

Januar 2010

Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungs- automaten 2009 und Ausblick 2010

Gutachten im Auftrag des Arbeitsausschusses Münzautomaten (AMA)

von
Hans-Günther Vieweg

 Institut für
Wirtschaftsforschung
an der Universität München

Forschungsbereich Branchenforschung

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	17
2. RAHMENBEDINGUNGEN DER UNTERHALTUNGSAUTOMATENWIRTSCHAFT	21
2.1. Strukturelle Veränderungen in der Unterhaltungsautomatenwirtschaft	21
2.1.1. Maßnahmen der Spitzenverbände zur Entwicklung der Branche.....	21
2.1.2. Struktureller Wandel	22
2.2. Entwicklung der Unterhaltungsautomatenwirtschaft unter der neuen Spielverordnung...	25
2.2.1. Ordnungskonformer Einsatz von Spielmedien	25
2.2.2. Pathologisches Spielverhalten	29
2.3. Belastung des Geldgewinnspiels mit Vergnügungssteuer	33
2.3.1. Ein Zusammenhang zwischen Spielvergnügen und Vergnügungssteuer ist eine juristische Notwendigkeit	33
2.3.2. Die Rechtsunsicherheit bei der Vergnügungsbesteuerung von Geld-Gewinnspielgeräten muss beseitigt werden.....	36
2.3.3. Überlegungen für einen „richtigen“ Ansatz zur Vergnügungsbesteuerung von Geld- Gewinnspielgeräten	44

1. Wirtschaftsentwicklung

1.1. Wirtschaftliches Umfeld

Die weltweite Rezession hatte 2007 in den USA mit der Finanzmarktkrise ihren Ausgang genommen. Ausgehend vom Zusammenbruch des Immobilienmarktes wurden Banken und andere Finanzmarktunternehmen getroffen. Ihren Höhepunkt hatte sie bereits im Herbst 2008 mit der Insolvenz der Investmentbank Lehman Brothers erreicht. Mit massiven Interventionen haben die Zentralbanken und die Regierungen die Lage seitdem stabilisiert. Im Gefolge der Turbulenzen ist die weltwirtschaftliche Leistung 2009 gesunken, voraussichtlich um 2,5 %, nachdem sie einige Jahre hintereinander mit rund 4% per annum gewachsen war. Obwohl die Finanzmarktkrise ihren Anfang in den USA genommen hatte, war der Rückgang des Bruttoinlandsprodukts (BIP) 2009 in Höhe von geschätzten 2,6 % dort relativ moderat verglichen mit der Europäischen Gemeinschaft, für die ein Minus von 4,0 % im Raum steht. Das deutsche BIP ist wohl noch stärker in Mitleidenschaft gezogen worden, mit einem Minus von in etwa 5 %. Die Ursache für die scharfe Reaktion liegt in dem hohen Gewicht der Industrie, deren Produktion mit hoher zweistelliger Rate sank.

2009 ist das Vertrauen der Akteure in die weitere wirtschaftliche Entwicklung schneller zurückgekehrt, als von den meisten Auguren vorhergesagt. Der World Economic Survey des ifo Instituts ebenso wie das ifo Geschäftsklima für Deutschland signalisieren seit einigen Monaten ein Ende der Talfahrt. Allein die Risiken bleiben hoch, so dass noch keine Entwarnung gegeben werden kann. Die monetäre Liquidität, die den Märkten zugeführt worden war, muss von den Zentralbanken zurückgeführt werden, ohne dass neue Friktionen auftreten. Die Defizite der öffentlichen Haushalte und die gegebenen Bürgschaften engen die Handlungsspielräume der Regierungen ein. Die Weltwirtschaft befindet sich auf einem fragilen Weg der Rekonvaleszenz.

Die Informationen aus der „Realwirtschaft“ geben, wenn man den Entwicklungsverlauf betrachtet, Anlass zu Hoffnung. Der Abschwung hat an Dynamik verloren und die Auftragseingänge für einige besonders stark betroffene Branchen, wie den Fahrzeugbau, die

Investitionsgüterindustrie und ihre Zulieferindustrien, zeigen aufwärts. Allerdings setzen die Zuwachsraten auf niedrigen Niveaus auf. Sie sind nicht ausreichend, um die Auslastung der Kapazitäten der Unternehmen auf ein auch nur zufriedenstellendes Niveau im Jahr 2010 anzuheben. Die Ertragslage wird zumeist unzureichend bleiben, so dass Anpassungen notwendig werden.

Der scharfe Rückgang der wirtschaftlichen Aktivität hat die Unternehmen bisher nicht veranlasst, in größerem Umfang Arbeitskräfte freizusetzen. Die Lage auf dem Arbeitsmarkt ist dank der Kurzarbeitsregelung bisher relativ stabil geblieben. Die Zahl der Arbeitslosen hat 2009 im Mittel gegenüber dem Vorjahr nur um rund 200.000 zugenommen. Sie liegt damit noch um 300.000 unter dem Wert für 2007. Diese Maßnahmen laufen 2010 aus.

Im Verarbeitenden Gewerbe wurden zuerst die exportorientierten Firmen von der Weltwirtschaftskrise getroffen. Die Ausfuhren sind 2009 wohl um 14% zurückgegangen. Sie waren der Auslöser für einen Rückgang der Kapazitätsauslastung. Die Unternehmen haben bei ihrer Investitionen sehr schnell auf die verschlechterten Rahmenbedingungen reagiert. Projekte wurden verschoben oder sogar gänzlich gestoppt. Obwohl viele Investitionsvorhaben aus 2008 bis ins Jahr 2009 hinein liefen und den Rückgang dämpften, signalisieren Unternehmensmeldungen aus dem ifo Investitionstest einen dramatischen Einbruch. Die inländische Nachfrage nach Maschinen und Ausrüstungen ist wohl um rund ein Fünftel gegenüber 2008 eingebrochen.

In Folge der noch günstigen Einnahmesituation der öffentlichen Haushalte entwickelten sich die konsumtiven Ausgaben des Staates 2009 robust. Ebenso haben die privaten Haushalte mit ihren Anschaffungen bisher nicht auf die Krise reagiert. Der Konsum expandierte sogar stärker als im Vorjahr. Maßgeblich hierfür war, dass die real verfügbaren Einkommen trotz der scharfen Rezession merklich gestiegen sind. Die vom Arbeitsmarkt ausgehenden dämpfenden Effekte hielten sich wegen der Kurzarbeiterregelung und der Nutzung von Arbeitszeitkonten bislang in Grenzen. Außerdem stimulierten Entlastungen bei Steuern und Sozialabgaben sowie höhere Transferzahlungen die Aus-

gabebereitschaft der Privaten. Einen wichtigen Beitrag lieferte die Abwrackprämie in Höhe von 2.500 Euro pro PKW, die die Nachfrage angekurbelt hatte. Die Zahl der PKW-Neuzulassungen lag im ersten Halbjahr 2009 um rund 425.000 (26 %) über dem Vorjahreszeitraum. Die Zulage ist im letzten Quartal 2009 ausgelaufen, und es wird ein Rückschlag für die Branche erwartet.

Einen weiteren Beitrag zur Stärkung der Kaufkraft der Konsumenten lieferten sinkende Energiepreise 2009, die das Niveau des Vorjahres zweistellig untertrafen. Der Konsum der privaten Haushalte hat deshalb das Niveau des Vorjahres übertroffen, um etwa 0,7 %. Dies entspricht in laufenden Preisen gerechnet allerdings nur 0,5 %.

