decken zu können. Die unter den letzten beiden Punkten genannten Maßnahmen reduzieren zwangsläufig jedoch die pro GSG zu erwirtschaftenden Deckungsbeiträge.

2.3. Auch auf Bundesebene wird eine striktere Regulierung des gewerblichen Geldspiels angestrebt

Das BMWi arbeitet in Abstimmung mit anderen Bundesministerien an einer Novellierung der SpielV (6. Novelle). Im Zentrum der Aktivitäten steht eine Optimierung des Spieler- und Jugendschutzes. In diesem Zusammenhang sind 2012 mit der Änderung der GewO für das gewerbliche Geldspiel neue Vorschriften aufgenommen worden:

- Für den Erwerb der Aufstellerlaubnis für GSG ist ein Unterrichtsnachweis der Industrie- und Handelskammer (IHK) über die notwendige Kenntnis zum Spieler- und Jugendschutz (§ 33 c Abs. 2 Nr. 2 GewO neu) und ein Sozialkonzept einer öffentlich anerkannten Institution (§ 33 c Abs. 2 Nr. 3 GewO neu) vorzulegen.
- Die Ermächtigungsgrundlage für die Einführung einer personenungebundenen Spielerkarte (§ 33 f Abs. 1 Nr. 3 Buchstabe h GewO neu) wurde geschaffen.

Diese Maßnahmen unterliegen einer Übergangsfrist und treten zum 1. September 2013 in Kraft. Es ist weiterhin geplant, dass zeitgleich auch die 6. Novelle der SpielV in Kraft treten kann.

Daneben werden Vorschriften zur Datensicherung in § 13 Abs. 1 Nr. 8a SpielV (E) aufgenommen. Hiernach soll die Bauartzulassung von der PTB künftig nur dann erteilt werden, wenn sämtliche von der Kontrolleinrichtung in Spielgeräten erfassten, steuerlich relevanten Daten dauerhaft gespeichert werden, so dass sie jederzeit elektronisch lesbar, verfügbar und auswertbar sind. Diese Vorschriften ergänzen die schon 2006 aus fiskalischen Gründen eingeführte manipulationssichere Aufzeichnung von Daten. Sie erfolgen auch im Zusammenhang mit der Novellierung des Geldwäschegesetzes und sollten ursprünglich dort verankert werden. Die vollständige Datenerfassung entzieht

dem von Kritikern des gewerblichen Geldspiels immer wieder erhobenen Vorwurf, der Geldwäsche Vorschub zu leisten, den Boden.

Die Einführung einer personenungebundenen Spielerkarte wird von der Bundesregierung befürwortet. Aufgrund noch offener datenschutzrechtlicher Fragen⁴⁶ sowie wegen nicht gelöster technischer und logistischer Probleme wird die Einführung einer personengebundenen Spielerkarte gegenwärtig insbesondere vom Bundesministerium der Justiz abgelehnt. Die Spielerkarte ist ein gerätebezogenes Instrument zum Spieler- und Jugendschutz, das einer bundeseinheitlichen Regulierung unterliegt. Die Ausformulierung innerhalb der SpielV hat in konsistenter Weise mit der Spezifizierung der Eckdaten für das Geldspiel zu erfolgen.

Eine wesentliche Herausforderung für die Branche ergibt sich durch die im Entwurf der Novelle der SpielV geplante Reduzierung der in der Gastronomie aufgestellten GSG von drei auf eins. Das BMWi verfolgt damit wesentlich gefordert von der Drogenbeauftragten der Bundesregierung ebenfalls eine Politik der Zurückdrängung des gewerblichen Geldspiels – wie die Länder, die mit dem GlüStV n.F. und den Länder-SpielhG eine Reduzierung der Zahl der in Deutschland in Spielstätten aufgestellten GSG anstreben.

Experten gehen von einem durch die Novellierung der SpielV ausgelösten Abbau von GSG aus. Für viele traditionelle Gastbetriebe, Bars, Kneipen⁴⁷ und Trinkhallen wird die Situation nochmals schwieriger werden, nachdem schon die Einführung des Rauchver-

⁴⁶ M. Ronellenfitsch, B. Denfeld; Die Vereinbarkeit von Zugangskontrollen für gewerbliche Spielstätten mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung, Hamburg 2009, S. 50.

⁴⁷ Fast 12.000 Kneipen haben seit 2001 ihren Betrieb eingestellt (Focus-Online, 8. April 2012).

bots zu starken Umsatzeinbußen geführt hatte.⁴⁸ Die Einnahmen aus dem gewerblichen Geldspiel sind für diese Betriebe ein Nebenerwerb, der jedoch für die Sicherung der wirtschaftlichen Existenz existenziell ist.

Seit 2000 hat die Zahl der in der Gastronomie aufgestellten GSG massiv abgenommen. Diese Entwicklung hat ihre Ursachen in einer Tendenz zur Erlebnisgastronomie, die oft wenig Raum für das Aufstellen von GSG bietet, aber auch in einer sinkenden Gästefrequenz aufgrund fehlender Kaufkraft und in einem zunehmenden Glücksspielangebot staatlicher und privater Konkurrenz. Durch die steigende Anzahl vor allem privater – aus Sicht des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. illegaler – Glücksspielangebote (Poker im Internet, Sportwetten) mit weitaus attraktiveren Gewinnaussichten werden freie Mittel, die zum Bespielen von GSG eingesetzt wurden, anderweitig kanalisiert.⁴⁹ Die seitens des BMWi vorgesehene Beschränkung der Zahl der GSG in der Gastronomie wird nicht nur die rückläufige Entwicklung der vergangenen Jahre beschleunigen, sondern auch das Abgleiten von Spielern in die Illegalität befördern.