Für 2010 wäre angesichts des starken Einbruchs zu erwarten, dass sich die Konjunktur in der Folge weltweit kräftig erholt. Hinzu kommen die beträchtlichen fiskal- und geldpolitischen Impulse. Jedoch zeigt die Erfahrung, dass Rezessionen, wenn sie mit einer Finanzkrise einhergehen, nicht nur tiefer sind, sondern auch länger dauern. Daher wird vorerst mit einer nur zögerlichen Erholung der Weltwirtschaft gerechnet. Für die deutschen Exporte wird 2010 ein kräftiges Wachstum erwartet, dennoch wird die Inlandsnachfrage nur sehr langsam anziehen. Die Belastungen für die privaten Haushalte nehmen trotz des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes tendenziell zu, insbesondere der schwächere Arbeitsmarkt aber auch steigende Beiträge zu den Sozialversicherungen dämpfen die Konsumfreudigkeit. Das BIP wird 2010 voraussichtlich nur um 1,2 % zunehmen, und damit immer noch rund 2,5 % unter dem Niveau des Jahres 2008 liegen. Noch gravierender wird die Unterauslastung im Verarbeitenden Gewerbe 2010 sein, obwohl die Prognose einen Zuwachs der Produktion um 5,5 % vorsieht. Das Niveau von 2007 wird im kommenden Jahr um rund ein Zehntel untertroffen.

Die Investitionsbereitschaft der Unternehmen wird bei weiterhin nicht ausreichend ausgelasteten Kapazitäten gering bleiben. Die ohnehin schon schwierigen Finanzierungsbedingungen werden sich wohl weiter verschärfen, da die Banken noch erhebliche Abschreibungen auf Risikopapiere und Unternehmenskredite vornehmen müssen. Unter diesen Rahmenbedingungen werden 2010 die Investitionen das Niveau von 2009 nicht

übertreffen, obwohl zwei Konjunkturprogramme auf den Weg gebracht worden sind, die die Investitionstätigkeit der öffentlichen Körperschaften kräftig stützen. Dies betrifft in erster Linie Bauinvestitionen. Das im Konjunkturprogramm enthaltene Instrument der degressiven Abschreibung wird Ende 2010 auslaufen. Dies kann, wenn sich die konjunkturelle Erholung für die Unternehmen manifestiert, Vorzieheffekte auslösen. Eine nennenswerte Beschleunigung der Investitionen wird sich daraus für das Jahr 2010 dennoch nicht ergeben.

Die exportierenden Unternehmen der deutschen Industrie sind international wettbewerbsfähig. Sie werden von der zunehmenden weltwirtschaftlichen Aktivität im nächsten Jahr profitieren. Die erwartete Expansion der Ausfuhren um 6,1 % im Jahr 2010 reicht jedoch nicht aus, den Einbruch des Vorjahres auch nur annähernd auszugleichen. Der außenwirtschaftlichen Aufwärtsbewegung stehen binnenwirtschaftliche Entwicklungen entgegen, die stark dämpfend wirken.

Die öffentlichen Haushalte werden von den Folgen der Rezession belastet. Sinkenden Steuer- und Beitragseinnahmen der Sozialversicherungen einerseits und konjunkturell bedingte Mehrausgaben sowie die Kosten der Konjunkturprogramme andererseits führen zu einem stark negativen Finanzierungssaldo in den öffentlichen Kassen. Für 2010 muss von einem Fehlbetrag von 127 Mrd. Euro ausgegangen werden, dies entspricht einer Defizitquote von 5,2 %, nach einem Defizit von 76 Mrd. Euro (3,2 %) im Vorjahr. Trotz der klammen Finanzierungssituation müssen die konsumtiven Staatsausgaben 2010 wohl um 1,5 % ausgeweitet werden. Der Zuwachs ist geringer als 2009, obwohl eine sinkende Beschäftigung die Ausgaben der Sozialkassen kräftig ansteigen lassen wird. Massive Einsparungen an anderen Stellen werden notwendig.

Der Arbeitsmarkt hatte sich 2009 als erstaunlich stabil erwiesen: Während die gesamtwirtschaftliche Produktion seit dem dritten Quartal 2008 um 5,6 % zurückging, sank das Arbeitsvolumen lediglich um 2,9 %, die Erwerbstätigkeit sogar nur um 0,5 %. Der Rückgang des Arbeitsvolumens schlug sich größtenteils in einer Abnahme der Arbeitszeit je Erwerbstätigen um 2,7 % nieder. Es wurden Vollzeitstellen abgebaut, dafür mehr

Teilzeitstellen und Minijobs geschaffen. Die Zahl der Kurzarbeiter, die im Juni 2009 bei 1,43 Mill. Personen lag, hat ebenfalls zu einer Verringerung der Arbeitszeit je Beschäftigten beigetragen. Im kommenden Jahr werden die Unternehmen ihre Belegschaften vermehrt an die niedrige Auslastung anpassen müssen. Viele Firmen werden die Kurzarbeit auslaufen lassen und Arbeitskräfte freisetzen. Prognostiziert wird eine Arbeitslosenzahl in Höhe von 4,075 Mill. Personen für 2010, im Mittel 600.000 mehr als 2009. Ende des Jahres wird die Arbeitslosigkeit den Vorjahreswert dann um voraussichtlich 800.000 übertreffen.

Bei rückläufiger Erwerbstätigkeit und merklich niedrigeren Tariflohnsteigerungen werden die Bruttolöhne und -gehälter 2010 um 0,6 % sinken. Dies liegt primär am Rückgang der Beschäftigung. Pro Kopf gerechnet werden die Bruttoarbeitseinkommen um 1,5 % sogar steigen. Dagegen sinken die Einkommen aus Unternehmertätigkeit und Vermögen nochmals kräftig. Die privaten Haushalte werden in Anbetracht der Unsicherheit der weiteren wirtschaftlichen Entwicklung jedoch vermehrt sparen, so dass die konsumtiven Ausgaben der privaten Haushalte über eine Stagnation kaum hinauskommen, in konstanten Preisen gerechnet entspricht das einem leichten Minus.

Die Aufstellunternehmen der Unterhaltungsautomatenwirtschaft konnten 2009 noch ein Plus von 2,5 % beim Umsatz erzielen. Dies ist angesichts einer nominalen Ausweitung des privaten Konsums von nur 0,5 % ein gutes Ergebnis. Der Umsatz der Hersteller von Unterhaltungsautomaten und des Großhandels stieg 2009 mit 3,0 %. Allerdings hat die hohe Investitionsbereitschaft, die die Branche mit dem Inkrafttreten der neuen Spielverordnung (SpielV) zum 1. Januar 2006 ausgezeichnet hatte, nachgelassen. Die wesentlichen Investitionen in die neuartigen Geld-Gewinnspielgeräte (GGSG) und die zusätzlichen Aufstellplätze sind realisiert worden.

Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft hatte in den Jahren seit dem Inkrafttreten der neuen SpielV mit ihrem attraktiven Angebot an neuen GGSG einen guten Zugang zum Kunden gefunden. Darüber hinaus hatte der konjunkturelle Aufschwung in den Jahren 2006 bis 2008 zu einem kräftigen Wachstum der Branche beigetragen. Eine längerfristi-

ge Betrachtung zeigt jedoch, dass die Branche bisher nur Boden gut gemacht hat, den sie in früheren Jahren verloren hatte. Im Mittel der Jahre von 2004 bis 2009 lag die jährliche Zuwachsrate des Umsatzes der Aufstellunternehmen bei 1,2%. Im Vergleich mit den Ausgaben für den privaten Verbrauch, der in diesem Zeitraum nominal um 1,7% p. a. zulegte, ist diese Expansion unterdurchschnittlich.

Die wirtschaftlichen Aussichten der Aufstellunternehmen von Unterhaltungsautomaten für das Jahr 2010 werden von zwei Faktoren beeinflusst. Zum einen, ob 2010 anlässlich der IMA Produktinnovationen von den Herstellern auf den Markt gebracht werden, die in der Lage sind, Kunden, die in einem schwierigeren wirtschaftlichen Umfeld verunsichert sind, zu begeistern. Diese Frage steht in einem engen Zusammenhang mit der Umrüstung bestehender und der Entwicklung neuer GGSG basierend auf der Technischen Richtlinie (TR) 4.1. Zum zweiten, ob die Aufstellunternehmen sich offensiv unter den gegenwärtigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen und verschlechterten Finanzierungsmodalitäten, die sich erst 2011 bessern werden, für Investitionen entscheiden. Dies wäre notwendig, um Kunden, die in dem gegenwärtigen wirtschaftlichen Umfeld vorsichtig bis zurückhaltend disponieren, begeistern zu können. Ein kleines Plus bei den Umsätzen auf Aufstellerebene im Jahr 2010 wäre unter den gegebenen Bedingungen ein Erfolg.

1.2. Absatz von Sport-, Musik- und Unterhaltungsautomaten

Bargeldbetätigte Unterhaltungsautomaten umfassen im Wesentlichen vier Produktgruppen:

- Die bedeutendste Gruppe sind die GGSG, die einer umfangreichen staatlichen Regulierung unterliegen.
- Eine zweite Gruppe von Geräten bilden Unterhaltungsautomaten ohne Gewinnmöglichkeit (Geld- oder Warengewinne). 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 mit dem Inkrafttreten der neuen SpielV verboten sind.

- Die dritte Produktgruppe umfasst Sportspielgeräte, z.B. Billard, Dart, Tischfußball, Airhockey etc.
- Bei der vierten Produktgruppe handelt es sich um Internet-Terminals, die erst seit Mitte des Jahrzehnts in größerem Umfang eingeführt wurden. Sie bieten einen 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.

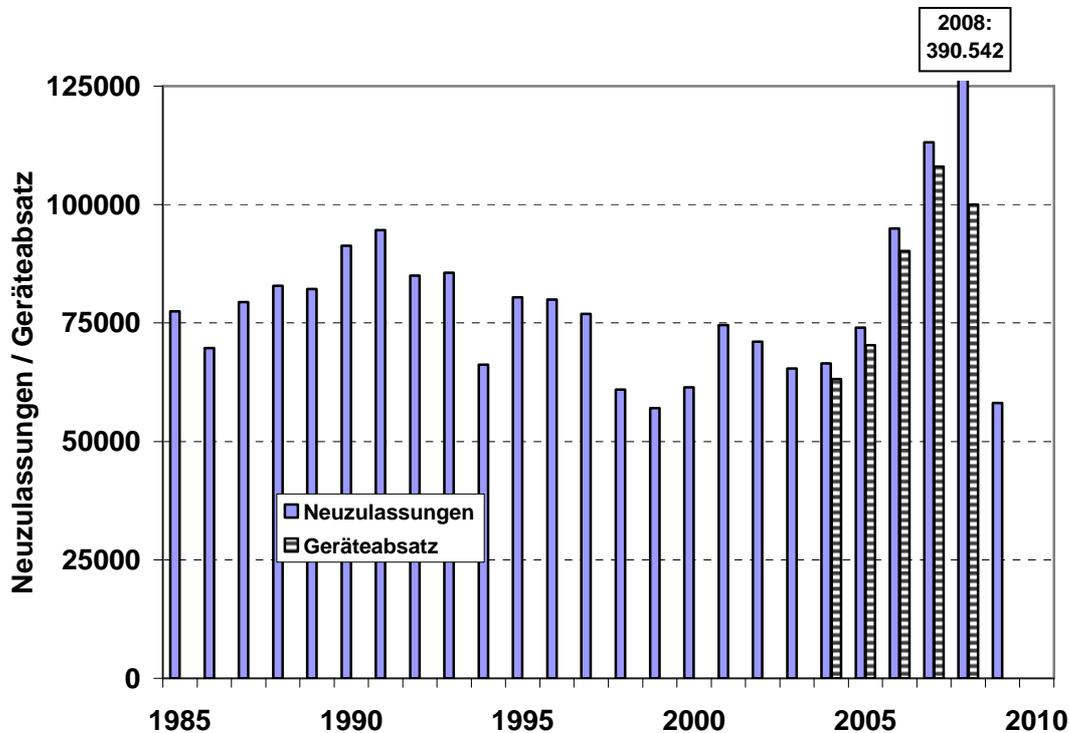
Als fünfte Gruppe von Unterhaltungsautomaten sind der Branche noch Spiele zuzurechnen, deren Verlauf durch die Geschicklichkeit des Spielers entscheidend beeinflusst werden kann. Sie werden unter dem Begriff der „Anderen Spiele“ (gem. § 33d GewO) subsumiert. Wegen der unverständlichen und restriktiven Zulassungspraxis des Bundeskriminalamts ist diese Produktgruppe für den Markt weitgehend bedeutungslos.

Für die wichtigste Produktgruppe, die **Unterhaltungsautomaten mit Geld-Gewinnmöglichkeit**, meldet die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) die Zahl der Neuzulassungen, die bisher als Indikator für die Marktentwicklung verwendet wurde.

In den vergangenen Jahren sind zunehmend bildschirmbasierte Geldspielgeräte in den Markt gekommen, die über eine Vielzahl unterschiedlicher Spiele verfügen. Hier handelt es sich nur zum Teil um Spiele, die von deutschen Herstellern in eigener Regie entwickelt wurden. Es wird auf einen weltweiten Fundus von Software basierten Spielen zurückgegriffen. Das Ergebnis ist ein breites Spektrum von Unterhaltungsangeboten, die schnell gewechselt werden können. Neue Produkte werden nicht mehr nur über den Verkauf von Geräten in den Markt gebracht, sondern über Vermietung der Geräte und den Vertrieb / Vermietung entsprechender Softwarepakete. In diesem Zusammenhang hat das Geschäft mittels der Vergabe von Lizenzen gegenüber dem Verkauf der Geräte an Bedeutung gewonnen. Eine stabile Beziehung zwischen dem Absatz von auf Software und Hardware ist nicht mehr gegeben, so dass die bisherige Statistik über den Geräteabsatz nicht mehr fortgeführt werden kann.

Für die langfristige Entwicklung des Absatzes von GGSG konnten die Zahlen für die Neuzulassungen bis zum Inkrafttreten der neuen SpielV zum 1. Januar 2006 verwendet werden. Der tatsächliche Absatz war etwa 5 % niedriger. Die Entwicklung, ausgehend von Mitte der achtziger Jahre, zeigt deutlich die für die Branche schwierige Periode, die von Mitte der neunziger Jahre bis Mitte des laufenden Jahrzehnts reichte. In diesen Jahren fiel der Absatz der Geräte um bis zu einem Drittel und erholte sich nur schleppend. Seit 2006 stiegen die Neuzulassungen bei der PTB sprunghaft an. Sie spiegeln jedoch nicht mehr den Absatz der Geräte wider, sondern den Absatz von Spiel-Softwarepaketen. Der Geräteabsatz verläuft wesentlich flacher. Beide Kennzahlen klaffen 2008 weit auseinander. Die Zahl der abgesetzten GGSG liegt bei 100.000, während die Neuzulassung von Spielsoftwarepaketen 390.542 erreicht. Die hohe Zahl der Zulassungen im Jahr 2008 resultierte nicht nur aus dem großen Interesse an innovativen Spielen, sondern auch an Spielen, die auf der Technischen Richtlinie (TR) 3.x basieren und deren Zulassungen, die nur noch bis Ende 2008 abgerufen werden durften. Ein Großteil der 2008 abgerufenen Zulassungen ist jedoch nie im Markt eingesetzt worden. Infolge dieses Schubs sind die Neuzulassungen 2009 eingebrochen (Abbildung 1).