Trotz der 2006 in Kraft getretenen SpielV, mit der das Aufstellen von drei GSG gegenüber bis dahin zwei Geräten pro Betrieb erlaubt wurde, ist nur ein geringfügiger Anstieg des Bestands erfolgt. Hier stellt sich die Frage nach dem Handlungsbedarf. Von Seiten des BMWi werden Probleme mit dem Jugendschutz aufgeführt, der in der Gastronomie

⁴⁸ Der im Entwurf zur 6. Novelle der SpielV vorgesehene Abbau von GSG in der Gastronomie bis auf ein Gerät je Betrieb hat den Deutschen Brauer-Bund e.V. veranlasst, sich an den Bundeswirtschaftsminister zu wenden, seinen Sorgen Ausdruck zu verleihen, und darauf hinzuweisen, dass es andere Möglichkeiten für einen umfassenden Spieler- und Jugendschutz als den Abbau der Geräte gibt. Hier hat die Deutsche Automatenwirtschaft detaillierte Vorschläge unterbreitet. (Schreiben des Deutschen Brauer-Bund e.V. an den Bundesminister Dr. Philipp Rösler vom 21. November 2012).

⁴⁹ J. Trümper, Ch. Heimann; Angebotsstruktur der Spielhallen und Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit in der Bundesrepublik Deutschland – Stand 1. 10. 2012, Unna 2012 (11. aktualisierte und erweiterte Aufl.) S. 15ff.

nur schwer zu gewährleisten sei.⁵⁰ Dieses Argument ist im Zusammenhang mit den geplanten Änderungen der SpielV nicht stichhaltig. Mit der Einführung von personenungebundenen Spielerkarten wird in Zukunft der Zugang zu GSG nur noch kontrolliert möglich sein. Der Spieler muss sich die nur einen Tag gültige Karte vor Beginn des Spiels von entsprechend qualifiziertem Personal, das für die Einhaltung des Jugendschutzes verantwortlich ist, aushändigen lassen. Nach Ablauf des Spiels und 15 Minuten Ruhezeit - bei gesteckter Karte - verliert die Spielerkarte ihre Gültigkeit.

Weitere Maßnahmen sind in der SpielV (E) vorgesehen, die zwar keinen Kapazitätsabbau erzwingen, aber die Attraktivität des gewerblichen Geldspiels wesentlich beeinträchtigen und auf die Nachfrage dämpfend wirken werden. Es steht zu befürchten, dass nicht nur das staatlich monopolisierte Glücksspiel profitieren wird, sondern vor allem das illegale Glücksspiel im Internet, das unregelmäßige Spiel in „Hinterzimmern“ und die „Anscheinsgastronomie“, deren primäres Interesse das Glücksspiel ist.

Von wesentlicher Bedeutung für zu erwartende zukünftige Marktanteilsverluste des gewerblichen Geldspiels am Glücks- und Gewinnspielmarkt werden folgende gesetzliche Veränderungen sein, die es verbieten, hohe Gewinne zu signalisieren, und die Bedienung der Geräte für den Spieler erschweren:

- Keine Darstellungen von Gewinnaussichten am Gerät, die einen Gegenwert von 1000 € übersteigen (§ 12 Abs. 2, S. 1 Nr. 2 SpielV (E)).
- Keine Spielteilnahme von Beschäftigten (§ 8 Abs. 1, S. 2 (neu) SpielV (E)).
- Keine Spielvorgänge, Probe-/Demonstrationsspiele oder sonstige Animationen in der Spielpause (§ 13 Abs. 1 Nr. 5, S. 2 SpielV (E)).

⁵⁰ Der umfassende Abbau von GSG an allen Aufstellplätzen trägt den unterschiedlichen Gegebenheiten nicht Rechnung. So gibt es Örtlichkeiten, die aufgrund der Rechtslage oder den örtlichen Gegebenheiten von Jugendlichen nicht aufgesucht werden können. Für diese Plätze gibt es keine Begründung, warum die Zahl der GSG überhaupt reduziert werden soll.

- Ruhezustand nach 3 Std. Spielbetrieb von mindestens 5 Minuten, Geldspeicher sind zu leeren und Gerät auf Nullstellung zu setzen (§ 13 Abs. 1 Nr. 5a (neu) SpielV (E)).⁵¹
- Begrenzung der maximalen Geldbeträge in Geldspeichern auf 10 € (§ 13 Abs. 1 Nr. 6, S. 1 SpielV (E)).
- Die Summe der unbeeinflusst zum Einsatz gelangenden Beträge darf 2,30 € nicht übersteigen (§ 13 Abs. 1 Nr. 6, S. 4 (neu) SpielV (E)).

Außerdem enthalten viel spielhallenbezogene Regelungen der Länder Vorschriften, die den Aufenthalt in Spielstätten unattraktiver machen sollen. Die Möglichkeit zur Ausgaben von Getränken und Speisen wird zum Teil eingeschränkt und zum Teil sogar verboten.

Hinzu kommen Vorschriften, die der Information des Spielers dienen, um ihn auf die Gefahren des Spielens hinzuweisen. Entsprechende Regelungen hatte es schon in der Vergangenheit u.a. im Rahmen von freiwilligen Selbstverpflichtungen der Branche gegeben, bevor sie in die SpielV Eingang fanden. Diese Vorschriften sollen in § 6 Abs. 4 SpielV (E) weiter konkretisiert und mit einem Ordnungswidrigkeitentatbestand bewehrt werden:

- Warnhinweise betreffend übermäßiges Spielen an den Geldspielgeräten sind deutlich sichtbar in der Nähe des Münzeinwurfs durch den Hersteller an den GSG anzubringen.
- Diesbezügliche Informationsmaterialien sind durch den Aufstellunternehmer auszulegen.

⁵¹ Die Verpflichtung der Nullstellung des Spiels nach drei Stunden vernichtet die dem Spieler bis dahin entstandene Gewinnaussichten.

2.4. Europarechtliche Bewertung des Glücksspielstaatsvertrags und der Länder-Spielhallenregelungen

2.4.1. Im Unterschied zu Spielbanken ist das gewerbliche Geldspiel strikt reguliert

Am 8. September 2010 hatte der EuGH in verschiedenen Urteilen erstmals die horizontale Kohärenz als ein Merkmal europarechtlich unbedenklicher Regulierung des Glücksspielmarktes genannt. Die jüngsten Verschärfungen der Vorschriften für das gewerbliche Geldspiel verstärken dagegen die schon bestehende Inkohärenz. Dies lässt sich durch einen Vergleich des gewerblichen Geldspiels mit dem sogenannten Kleinen Spiel in den Automaten Sälen der Spielbanken aufzeigen.

Während das Spiel an den Glücksspielautomaten der Spielbanken (sogenannte Slot-Machines) in den Automaten Sälen keinerlei Regulierung unterliegt, da nur der Zugang zu den Spielbanken kontrolliert wird, ist das Spiel an gewerblichen GSG strikt reguliert – insbesondere im Hinblick auf die Höhe der Einsätze sowie auf die Gewinn- und Verlustmöglichkeiten. Die Spielbanken kennen nur personenbezogene Zugangsbeschränkungen. Personen, die Zugang haben, können hohe Vermögensverluste in kurzer Zeit erleiden und sind hohen Gewinnanreizen ausgesetzt. Das gewerbliche Geldspiel ist dagegen umfassend und für Jedermann ohne Ausnahme gerätebezogen reguliert.

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 den Slot-Machines sind die Einsätze und Gewinne nicht reguliert. In der Praxis sind Einsätze von 0,05 € bis >50 € pro Spiel für drei Sekunden üblich. Gewinne pro Spiel von 50.000 € und mehr sind möglich. Sofern Jackpots gebildet werden, können diese 500.000 € und mehr enthalten. Aufgrund des höheren Gefährdungspotentials erscheint es nicht unangemessen, dass das Spiel an den Slot-Machines

dem staatlichen Monopol unterliegt, während das gewerbliche Geldspiel privaten Anbietern vorbehalten bleibt.⁵² Es sind vor allem die pathologischen Spieler, die in Spielbanken das Risiko eingehen, dort in kurzer Zeit ein Vermögen verspielen zu können. Dementsprechend wichtig sind dort Zugangskontrollen und Sperren für pathologische Spieler.⁵³

Die gerätebezogene Regulierung des gewerblichen Geldspiels dagegen setzt den Gewinn- und Verlustmöglichkeiten enge Grenzen: Es sind keine unangemessen hohen Vermögensverluste in kurzer Zeit möglich. Der Einsatz für mindestens fünf Sekunden Spielzeit beträgt maximal 0,20 €. Je Stunde dürfen nicht mehr als 500 € Gewinn möglich sein. Der maximale Verlust in einer einzelnen Stunde ist auf 80 € limitiert, und im Durchschnitt je Stunde soll der Verlust künftig 20 € (bisher 33 €) nicht übersteigen. Tatsächlich liegt er nach Untersuchungen des Fraunhofer-Instituts in der Praxis bei 10,89 €.⁵⁴

Im Gegensatz zu den Slot-Machines der Spielbanken bestehen zusätzlich Vorschriften für die GSG, die das ununterbrochene Spielen in Grenzen halten. Die Höhe der eingesetzten Geldbeträge in Einsatz und Gewinn speichern ist auf 25 € beschränkt. Außerdem muss jedes GSG nach einer Stunde ununterbrochenen Spielens gemäß der SpielV automatisch eine Spielpause von fünf Minuten einlegen, in der keine Einsätze angenommen und keine Gewinne gewährt werden dürfen. Im Rahmen der geplanten Änderung der

⁵² F. W. Peren, R. Clement, Pathologie-Potenziale von Glücksspielprodukten – Eine komparative Bewertung von in Deutschland angebotenen Spielformen, Mai 2011, S. 29.

⁵³ Das Problem des Spiels an den Slot-Machines der Spielbanken wird durch den Fall eines pathologischen Spielers eklatant belegt, der erst mit einer Sperre belegt wurde, als er sein Vermögen verspielt hatte. Er klagt gegen den Freistaat mit der Begründung, dass dieser seine Fürsorgepflicht verletzt habe. Siehe hierzu: Ekkehard Müller-Jentsch, Zocker verklagt Freistaat Bayern, in Süddeutsche Zeitung, 20.12.2012.

⁵⁴ Siehe: Wolfram Heineken, Fraunhofer-Institut für Fabrikbetrieb und Automatisierung, Fallstudie zur Kontrolle des gesetzlichen Rahmens der Spielverordnung bezüglich des durchschnittlichen Spieleraufwandes am Beispiel statistischer Auswertungen gemessener Geldbewegungen von Geldspielgeräten für das Jahr 2010, Magdeburg, 19. Oktober 2010, S. 10 ff.

SpielV soll zusätzlich nach drei Stunden Spielbetrieb das Gerät für fünf Minuten in den Ruhezustand versetzt werden. Alle Geldspeicher müssen entleert und alle Anzeigeelemente auf die vordefinierten Anfangswerte gesetzt werden. Wegen dieser eng gesetzten Grenzen wird das gewerbliche Geldspiel im deutschen Regelwerk nicht als Glücksspiel, sondern im Rahmen der gewerberechtlichen Bestimmungen als Unterhaltungsspiel mit Geldgewinnmöglichkeit eingeordnet, das nicht dem staatlichen Glücksspielmonopol unterliegt.