Abbildung 1: Neuzulassung von Geld-Gewinnspielgeräten bzw. Spiel-Softwarepaketen und der Absatz von Geld-Gewinnspielgeräten



Quelle: Physikalisch-Technische Bundesanstalt, VDAI, ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

GGSG sind nicht mehr die üblicherweise an der Wand stehenden bzw. hängenden traditionellen „Scheiben- oder Walzengeräte“. Neue Feature-Games bieten unterschiedliche Themen und Spielpläne, die Geldgewinne bei einer erfolgreichen Steuerung von Spielabläufen ausschütten. Über verschiedene Risikostufen nehmen die Spielanforderungen zu und höhere Gewinne werden geboten. 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, ein breiteres Spektrum an Spielen als vor dem Inkrafttreten der neuen SpielV zur Verfügung zu stellen. In Spitzenzeiten werden zwar wie in der Vergangenheit Engpässe im Angebot auftreten, dennoch passiert es

einem Kunden seltener, dass das Spiel seiner Wahl nicht verfügbar ist, weil dieses Gerät besetzt ist.

Diese Geräte sprechen ein breites Publikum an. Bemerkenswert ist der steigende Anteil von Frauen, die Freude am Geldgewinnspiel finden, das bisher eine Männerdomäne war. Der Anteil spielender Frauen in Spielstätten an allen Spielern ist von 2007 auf 2008 von 10,3 % auf 13,9 % gestiegen.¹ Eine neuere Untersuchung zeigt die Fortsetzung des Trends auf 16,7 %.² Bemerkenswert ist, dass Frauen, die Spielstätten besuchen, in gleicher Weise wie Männer aktiv spielen und sich nicht mit der passiven Rolle des Zuschauens begnügen.

Die einzige Produktgruppe, die in den vergangenen Jahren außer den GGSG stark expandierte, sind die **Internet-Terminals**. Hierbei handelt es sich nicht um spezifische Unterhaltungsangebote der Branche, sondern um Geräte, die den Kunden den Zugang zum Internet mittels Geldeinsatz ermöglichen. Zu diesem Zweck können einfache Personalcomputer (PC) eingesetzt werden, vielfach sind es jedoch Terminals, die den Zugang zum Internet ermöglichen und speziell die Bedürfnisse von Erstnutzern berücksichtigen. Die Besonderheit dieser Terminals besteht darin, dass sie einerseits einen breiten Zugang zum WorldWideWeb gewähren. Andererseits müssen die Terminals in der Lage sein, die vielfältigen Zugriffe aus dem Internet zu kontrollieren, damit sie in ihrer Funktionsfähigkeit nicht gestört werden. Die Hersteller solch spezieller Terminals bieten die erforderliche Software, die laufend an die sich ändernden Anforderungen aus dem Internet angepasst wird. Hinzu kommen die notwendigen Einrichtungen (Filter) zur Gewährleistung des Jugendschutzes. Updates und Support sind im Leistungsangebot der spezialisierten Gerätehersteller ebenfalls enthalten.

¹ J. Trümper, Umsetzung der novellierten Spielverordnung – Feldstudie 2008, Berlin 2008, S. 67.

² J. Trümper, Umsetzung der novellierten Spielverordnung – Feldstudie 2009, Berlin September 2009, S. 40.

Die Produktgruppe **Touch-Screen-Geräte** bietet eine große Vielfalt von Spielen, z.B. Karten-, Quiz- und Memoryspiele. Diese Spielangebote erlaubten es Anfang der neunziger Jahre den Automatenunternehmern, erstmals nennenswert neue Aufstellorte und Kundengruppen zu erschließen. Vor allem junge Menschen finden Spaß an dem Angebot und ein Drittel der Kunden ist weiblich. Seit Mitte der neunziger Jahre hat die internetbasierte Vernetzung weitere Produktinnovationen ermöglicht. Allerdings ist die Marktdurchdringung inzwischen so hoch, dass trotz hoher Innovationsgeschwindigkeit die Nachfrage nach Geräten vom Ersatzbedarf bestimmt wird.

Ein sehr ähnliches Muster verzeichnete der Markt für **Bildschirmspielgeräte** im Zeitverlauf mit einem rückläufigen Absatztrend in den neunziger Jahren. Einfachen Bildschirmspielgeräten wurde die Basis für einen wirtschaftlichen Betrieb entzogen, da die Diffusion von PCs und Spielkonsolen in privaten Haushalten, der Gastronomie, im öffentlichen Bereich etc. Erwachsenen und Jugendlichen einen quasi kostenfreien und zumeist unkontrollierten Zugang zum Internet und einem breiten Angebot an Bildschirmspielen bot. 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 Vergnügungssteuer unterworfen, so dass sie unrentabel wurden.

Das am 1. April 2003 in Kraft getretene Jugendschutzgesetz (JuSchG) hatte die institutionellen Bedingungen für den gewerblichen Betrieb von Bildschirmspielgeräten grundlegend verbessert. Die Jugendschutz-Kennzeichnungen der Automaten-Selbst-Kontrolle (ASK) haben seit Inkrafttreten des JuSchG amtlichen Charakter und geben insofern keinen Raum mehr für Eigenbewertungen durch die zuständigen Steuerämter. Zudem ist nunmehr auch Jugendlichen unter 16 Jahren, die nicht in Begleitung von Erwachsenen sind, das Spiel mit Bargeld betätigten Bildschirmspielgeräten, die für ihre Alterskohorte freigegeben sind, erlaubt. Jugendliche können jedoch nicht das Angebot von Bildschirmspielgeräten in Spielstätten nutzen, da ihnen dort unter 18 Jahren der Zutritt ver-

wehrt ist. Eine grundlegende Wende zum Besseren hat sich im Markt dennoch nicht durchgesetzt.

Bis 1996 expandierte der Markt für **Sportspielgeräte** dynamisch. Die Spiele werden überwiegend in Schank- und Speisewirtschaften angeboten, die Treffpunkt von Spielern und interessierten Zuschauern sind. Massive Investitionen führten zu einer starken Ausweitung des Angebots. Zudem werden sportliche Wettbewerbe und Ligen von Aufstellunternehmen angeboten und betreut, sowie Meisterschaften ausgetragen. Seitdem keine neuen Kundenkreise mehr erschlossen werden können, leidet der Markt unter der schwierigen wirtschaftlichen Lage der Gastronomie, die zu einer Schließung von Betrieben führte und einen Abbau von Sportspielgeräten nach sich zog. Die inzwischen notwendigen Ersatzinvestitionen hatten zu einer Belebung des Geschäfts in den Jahren 2005 und 2006, dem Jahr der Fußballweltmeisterschaft, geführt. Seitdem hat sich der Markt auf einem Niveau etwa 10 % bis 15 % unter dem des Jahres 2006 stabilisiert.

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 Produkte von Verbandsmitgliedern, sondern beinhaltet auch Geräte von anderen Herstellern, Händlern und Direktimporte.

Langfristig zeigt die Zahl der aufgestellten Musik-, Sport- und Unterhaltungsautomaten mit und ohne Gewinnmöglichkeit eine rückläufige Tendenz, die auch Ausdruck der wirtschaftlich schwierigen Situation war, in der sich die Branche bis Ende 2005 befand. Das gewerbliche Geldgewinnspiel, das im Wettbewerb mit dem vielfältigen und laufend ausgeweiteten Angebot des Glücksspielmarkts steht, verlor laufend an Boden. 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 jedoch erst 2005 abgeschlossen werden konnte.³ Seit dem 1. Januar 2006 gelten für die Branche Rahmenbedingungen, die es erlauben, sowohl beim Spieldesign als auch bei der Bauart den Gestaltungsspielraum zu nutzen, den moderne Informations- und Kommunikationstechnologien bieten. Für die Unterhaltungsautomatenwirtschaft ergeben sich in Deutschland seitdem vergleichbare Möglichkeiten, wie sie in anderen europäischen Ländern schon lange üblich sind.

Die Zahl der aufgestellten GGSG hatte 2005 mit ca. 183.000 ihren Tiefpunkt erreicht. Dies waren 52.000 weniger als 1996 mit 235.000 Geräten. Seit dem Inkrafttreten der neuen SpielV hat ihre Zahl kräftig zugenommen, auf 207.000 Geräte 2007. Bis Ende 2008 stieg der Bestand auf 210.000 an und hat Ende 2009 wohl 212.000 erreicht. Für diese positive Entwicklung war eine Reihe von Faktoren verantwortlich. Durch den Abbau der seit dem 1. Januar 2006 verbotenen Fun-Games war Raum für neue Angebote der Unterhaltungsautomatenwirtschaft geschaffen worden, der insbesondere für die Aufstellung von GGSG basierend auf der neuen SpielV genutzt wurde. Gegenüber der bis zum 31.12.2005 gültigen SpielV dürfen seit 2006 zwei zusätzliche GGSG in Spielstätten aufgestellt werden. Die Gesamtzahl der GGSG kann je Spielstättenkonzession von 10 auf 12 Geräte angehoben werden, sofern ausreichend Aufstellfläche, nämlich rechnerisch 12 m² pro GGSG zur Verfügung steht. In der Gastronomie können drei statt der bisher zwei GGSG installiert werden, sofern technische Einrichtungen sicherstellen, dass Jugendlichen das Bespielen der Geräte verwehrt ist. Außerdem haben sich die neu konzipierten GGSG als ausgesprochen attraktiv herausgestellt, so dass es zu einer Substitution von Unterhaltungsautomaten ohne Geldgewinn kam. Abgesehen von den GGSG hat sich nur noch der Bestand der erst seit wenigen Jahren in größerem Umfang

³ H.-G. Vieweg, Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2000 und Ausblick 2001, München 2001, S. 17.

eingeführten Internet-Terminals erhöht. In der Summe ist die Zahl aller in Deutschland aufgestellten Unterhaltungsautomaten jedoch weiter zurückgegangen und stagniert seit 2008 (Tabelle 1).

Tabelle 1: Aufgestellte Unterhaltungsautomaten und Sportspielgeräte

Gerätetypen	Stückzahlen ^{a), b)}			
	2006 ^{c)}	2007	2008	2009
Unterhaltungsautomaten ohne Geldgewinn	42.800	49.700	44.750	42.300
Flipper	2.500	2.400	2.350	2.300
Internet-Terminals		14.500	20.000	22.500
Punktespiele etc. ^{d)}	27.000	20.000	10.000	5.500
Bildschirmspielgeräte	13.300	12.800	12.400	12.000
Mit Geldgewinn	200.000	207.000	210.000	212.000
Sportspielgeräte ^{e)}	25.500	25.000	24.500	24.000
Gesamt	268.300	281.700	279.250	278.300
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) Ohne Internet-Terminals d) Punktespiele, Touch-Screen-Geräte, Musik- und sonstige Unterhaltungsautomaten. e) Billard, Dart, Tischfußball, Kegelbahnen, Bowling, Air Hockey etc.				

Quelle: VDAI; Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V.; FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung e.V.; Berechnungen des ifo Instituts.

Die Gesamtbetrachtung des Marktes verdeckt allerdings unterschiedliche Tendenzen in einzelnen Marktsegmenten. Während es bei den Spielstätten insgesamt zu einer Ausweitung der Kapazitäten beim Geld-Gewinnspiel gekommen ist, hat in der Gastronomie die Zahl der aufgestellten Geräte weiter abgenommen. Zwischen 2007 und 2009 erhöhte sich die Zahl der aufgestellten GGSG in Spielstätten um etwa 8.000, während in der Gastronomie nochmals 3.000 Geräte abgebaut wurden.

Auch innerhalb dieser beiden großen Marktsegmente waren unterschiedliche Tendenzen zu beobachten. Im Bereich der Gastronomie hat sich der Rückgang bei traditionellen Aufstellplätzen in Gaststätten, Kneipen, Bars etc. fortgesetzt, auch wenn fallweise ein drittes GGSG – wie es die neue SpielV erlaubt – in Betrieb genommen wurde. Außerdem hat es einige positive Impulse durch neue, speziell für Gaststätten entwickelte Geräte gegeben. Eine durchweg erfreuliche Entwicklung war an stark frequentierten Plätzen wie an Autobahnraststätten, Flughäfen usw. zu verzeichnen. An diesen zum Teil neu erschlossenen Orten hat sich das Geschäft gut entwickelt. Allerdings haben all diese erfreulichen Tendenzen nur dazu beigetragen, den negativen Trend in der Gastronomie zu verlangsamen.

Im Bereich der Spielstätten hat sich in den vergangenen Jahren eine Entwicklung hin zu größeren Spielstättenkomplexen herauskristallisiert, die mehrere Konzessionen umfassen. Diese größeren Einrichtungen, die vielfach in modernen Freizeiteinrichtungen untergebracht sind, haben wesentlich zu einer Verbesserung des Images der Branche beigetragen.⁴ Dieser Trend hat sich bis zuletzt fortgesetzt und einen Strukturwandel ausgelöst. Während die neuen attraktiven Standorte an Bedeutung gewinnen und in der Öffentlichkeit wahrgenommen werden, schließen Einrichtungen, vor allem kleinere, die nicht mehr wirtschaftlich zu betreiben sind.⁵

⁴ 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 2009, Berlin, September 2009, S. 20, 41. Allerdings hatte sich an der rechtlichen Zulässigkeit von Spielstättenkomplexen eine Diskussion entzündet, Siehe: BVerwG, Urteil vom 9. 10. 1984, in GewArch 1985/2, S. 62ff und Ausführungen in: H.-G. Vieweg, Wirtschaftsentwicklung 2008 und Ausblick 2009, S. 27f.

⁵ Bei einer Begehung 2009 im Rahmen der Aktualisierung einer Feldstudie waren 82 Einrichtungen von knapp 2.000 besuchten Spielstätten, die im Vorjahr noch geöffnet hatten, wegen Geschäftsaufgaben, Renovierung oder Standortverlagerung geschlossen. Siehe: Jürgen Trümper, Umsetzung der novellierten Spielverordnung – Feldstudie 2009, Berlin, September 2009, S. 70.