Darüber hinaus existieren weitere Beschränkungen beim gewerblichen Geldspiel, die die Spielbanken nicht kennen. Die Zahl der GSG je Spielhallenkonzession ist auf zwölf beschränkt. Je Gerät ist eine Fläche von rechnerisch 12 m² vorzuhalten. Die Geräte dürfen nur in Zweiergruppen aufgestellt werden, um das gleichzeitige Bespielen mehrerer Geräte zu verhindern. Beim Kleinen Spiel (Automatenspiel) der Spielbanken gibt es keine dieser Limitierungen. Die Glücksspielautomaten dürfen beliebig dicht zueinander und in beliebiger Anzahl aufgestellt werden. Eine typische Spielbankdependance, die in Konkurrenz zum gewerblichen Geldspiel im Innenbereich einer Großstadt angesiedelt ist, bietet auf engem Raum im Durchschnitt mehr als 100 Slot-Machines an.

Weiterhin darf in den Spielbanken Alkohol ausgeschenkt werden, was in den Spielstätten seit 1985 strikt verboten ist. Dies wird begründet mit der enthemmenden Wirkung des Alkohols, die dazu führen kann, dass der Spieler die Selbstkontrolle und den Überblick über sein Spielen verliert.

Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft wird außerdem mit einem strikten Werbeverbot belegt. Gemäß § 26 Abs. 1 GlüStV n.F. darf von der äußeren Gestaltung einer Spielstätte weder Werbung für die angebotenen Spiele ausgehen, noch darf durch die Gestaltung ein zusätzlicher Anreiz für das Spielen geschaffen werden. Ebenso wird die Namensgebung durch die länderspezifischen Spielhallenregelungen eingeschränkt. So dürfen z.B. in Schleswig-Holstein die Spielstätten nicht als Casino bezeichnet werden, in vielen Ländern ist ausschließlich die Bezeichnung „Spielhalle“ zulässig.

Parallel dazu sind die Werbebeschränkungen des § 5 Abs. 1 GlüStV n.F., die für den gesamten Glücksspielbereich gelten, gelockert worden. Während in der Vorgängerfassung jede Werbung, die gezielt zur Teilnahme an Glücksspielen auffordert, anreizt oder ermuntert, verboten war, sind Werbemaßnahmen nun – abgesehen von irreführender Werbung und Werbung, die sich gezielt an Jugendliche oder vergleichbar gefährdete Personengruppen wendet – gestattet.

2.4.2. Das gewerbliche Geldspiel ist weniger gefährlich als das Spiel in den Spielbanken

In Deutschland ist das Problem des pathologischen Spielens geringer ausgeprägt als in anderen europäischen Ländern. Der Anteil pathologischer Spieler an der erwachsenen Bevölkerung liegt gemäß wissenschaftlicher Studien in Deutschland zwischen 0,19 % und 0,56 %, für andere europäische Länder wird eine Bandbreite von 0,19 % bis 1,7 % angegeben.⁵⁵

In Deutschland kann von 103.000 pathologischen Spielern ausgegangen werden, was einem Anteil von 0,19 % an der erwachsenen Bevölkerung (54 Millionen Bürger) entspricht, davon sind knapp 30 % dem gewerblichen Geldspiel zurechnen.⁵⁶ 70 % entfallen auf die staatlichen Angebote, vor allem das weniger strikt regulierte Glücksspiel in

⁵⁵ G. Meyer (Bremen), Teil vier: Gesundheitswissenschaftliche Studie, Tab. 1, in: International vergleichende Analyse des Glücksspielwesens, Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung, 31. Juli 2009, Lausanne.

⁵⁶ F. W. Peren, R. Clement, Pathologie-Potenziale von Glücksspielprodukten – Eine komparative Bewertung von in Deutschland angebotenen Spielformen, Mai 2011, S. 13.

den Spielbanken, auf Sportwetten, die vielfach im Internet angeboten werden, sowie auf sonstige illegale Online- und terrestrische Glücksspielangebote.⁵⁷

Gemäß der Studie von Peren / Clement verteilen sich die pathologischen Spieler zu etwa gleichen Teilen auf Sportwetten, Casinospiele (Spielbanken) und das gewerbliche Geldspiel mit jeweils etwa 25.000 bis 30.000 Personen. Unter Berücksichtigung der Verbreitung dieser Glücksspielangebote in Deutschland ergibt sich eine deutlich geringere Gefährlichkeit des gewerblichen Geldspiels, denn den rund 240.000 GSG stehen nur ca. 9.100 Slot-Machines in den Spielbanken gegenüber. Gerechnet auf der Grundlage der Marktanteile der verschiedenen Glücksspielformen kommen auf jeweils 100 Mio. € Umsatz auf dem Glücks- und Gewinnspielmarkt in Deutschland

- 0,35 % pathologische Spieler beim Lotto,
- 0,90 % pathologische Spieler beim gewerblichen Geldspiel,
- 2,56 % pathologische Spieler beim großen und kleinen Spiel in den Spielbanken und
- 6,67 % pathologische Spieler bei Online-Glücksspielen.⁵⁸

⁵⁷ In einer repräsentativen Meinungsumfrage hat TNS EMNID das Geldspielverhalten der Deutschen untersucht. Auffallend ist, dass Glücksspieler im Durchschnitt zwei unterschiedliche Spielformen spielen, während krankhafte Glücksspieler sich im Mittel an fünf Spielformen parallel beteiligen – und zwar häufig intensiv. Die Autoren der Untersuchung kommen zu dem Ergebnis, dass nicht die mehr oder minder zufällige Wahl eines Spiels in das Zentrum der Bekämpfung der Spielsucht gerückt werden darf, sondern der Spieler mit seiner krankhaften Persönlichkeit muss in den Mittelpunkt einer erfolgreichen Suchtbekämpfung gestellt werden. Henning Haase, Professor für Psychologie an der Universität Frankfurt, der das Projekt wissenschaftlich begleitet hat, wird mit den Worten zitiert: „Wer eine Spielform bekämpft und meint, damit das Problem des krankhaften Spielens in den Griff zu bekommen, der irrt.“ Die Ergebnisse der Studie lassen erwarten, dass die Zurückdrängung oder gar das Verbot eines Spielangebots den krankhaften Spieler nicht dazu bringt, mit dem Spielen aufzuhören, sondern ihn nur dazu treibt, die Spielformen zu wechseln. Siehe: Emnid Studie (Pressemeldung), Wer „poker-süchtig“ ist, der wettet auch. Die ausführliche Untersuchung: TNS Emnid (wissenschaftliche Beratung: Prof. Dr. Henning Haase, Dr. Henry Puhe), Spielen mit und um Geld in Deutschland – Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsuntersuchung – Sonderauswertung: pathologisches Spielverhalten – Oktober 2011.