Die Verbesserung der Rahmenbedingungen für das gewerbliche Geldgewinnspiel war mit der Auflage verbunden, die in der Branche bis dahin betriebenen Fun-Games mit Weiterspielmarken sowie die für Marketingzwecke betriebenen Jackpot-Anlagen vollständig abzubauen. Dieser Prozess ist weitgehend abgeschlossen. Er hat seinen Niederschlag im Bestand der Punktespiele gefunden, denen u. a. Fun-Games zugeordnet waren.⁶

Der Bestand an anderen Unterhaltungsautomaten ohne Gewinnmöglichkeit und an Sportspielgeräten ist in den vergangenen beiden Jahren ebenfalls zurückgegangen. Hier haben sich die Tendenzen aus den vergangenen Jahren fortgesetzt. Zwei Faktoren sind in diesem Zusammenhang zu nennen: Die Aufstellunternehmen haben ihre Finanzmittel verstärkt in die Beschaffung von GGSG geleitet, so dass für andere Investitionen nur begrenzte Mittel zur Verfügung standen. Das Unterhaltungsspiel mit Geldgewinn hat aufgrund des sehr vielfältigen Angebots eine höhere Attraktivität erlangt und Kunden angezogen, die bisher andere Angebote der Unterhaltungsautomatenwirtschaft genutzt haben. Die von der neuen SpielV ausgelösten zusätzlichen Investitionen in GGSG werden 2009 abgeschlossen sein, so dass für Investitionen in andere Spielangebote vermehrt Mittel zur Verfügung stehen werden. Es wird aus diesem Grund von einer Stabilisierung der Struktur des Angebots der Aufstellunternehmen ausgegangen, so dass es bei Unterhaltungsautomaten ohne Gewinnmöglichkeit und Sportspielgeräten nicht zu einem weiteren Rückgang kommen wird.

Internet-Terminals werden in der Branche als ein zusätzliches Angebot betrachtet, das das Potential hat, neue Kunden anzuziehen. Dieser Produktbereich wird allerdings nicht als ein eigenständiges Geschäftsfeld verstanden, da er kein fest definiertes Unterhal-

⁶ Gemäß den Untersuchungen von Trümper waren ursprünglich rund 8,3 Fun Games je Spielstättenkonzession im Einsatz. In einer Feldstudie aus dem Jahr 2008 waren es nur noch 0,3 Fun Games. Vgl. J. Trümper, Umsetzung der novellierten Spielverordnung – Feldstudie 2008, Berlin 2008, S 20. Bis Mitte 2009 ist die Zahl der Fun-Games weiter reduziert worden, auf 0,14 je Spielstättenkonzession. Vgl. J. Trümper, Umsetzung der novellierten Spielverordnung – Feldstudie 2009, Berlin 2009, S 24.

tungsangebot zur Verfügung stellt, sondern eine für die Branche eher unspezifische Dienstleistung. Sie wird u. a. zur Verfügung gestellt, um bei Spielgästen auch Interesse an anderen Unterhaltungsangeboten zu wecken. Die Diffusion ist noch nicht abgeschlossen, so dass mit einem weiteren Anstieg der Zahl der installierten Geräte zu rechnen ist.

1.4. Umsätze der Unterhaltungsautomatenwirtschaft

Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft gliedert sich in drei Branchenstufen, die Geräte herstellende Industrie, den Großhandel und die Betreiber (Aufstellunternehmen), die 2009 einen addierten Umsatz von 4,505 Mrd. € realisierten. Die Statistik umfasst seit 2007 auch Internet-Terminals. Der Umsatz nahm mit einem Plus von 2,5 % nur noch moderat zu, nachdem der Zuwachs im Vorjahr noch 6,7 % betragen hatte. Ursächlich für die gedämpfte Aufwärtsentwicklung war vor allem der Umsatz auf der Ebene der Hersteller und des Großhandels, der in den letzten Jahren geboomt hatte (Tabelle 2).

Der treibende Faktor des Booms war der Ersatz von GGSG basierend auf der bis zum 31.12.2005 gültigen SpielV durch GGSG mit einer Zulassung gemäß der zum 1. Januar 2006 in Kraft getretenen SpielV. Über den Ersatz hinaus konnten zusätzliche GGSG installiert werden, da die SpielV n. F. bei ausreichender Aufstellfläche (12 m² pro GGSG) zwölf GGSG pro Spielstättenkonzession erlaubt und nicht mehr nur zehn GGSG wie früher. In der Gastronomie können – sofern technische Voraussetzungen für den Jugendschutz vorhanden sind – anstatt in der Vergangenheit zwei nun drei Geräte aufgestellt werden. Dieser Umstellungsprozess ist weitgehend ausgelaufen.

Der technische Fortschritt hatte bei den GGSG zu neuen Konzepten geführt, die vergleichbar einem Computer in einer Trennung von Hardware und Software resultierte. Die Hardware, das Gehäuse und die elektronischen Komponenten, können getrennt von den Spielen (Software) vermarktet werden. Allerdings muss die Zulassung der Software bei der PTB zusammen mit der Bauartzulassung für die Hardware beantragt werden. Die Hardware muss jedoch nicht mehr zwangsläufig ausgetauscht werden, wenn neue Spiele den Kunden angeboten werden sollen. Die Spiele können auf Geräte mit entspre-

chender Bauartzulassung aufgeladen werden. In der SpielV n.F. sind die konzeptionellen und technischen Veränderungen streng reguliert. Die gegenüber den traditionellen, mechanischen Geräten hohe Zuverlässigkeit der neuen GGSG, die Vorschriften der SpielV n. F. einzuhalten, hat dazu geführt, dass die Lebensdauer nicht mehr gesetzlich auf vier Jahre beschränkt ist, sondern dass die Geräte nur alle zwei Jahre auf ihre Übereinstimmung mit der zugelassenen Bauart zu überprüfen sind.

Im Zuge dieser technischen Veränderungen haben die Herstellerunternehmen auch ihre Vertriebssysteme angepasst. Vermietung und Leasing haben an Bedeutung gewonnen. Es gibt Hersteller, die die Hardware verkaufen und die dazugehörige Software vermieten. Andere sind dazu übergegangen, die kompletten Systeme aus Hardware und Software nur noch zu vermieten. Diese Entwicklung im Markt führt auf der einen Seite zu einer Verstärkung des Umsatzes der Hersteller im Zeitverlauf. Die in der Vergangenheit stark ausgeprägten Investitionszyklen flachen sich zugunsten laufender Zahlungsströme ab. Die Kapitalausstattung und die Refinanzierung werden für die Herstellerunternehmen im Rahmen der Neuausrichtung des Geschäfts wichtiger. Auf der anderen Seite verursachen die laufenden Miet- / Pachtzahlungen bei den Aufstellunternehmen Liquiditätsabflüsse und veranlassen die Unternehmen dazu, ihre Geräte permanent im Auge zu behalten und Verträge für Spiele, die an Attraktivität verloren haben, schnell zu kündigen bzw. gegen neue, attraktive Spiele umzutauschen.

Diese Veränderung der Geschäftstätigkeit hat Implikationen für den Großhandel, über den traditionell das Gerätegeschäft abgewickelt wird. Der Verkauf von Geräten verliert an Bedeutung. Der Absatz der Geräte über Mietmodelle der Hersteller ist für den Großhandel nicht lukrativ, weil trotz des Handlingaufwandes keine oder keine besonders reizvollen Vermittlungsprovisionen von der Industrie angeboten werden. Für den Großhandel - hier gibt es Firmen, die mit den großen Herstellern verbunden sind, ebenso wie unabhängige mittelständische Anbieter, die regional oder überregional tätig sind - gewinnt die Vermittlung von Finanzierungslösungen sowie das Anbieten von Reparatur- und Serviceleistungen vor Ort an Bedeutung. Großhandelsunternehmen erschließen sich außerdem neue Geschäftsbereiche bei unternehmensnahen Dienstleistungen für Auf-

stellunternehmen, um den Rückgang im Geräteverkauf kompensieren zu können. Trotz aller Anstrengungen hat der Großhandel in den letzten Jahren nicht mit der starken Aufwärtsentwicklung des Marktes mithalten können. Er wuchs deutlich schwächer, vereinzelt mussten auch Kapazitäten angepasst werden.

2006 war die Geschäftstätigkeit der Aufstellunternehmen aufgrund des Verbots von Fun-Games ohne Übergangsregelung in Folge des Inkrafttretens der neuen SpielV belastet. Die Aufstellunternehmen waren gezwungen, Fun-Games abzubauen, ohne eine ausreichende Möglichkeit zur Kompensation zu haben, da bis zum Frühsommer keine GGSG gemäß der neuen SpielV verfügbar waren.⁷ Es kam zu einem Umsatzeinbruch. Insgesamt lagen die Umsätze 2006 um mehr als 7 % unter dem Niveau des Vorjahres, obwohl bei GGSG ein Plus von 17 % erzielt wurde. Jedoch musste bei den Unterhaltungsgeräten ohne Gewinnmöglichkeit wegen des Abbaus von Fun-Games ein Minus von rund 60 % hingenommen werden.

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

Es dauerte bis 2008, bevor die Aufstellunternehmen wieder einen Umsatz realisierten, der an das Niveau Mitte des Jahrzehnts anknüpfte. Die Aufwärtsentwicklung verlief gedämpft, mit einem Plus von noch 6 %. Neben den GGSG waren es vor allem die in den letzten Jahren vermehrt eingeführten Internet-Terminals, die für den Umsatzanstieg verantwortlich waren. Diese beiden Produktgruppen konnten den Rückgang, der auf den

⁷ Siehe: H.-G. Vieweg; Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2006 und Ausblick 2007, München, Januar 2007, S. 23ff.

Abbau von Fun-Games und andere Unterhaltungsautomaten zurückzuführen ist, mehr als ausgleichen.

Der Abbau bei den Unterhaltungsautomaten ohne Gewinnmöglichkeit ist auch 2009 noch nicht abgeschlossen. Er hat sich aller Voraussicht nach sogar wieder beschleunigt, so dass der Umsatz in diesem Segment stark rückläufig war. Diese Entwicklung setzt sich aus mehreren Faktoren zusammen. Die GGSG basierend auf der neuen SpielV sind ausgesprochen attraktiv und haben Kunden von anderen Angeboten abgezogen. Dieses Phänomen wird auch bei bisher sehr gut angenommenen Bildschirmspielgeräten beobachtet.

Tabelle 2: Umsätze der Unterhaltungsautomatenwirtschaft

Branchenebene	In Mill. €		
	2007	2008	2009
Summe (nicht konsolidiert) ^{a)}	4.120	4.400	4.520
Industrie und Handel gesamt ^{a), b)}	885	970	1.010
Industrie	430	480	510
Großhandel	455	490	500
Aufstellerbereich ^{c)}	3.235	3.430	3.510
Unterhaltungsautomaten mit Geld-Gewinnmöglichkeit	3.050	3.250	3.340
Unterhaltungsautomaten ohne Gewinnmöglichkeit und Sportspielgeräte	155	130	100
Internet-Terminals	30	50	70
a) Industrie und Großhandel (Absatz von Geräten, Spielpaketen über Kauf, Miete, Leasing, Lizenzverträge).			
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, Vergünstigungssteuer etc.			

Quelle: VDAI; Berechnungen des ifo Instituts.

2. Rahmenbedingungen der Unterhaltungsautomatenwirtschaft

2.1. Strukturelle Veränderungen in der Unterhaltungsautomatenwirtschaft

2.1.1. Maßnahmen der Spitzenverbände zur Entwicklung der Branche

Die Branche hat seit den achtziger Jahren einen Wandel von einer Außenseiterposition im Freizeitmarkt zu einem anerkannten Anbieter überwiegend elektronischer, Bargeld betätigter Unterhaltungsautomaten durchgemacht. Das in den frühen Jahren vielfach kritisierte, recht einfache Erscheinungsbild hat sich verändert, die Außendarstellung von Spielstätten hat sich hin zu Entertainment Centern entwickelt und fügt sich heute harmonisch in das Gesamtbild einer Stadt oder eines Freizeitviertels ein. Ein Ergebnis dieser Veränderungen ist, dass Frauen, die sensibler auf das Ambiente einer Einrichtung reagieren, keinen Bogen mehr um Spielstätten machen. Ihr Anteil an den Besuchern ist in den zurückliegenden Jahren kontinuierlich angestiegen und unterstreicht die zunehmend positive Wahrnehmung, die die Unterhaltungsautomatenwirtschaft zwischenzeitlich erfahren hat.

Diese Entwicklung war kein Selbstläufer, sondern wurde von den Branchenverbänden gezielt angestrebt. Sie haben Maßnahmen ergriffen, um das Erscheinungsbild der Branche zu verbessern und die Rahmenbedingungen für ein korrektes und gesellschaftlich akzeptiertes Spiel zu schaffen. Besonders zu nennen aus der Vielzahl der Initiativen sind⁸:

- Im Gegensatz zu den Spielbanken ist seit 1985 auf Initiative der Unterhaltungsautomatenwirtschaft in gewerblichen Spielstätten der Ausschank von Alkohol gesetzlich untersagt.

⁸ Zu einem umfassenden Überblick siehe: H.-G. Vieweg; Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2006 und Ausblick 2007; München 2007, S. 44.

- Seit 1989 sind in den Frontscheiben der GGSG Piktogramme eingedruckt, die darauf hinweisen, dass das Spiel für unter 18-Jährige verboten ist und übermäßiges Spiel keine Lösung für persönliche Probleme darstellt. Seit 1995 ist die Kennzeichnung an den Geräten flächendeckend.
- Bei der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) wurde eine Kontaktstelle für Spieler mit Problemen und deren Angehörige eingerichtet, an die sich Betroffene wenden können. Mit der an allen Geräten in den Piktogrammen angegebenen Info-Telefonnummer (01801-372700) ist die BZgA unentgeltlich erreichbar. Von geschulten Beratern wird Erstberatung geleistet bzw. Hinweise auf Beratungs- und Therapieangebote gegeben.⁹

Diese Maßnahmen haben die positive Entwicklung wesentlich befördert. Allerdings gibt es wie in anderen Branchen auch in der Unterhaltungsautomatenwirtschaft einzelne Unternehmen, die den Zug der Zeit nicht rechtzeitig erkannt oder nicht mit dem notwendigen Nachdruck ihre Geschäftstätigkeit an die rechtlichen und aus gesellschaftlicher Verantwortung gebotenen Verpflichtungen angepasst haben.

2.1.2. Struktureller Wandel

Der Erfolg der Unternehmen und der Branchenverbände, die Unterhaltungsautomatenwirtschaft hin zu einem gesellschaftlich akzeptierten Zweig der Freizeitwirtschaft entwickelt zu haben, hat das Interesse institutioneller Investoren geweckt. Sie legen ihre Gelder seit geraumer Zeit auch in der Unterhaltungsautomatenwirtschaft an, um für ihre Kunden längerfristig sichere Erträge zu erwirtschaften. Versicherungen und andere,

⁹ Das direkte und flächendeckende Ansprechen der Spieler beim gewerblichen Geldgewinnspiel durch das Piktogramm mit der Telefonnummer der BZgA ist ein wirkungsvoller Beitrag zum Spielerschutz. 69 % (3. Quartal 2009) der im Zusammenhang mit dem Spiel Ratsuchenden, die über die Telefonnummer der Informationsstelle der BZgA Kontakt aufnahmen, haben sich auf die Piktogramme der GGSG bezogen. Diese Zahl findet keinen Niederschlag in der Struktur der Problemspieler. Gemessen an allen pathologischen Spielern liegt der Anteil des Geldgewinnspiels bei etwa 30 %.

international tätige Finanzmarktakteure investieren in der Branche im Rahmen ihrer Portfoliostrategien oder akquirieren sogar Unternehmen.