⁵⁸ Franz W. Peren, Spielsucht: Online-Glücksspiele haben die größte Sogwirkung, Presseinformation der Hochschule Bonn-Rhein-Sieg vom 21. Juni 2011.

2.4.3. Die horizontale Inkohärenz der Regulierung des gewerblichen Geldspiels nimmt aufgrund der jüngsten Aktivitäten weiter zu

Die alleinige Regulierung des gewerblichen Geldspiels auf Grundlage der bundesrechtlichen GewO und der SpielV hat in den zurückliegenden sechzig Jahren ein ordnungsgemäßes Spiel ermöglicht und dem öffentlichen Interesse an einem Jugend- und Spielerschutz und der Vermeidung von pathologischem Spielverhalten Rechnung getragen. Gleichzeitig war es möglich den wirtschaftlichen Interessen der Anbieter des „Spiels um kleines Geld“ gerecht zu werden. Die weitergehenden und zusätzlichen Regelungen des GlüStV n.F. greifen in die unternehmerische Freiheit der Anbieter des gewerblichen Geldspiels in nicht zu rechtfertigender Weise – noch dazu unter Verletzung der europarechtlich notwendigen Kohärenz – ein.⁵⁹

Aus einer Abwägung der Regulierungen hatte sich schon aus den in der Vergangenheit gültigen Vorschriften ein Regelungsgefälle zu Lasten des gewerblichen Geldspiels gegenüber dem Automatenspiel in den Spielbanken ergeben.⁶⁰ Aufgrund der jüngsten Aktivitäten der Länder und der ausstehenden Novellierung der SpielV wird das Geldspiel in Zukunft noch stärker reguliert werden, während für das Spiel mit den Slot-Machines keine weiteren rechtlichen Verschärfungen vorgesehen sind. Das Regelungsgefälle verstärkt sich. Die Maßnahmen widersprechen dem Kohärenzgebot⁶¹ und führen zu einer massiven Benachteiligung des gewerblichen Geldspiels. Sie kanalisieren die Nachfrage in Richtung auf die staatlichen Glücksspielangebote.

⁵⁹ Monopolkommission, Neunzehntes Hauptgutachten 2010/2011, BT-Drs. 17/10365, vom 20. Juli 2012, S. 58.

⁶⁰ Jutta Kramer, Spielbanken gegen Spielhallen, in: Wettbewerb in Recht und Praxis (WRP), 2/2011, S. 180 ff.

⁶¹ Siehe hierzu auch: Iver Hand, Schriftliche Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtages zu dem Gesetzentwurf Drs.18/3965, Auftrag des Landtags zur schriftlichen Stellungnahmen vom 8.6.2011, Hamburg, 2.8.2011.

Diese existenzgefährdenden Aktivitäten haben die VDAI Verlags- und Messegesellschaft mbH (VDAI GmbH), die der wirtschaftliche Träger der Internationalen Fachmesse Unterhaltungs- und Warenautomaten (IMA) ist – die im Jahr 2013 wegen der insbesondere von den Ländern ergriffenen Maßnahmen, die gegen das gewerbliche Geldgewinnspiel gerichtet sind, ausfallen musste – zu einer Beschwerde bei der Europäischen Kommission veranlasst.⁶²

2.4.4. Der Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüStV n.F.) ist europarechtlich nicht haltbar

Der GlüStV n.F. wurde von Deutschland am 15. April 2011 notifiziert. In ihrer ausführlichen Stellungnahme weist die Europäische Kommission auf Vorschriften hin, die nicht konform mit europäischem Recht sind. Die Kommission und sieht weiteren Klärungsbedarf.⁶³

Die Europäische Kommission konzidiert Deutschland das Recht, die in § 1 GlüStV n.F. niedergelegten Ziele zu verfolgen, insbesondere Glücks- und Wettspielsucht zu verhindern, die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen und den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung zu kanalisieren. Allerdings wird mit dem GlüStV n.F. keine in sich systematische und kohärente Regulierung geschaffen. Deshalb sieht die Kommission sich genötigt, Beschränkungen des Marktzugangs und des freien Dienstleistungsverkehrs zu kritisieren. Auch sind die Begründungen nicht ausreichend und in sich nicht konsistent. Zwar hat der EuGH entschieden, dass Beschränkun-

⁶² Dirk Uwer (Kanzlei HengelerMueller), Beschwerde der VDAI GmbH gegen die das gewerbliche Geldspiel betreffenden Beschränkungen und Verbote des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag - GlüÄndStV) und gegen die Ausführungs- und Spielhallengesetze der Länder der Bundesrepublik Deutschland, Düsseldorf 26. November 2012, Az. CHAP (2012) 03493.

⁶³ Europäische Kommission, Vorlage einer ausführlichen Stellungnahme und von Bemerkungen auf der Grundlage von Artikel 9 Absatz 2 und Artikel 8 Absatz 2 der Richtlinie 98/34/EG, Notifizierung Nr. 2011/188/D.

gen durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses wie den Verbraucherschutz, die Betrugsvorbeugung und die Vermeidung von Anreizen für Bürger zu überhöhten Ausgaben für das Spielen gerechtfertigt sein können. Inkohärenz und das Fehlen einer ausreichenden Begründung stellen jedoch eine Verletzungen gegen den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) dar. Im Fokus stehen insbesondere Verstöße gegen die Artikel 49 AEUV und Artikel 56 AEUV.

Schleswig-Holstein hatte in Deutschland als einziges Bundesland einen eigenständigen Weg für die Regulierung des Glücksspiels gewählt und einen liberalen Ansatz verfolgt. Der Markt wurde für private Anbieter kontrolliert geöffnet. Der Entwurf des Glücksspielgesetzes Schleswig Holstein war von der Europäischen Kommission nicht beanstandet worden. Das Gesetz war zum 1. Januar 2012 in Kraft getreten. Schleswig-Holstein vertritt - nach einem Regierungswechsel - inzwischen eine andere Position und ist mit Wirkung ab 25. Januar 2013 dem GlüStV n.F. beigetreten. Die entsprechenden Entwürfe

- eines Gesetzes zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland (Not. 2012/519/D)
- und eines Gesetzes zur Änderung glücksspielrechtlicher Gesetze (Not. 2012/520/D)

wurden notifiziert.

In ihrer Stellungnahme stellt die Kommission die Notwendigkeit der Änderung der Regulierung des Glücksspiels binnen kurzer Frist in Frage und unterstreicht die europa-

rechtliche Unbedenklichkeit, systematische Schlüssigkeit und Kohärenz des bisherigen Glücksspielgesetzes, in dem sie aus der Begründung des Gesetzes zitiert:⁶⁴

Übergeordnetes und verklammerndes Gesamtziel des Gesetzes ist die Schaffung eines Ordnungsrahmens für das Glücksspiel in Schleswig-Holstein. Der Ordnungsrahmen ermöglicht es, dem Glücksspiel lenkende Strukturen zu geben und angemessen auf Spezifika der Glückspielsektoren zu reagieren. Je nach Art des Glücksspiels ermöglicht das Gesetz so eine Reaktion auf die Besonderheiten des jeweiligen Glücksspielangebots. Dies bezieht sich auch auf die typischen Gefährdungssituationen des Glücksspiels als solchem, welche je nach Glücksspiel sowohl auf der Veranstaltungs- als auch auf der Vertriebsseite verschieden sein können.

Die Kommission arbeitet die Unterschiede zwischen dem GlüStV n.F. und dem Schleswig-Holsteinischen Glücksspielgesetz heraus und kommt zu dem Ergebnis, dass Online-Casino- und Pokerspiele nach ersterem Regelwerk prinzipiell verboten sind (§ 4 Abs. 4 GlüStV n.F.), während nach § 19 Schleswig-Holsteinisches Glücksspielgesetz deutsche Behörden keine besondere Gefährdung durch eine geregelte europaweite Öffnung des Marktes sehen. Diese Differenzen unterstreichen die Erfordernisse des Mitgliedstaates zur Rechtfertigung von Verboten und Beschränkungen.⁶⁵

Die Liberalisierung des Glücksspielmarktes in Schleswig-Holstein hat – neben der oben ausgeführten horizontalen Inkohärenz zwischen dem gewerblichen Geldspiel und dem kleinen Spiel der Spielbanken - eine weitere, regionale Inkohärenz der Regulierung des deutschen Glücksspielmarktes zugefügt. Der Bundesgerichtshof (BGH), ist mit der Kla-

⁶⁴ Europäische Kommission, Notifizierung 2012/519/D und 2012/520/D - Entwurf eines Gesetzes zum Ersten Staatsvertrag des Glücksspielwesens in Deutschland (Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag) – 2012/519/D - Entwurf eines Gesetzes zur Änderung glücksspielrechtlicher Gesetze – 2012/520/D - Ausführliche Stellungnahme und Bemerkungen gemäß Artikel 9 Absatz 2 und Artikel 8 Absatz 2 der Richtlinie 989/34/EG vom 22. Juni 1998.

⁶⁵ Schleswig-Holstein hat 21 Konzessionen für Online-Glücksspiele vergeben (Stand 23. Januar 2013), die über den Beitritt des Landes zum GlüStV n.F. Bestand haben. Dies ist eine wesentliche Verletzung der europarechtlich gebotenen kohärenten Regelung.

ge der Lottogesellschaft Nordrhein-Westfalen gegen einen Online-Glücksspielanbieter konfrontiert. Die Lottogesellschaft hatte in den Vorinstanzen Recht bekommen, und dem Beklagten wurde das Anbieten von Online-Glücksspielen in Deutschland untersagt. Im Rahmen der Revision möchte der BGH vorab geklärt haben, ob das deutsche Glücksspielrecht noch mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar ist. Er hat dem EuGH Fragen vorgelegt, die sich auf die rechtliche Lage nach dem 1. Januar 2012 beziehen, als das Schleswig-Holsteinische Glücksspielgesetz in Kraft trat, und damit in Deutschland eine neue Situation geschaffen wurde.⁶⁶

3. Zusammenfassende Bewertung

Nachdem 2006 mit dem Inkrafttreten der 5. Novelle der SpielV die Rahmenbedingungen für das gewerbliche Geldspiel bewusst verbessert wurden, damit die Branche im Wettbewerb mit dem staatlichen bzw. dem staatlich konzessionierten Glücksspiel und dem Spiel im Internet konkurrenzfähig wird, wurde nach wenigen Jahren diese Zielsetzung in ihr Gegenteil verkehrt. Die Politik bemüht sich seitdem, die Regulierung noch deutlich strikter zu gestalten, als es bis 2005 der Fall war - z.Zt. als die Unterhaltungsautomatenwirtschaft gegenüber ihren Wettbewerbern laufend Marktanteile verloren hatte.

Wie ausgeführt, agiert die Politik von verschiedenen Seiten gleichzeitig, was einem unkontrollierten Feldversuch gleichkommt, um die Branche in die Knie zu zwingen. Dies führt zu einer „Mehr-Ebenen-Problematik“, deren kumulierte, sich gegenseitig verstärkenden Auswirkungen der Maßnahmen nicht in Gänze vorab zu bewerten sind.

- Die Länder haben mit dem GlüStV n.F. ein Instrument geschaffen, das in Verbindung mit den Ausführungsgesetzen der Länder und ihren SpielhG die Zahl und die Größe von Spielstätten insbesondere mit der Abstandsregelung (§ 25 Abs. 1 GlüStV n.F.) und dem Verbot von Mehrfachkonzessionen (§ 25 Abs. 1

⁶⁶ BGH, Bundesgerichtshof legt dem EuGH Fragen zur Neuregelung des Glücksspielrechts vor, Mitteilung der Pressestelle Nr. 12 /2013 vom 24. Januar 2013.

und 2 GlüStV n.F.) drastisch reduzieren soll. Hierzu wurden pauschale Vorschriften in Kraft gesetzt, die nicht lokal radiziert sind. Dass die Länder die ihnen im Rahmen der Föderalismusreform I übertragenen Kompetenzen übertreten, wird billigend in Kauf genommen.

- Die Länder hatten im Rahmen der ihnen zustehenden Kompetenzen in den vergangenen Jahren die Sperrzeiten verkürzt. In den meisten Ländern kann seitdem die Gastronomie bis auf eine Putzstunde ihre Betriebe offenhalten. Die galt tendenziell, wenngleich eingeschränkt, auch für Spielstätten. Durch § 26 Abs. 2 GlüStV n.F. werden drei Stunden Sperrzeit als Untergrenze festgelegt. In den länderspezifischen Spielhallenregelungen wurden die Sperrzeiten darüber hinaus teils deutlich ausgeweitet. Spielstätten müssen schließen, während – oft in räumlicher Nähe - andere Vergnügungsstätten (Bars und Kneipen) weiter geöffnet haben.
- Parallel dazu haben die Kommunen im Rahmen ihrer Kompetenzen die Sperrzeiten für Spielstätten zusätzlich ausgeweitet und die Vergnügungssteuer angehoben, teils bis auf ein erdrosselndes Niveau.
- Im Rahmen der sechsten Novelle der SpielV plant das BMWi Einschnitte beim gewerblichen Geldspiel, die komplementär zu den Maßnahmen der Länder das Spielangebot und die Spielanreize reduzieren werden. Es wird ein drastischer Abbau von GSG an Aufstellplätzen außerhalb der Spielstätten gefordert. Nach einer Übergangsfrist von fünf Jahren soll nur noch ein anstatt bisher drei Geräte aufgestellt werden dürfen (§ 3 Abs. 1, Satz 1, 2 SpielV (E)).
- Weitere Maßnahmen, die bei der Novellierung der SpielV vorgesehen sind, betreffen vor allem die Attraktivität des gewerblichen Geldspiels.

Die Vorschriften aus dem GlüStV n.F. treten nach einer viel zu kurzen Übergangsfrist von fünf Jahren zum 1. Juli 2017 in Kraft. Das Gesetz verletzt wesentliche Grundrechte

der Aufstellunternehmer und ist – obwohl vom Gesetzgeber verabschiedet und in Kraft getreten - in dieser Form verfassungswidrig.⁶⁷ Inwieweit und wann über die von der Branche erhobenen Klagen seitens der Gerichte entschieden wird, ist nicht absehbar. Bis dahin müssen sich die Unternehmen den Vorschriften beugen und wirtschaftliche Verluste hinnehmen, soweit die Regeln bereits in Kraft getreten sind. Andernfalls würde ihnen die gemäß der § 33i GewO erteilte gewerberechtliche Erlaubnis wegen nicht mehr gegebener Zuverlässigkeit gemäß § 33c und d GewO entzogen werden können.

Im Folgenden werden die Auswirkungen der zentralen, seitens der Länder und des Bundes geplanten Maßnahmen auf die Zahl der aufgestellten GSG abgeschätzt, die in einem engen Zeitraum zu einem drastischen Abbau der Kapazitäten führen werden, die durch das Auslaufen der Übergangsfristen gemäß § 29 Abs. 4, Satz 2 GlüStV n.F. fünf Jahre nach Inkrafttreten des GlüStV n.F., sowie der Ausführungsgesetze und der länderspezifischen Spielhallenregelungen vorgegeben sind. Wegen der zu erwartenden dramatischen Auswirkungen wird der § 29 Abs. 4, Satz 2 GlüStV n.F. als „Guillotine“-Paragraf bezeichnet. Wenn die SpielV n.F. am 1. September 2013 in Kraft tritt, wird die bundesrechtliche Regelung zur Reduktion der in der Gastronomie aufstellzustellenden GSG am 1. September 2018 relevant.

Nach Ablauf dieses kurzen Zeitraums wird auf allen Wirtschaftsstufen (Industrie-Handel-Aufstellerschaft) nur eine Rumpfbranche übrig bleiben. Das Verbot von Mehrfachkonzessionen sowie die zusätzliche Beschränkung der Zahl der maximal aufzustellbaren GSG in einigen Ländern kann - ohne weitere Annahmen treffen zu müssen - berechnet werden. Auf der Grundlage der repräsentativen Trümper-Studie sind im Durchschnitt je Standort 1,61 Konzessionen vergeben und pro Konzession 10,32 GSG aufgestellt. Unterstellt wird allerdings, dass die Zahl der je Konzession aufgestellten GSG auf

⁶⁷ S. Kauder (Vorsitzender des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages), Ansprache anlässlich der Eröffnungsveranstaltung der Internationalen Fachmesse Unterhaltungs- und Warenautomaten (IMA) am 17. Januar 2012, Düsseldorf.

zwölf ansteigt, mit Ausnahme von Berlin und Hamburg, deren SpielhG nur noch acht Geräte zulassen. Die Zahl der GSG wird im Mittel für Deutschland danach auf 11 je Konzession zulegen. Aus diesem Rechenschritt ergibt sich ein Rückgang des Bestandes von GSG in Spielstätten von einem Drittel gegenüber dem Bestand zum 31. Dezember 2011.⁶⁸

Eine weitere Einschränkung erfolgt über die Mindestabstandsvorschrift, die allerdings in den Ländern unterschiedliche Entfernungen aufweist. Diese Rechnung lässt sich nicht ohne weitreichende Annahmen durchführen, dazu gibt es keine konkreten Zahlen. Die Abstandsvorschrift trifft weniger die Spielstätten, die peripher angesiedelt sind, teils in Freizeiteinrichtungen zusammen mit Kinos, Bowling, Cafés etc. integriert sind. Soweit es sich jedoch um große Spielstätten mit einem entsprechenden Einzugsgebiet handelt, wird das Verbot von Mehrfachkonzessionen die wirtschaftliche Existenz vernichten. Anders liegt der Fall bei Spielstätten in zentraler Lage und in Vergnügungsvierteln, wo im zu Fuß abzugehenden Umkreis unterschiedlichste Freizeitangebote vorhanden sind, oft auch mehrere Spielstätten. Hier greift die Mindestabstandsvorschrift. Alle bis auf eine Spielstätte werden geschlossen, ohne dass klar ist, nach welchen Kriterien, die eine weiterhin existierende ausgewählt wird. Unter der Annahme, die der Autor als optimistisch ansieht, dass im Bundesdurchschnitt nur jede dritte Spielstätte geschlossen wird, vermindert sich das Angebot an GSG in Spielstätten kumuliert um 55 % des heutigen Bestands.

Im Bereich der Gastronomie sind nach Aussage von Branchenvertretern etwa 10 % der Aufstellplätze gegenwärtig mit drei GSG ausgestattet. Hieraus kann ohne weitere Annahmen ein Bestandsabbau um ca. 50 % abgeleitet werden, wenn wie geplant in der SpielV (E) nur noch ein Gerät zulässig ist. (Tabelle 3)

⁶⁸ Unter Einbeziehung aller Restriktionen aus den länderspezifischen Spielhallenregelungen wird die Schrumpfung des Bestands voraussichtlich über 50 % liegen.

Dieser in kurzer Zeit ablaufende Abbau von GSG wirft die Frage nach dem Verhalten der Spielgäste an gewerblichen GSG, von denen grob geschätzt die Hälfte sich eine andere Freizeitgestaltung suchen muss. Dass sie in großer Zahl das Spielen aufgeben werden, ist zu bezweifeln. Es liegt auf der Hand, dass sich die Spieler Alternativen suchen. Diese werden primär beim illegalen Glückspielangebot liegen.

Insbesondere ist an das nicht zu kontrollierende, nicht regulierte und in Deutschland verbotene Online-Glücksspiel und das illegale Glücksspiel in genehmigungsfreien Gastronomiebetrieben oder Hinterzimmern zu denken. Zwei Glücksspielbereiche, die in den letzten Jahren stärker als der Glücks- und Gewinnspielmarkt gewachsen sind. Es ist aber auch vorstellbar, dass Spielbanken die sich auftuende Marktlücke durch die Eröffnung weiterer Dependancen für das kleine Spiel im urbanen Bereich für sich nutzen werden.⁶⁹ Mit der Begründung aus § 1 Abs. 2 GlüStV n.F. „durch ein begrenztes, eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellendes Glücksspielangebot den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken“ ließe sich der Geschäftsbetrieb leicht ausweiten.

⁶⁹ So ist z.B. in Nordrhein-Westfalen die Eröffnung einer weiteren Spielbank in Köln beschlossen. Siehe: Kölner Stadtanzeiger vom 30. Januar 2013

Tabelle 3: Abschätzung wesentlicher Effekte aus dem GlüStV n.F. den Ausführungsgesetzen und den länderspezifischen Spielhallenregelungen sowie der sechsten Novelle der SpielV auf die Zahl der installierten GSG in Deutschland

Aufstellunternehmen	IST		Auswirkungen	
	Struktur Anzahl	Geldspielgeräte 1.000 Anteile	Struktur Anzahl ²⁾	Geldspielgeräte 1000 Anteile
Gastronomie				
Aufstellplätze				
mit 2 Geräten		57,6 22,0%		28,8 23,9%
mit 3 Geräten		24,7 9,4%		12,3 10,2%
gesamt		82,3 31,4%		41,1 34,2%
Spielstätten				
Standorte	10815		7203	
Konzession je Standort ¹⁾	1,61		1	
GSG je Konzession ¹⁾	10,32		11	
gesamt		179,7 68,6%		79,2 65,8%
Insgesamt		262,0 100,0%		120,3 100,0%
<p>1) J. Trümper, Ch. Heimann, Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland - Stand 1.1.2012 Unna Oktober 2012, S. 44.</p> <p>2) Es wird davon ausgegangen, dass die weiterhin noch erlaubten zwölf GSG von den noch existierenden Spielstätten vollumfänglich aufgestellt werden, allerdings sind in Berlin und Hamburg nur noch acht GSG je Konzession erlaubt, so dass sich im Mittel über Deutschland der Bestand bei elf GSG je Spielstätte einpendeln wird.</p>				

Quelle: ifo Institut.