Kapitalkräftige Unternehmen der Branche – entweder alleine oder mit anderen Investoren zusammen – investieren in neue Freizeiteinrichtungen, die eine Vielzahl von Möglichkeiten zur Unterhaltung und Entspannung bieten. Diese oft in Randlagen der Ballungsgebiete eröffneten Einrichtungen verbinden Kinos, Spielstätten, Cafés, Bowling Centers etc. und realisieren – vielleicht nicht in der ursprünglich angedachten Weise – die von der Unterhaltungsautomatenwirtschaft bereits in den frühen neunziger Jahren propagierte Idee des „Family Entertainment Center“ (FEC). In diese Freizeiteinrichtungen mit einem breiten Angebot sind meist Spielstättenkomplexe integriert, die mehrere Spielstätten basierend auf entsprechenden Konzessionen umfassen. Diese Spielstättenkomplexe erfreuen sich einer hohen Akzeptanz bei den Kunden. Sie weisen nicht nur eine überdurchschnittliche Auslastung auf, auch der Anteil von weiblichen Kunden ist höher als im Mittel über alle Spielstättenstandorte.¹⁰

Für die Mehrheit der mittelständischen Aufstellunternehmen bedeutet diese Tendenz einen zunehmenden Wettbewerb, dem sie mit einer Anpassung ihrer Geschäftsmodelle begegnen müssen. Es ist nicht mehr ausreichend, Geräte nur aufzustellen und auf Kunden zu warten. Die Aufmachung und die Atmosphäre der Spielstätten muss auf Zielgruppen ausgerichtet werden. Die Betreuung der Spielgäste muss in den Vordergrund treten. Regionale Besonderheiten und die sozialen Gegebenheiten in Gemeinden, sogar in Stadtvierteln sind für den erfolgreichen Betrieb von Spielstätten entscheidend. Hierbei geht es nicht nur um die Eröffnung neuer Spielstätten, sondern auch um die Anpassung etablierter Einrichtungen an die gewandelten Bedürfnisse der Kunden sowie den zunehmenden Wettbewerb. Diesen Herausforderungen werden sich besonders unternehmergeführte Spielstätten stellen können, die in der Lage sind, regionale und lokale

¹⁰ Vgl. J. Trümper, Umsetzung der novellierten Spielverordnung – Feldstudie 2008, Berlin 2008, S. 31ff

Marktsegmente zu erschließen, die von den Ketten der großen Filialunternehmen nicht zu bearbeiten sind.

Eine wichtige Voraussetzung für die mittelständischen Aufstellunternehmen im Wettbewerb mit den Großen der Branche besteht in einer geeigneten Infrastruktur der unternehmensnahen Dienstleistungen. Der wesentliche Nachteil der Mittelständler besteht in der geringen Unternehmensgröße, die es erschwert, in vergleichbarer Weise wie die großen Filialunternehmen Marktforschung und Marktpflege zu betreiben oder auch nur die technische Infrastruktur aufzubauen, die Geräte zu warten und zu reparieren. Die Wartung der zunehmend komplexen Geräte, der Zugang zum Internet und die Vernetzung verlangen ein hohes Maß an technischem Wissen, das meist nur teuer zuzukaufen ist.

Eine Lösung dieser Probleme kann in einer quasi genossenschaftlichen Organisation liegen, in der mittelständische Unternehmen ihre Ressourcen bündeln, um beispielsweise ein gemeinsames Marketing unter einer eigenen Vertriebsmarke zu realisieren. Es bieten sich auf diesem Feld jedoch auch Ansatzpunkte für andere dienstleistende Unternehmen. Insbesondere die Großhandelsunternehmen der Unterhaltungsautomatenwirtschaft, denen der Gerätevertrieb obliegt, können sich neue Geschäftsfelder erschließen. Sie kennen die Produkte, den Absatzmarkt und ihre Kunden. Sie haben damit gewichtige Vorteile gegenüber branchenfremden Anbietern von Dienstleistungen.

Die Erschließung neuer Geschäftsfelder kann für Großhandelsunternehmen – besonders für die nicht herstellergebundenen – eine interessante Ergänzung zu ihrem traditionellen Gerätegeschäft sein, insbesondere in Anbetracht der von den großen Herstellern verfolgten Veränderungen beim Absatz der Geräte und Spiel-Softwarepakete. Das Anbieten komplementärer Dienstleistungen neben dem Absatz von Unterhaltungsautomaten umfasst nicht nur die Finanzierung, sondern auch die gesamte Bandbreite der technischen Dienste. Darüber hinaus können auch betriebswirtschaftliche Dienste angeboten werden, die die Zielgruppenfindung, die Pflege der Corporate Identity etc. umfassen können. Solche neuen Geschäftsfelder können auch dazu beitragen, die schwierige Ge-

schäftslage in angestammten Bereichen, wie dem Vertrieb von Automaten, zumindest partiell zu kompensieren.

2.2. Entwicklung der Unterhaltungsautomatenwirtschaft unter der neuen Spielverordnung

Im Rahmen der Novellierung der SpielV, die zum 1. Januar 2006 in Kraft trat, hatte sich das BMWi gegenüber dem Bundesrat verpflichtet, eine Evaluierung durchzuführen. Als zentrale Themen wurden die Beseitigung nicht zugelassener Spiel- und Gewinnangebote sowie die Problematik des pathologischen Spielens genannt.

2.2.1. Ordnungskonformer Einsatz von Spielmedien

In den vergangenen Jahren ist eine Reihe von Studien durchgeführt worden, die den Wandel beim Spielangebot und bei der Einhaltung gesetzlicher Vorgaben der SpielV dokumentieren.

Das vordringlichste Ziel der SpielV n.F. war der Abbau der Fun-Games, von denen 2005 – vor dem Inkrafttreten der SpielV - 87.000 Geräte in Spielstätten aufgestellt waren. In einer Felduntersuchung aus dem Jahr 2009 zeigte sich, dass nur noch vereinzelt Fun-Games im Einsatz sind. Bei 1.907 Spielstätten, die 2009 ebenso wie im Vorjahr besucht wurden, waren 2008 noch 997 Fun-Games bei insgesamt 41.489 aufgestellten Geräten ermittelt worden (2,4%), im Sommer 2009 waren es nur noch 436 bei insgesamt 40.987 Geräten (1,1%).¹¹ Dies entspricht im Mittel pro Spielstättenstandort 0,23 Fun-Games (Tabelle 3). Der Abbau von Fun-Games ist ein Erfolg der Spitzenverbände der Branche und der beteiligten Unternehmen.¹²

¹¹ J. Trümper, Umsetzung der novellierten Spielverordnung – Feldstudie 2009, September 2009, Berlin, S. 72.

¹² J. Trümper, (2009) a.a.O., S. 94.

Tabelle 3: Veränderung des Gerätebestandes in den Spielstättenstandorten (1.907 Spielstättenstandorte)

Gerätekategorie	2008	2009	Veränderung	
			absolut	in %
GGSG	31.657	32.623	966	3,1
Internet-Terminals	4.444	4.302	-142	-3,2
Sportgeräte	1.804	1.626	-178	-9,9
Billard	1.602	1.453	-149	-9,3
Dart	202	173	-29	-14,4
Unterhalter	2.393	1.821	-572	-23,9
Flipper	202	153	-49	-24,3
Trendy	1.224	947	-277	-22,6
Andere Unterhalter ¹⁾	967	721	-246	-25,4
Fun-Games (§6a SpielV)	997	436	-561	-56,3
Klassische Fun-Games	794	292	-502	-63,2
Herz As-Geräte	177	130	-47	-26,6
Black-Jack-Anlage	21	8	-13	-61,9
Roulette-Anlagen	5	6	1	20,0
Jackpot-Anlagen	25	6	-19	-76,0
Wett-Terminals	169	173	4	2,4
direkte Wettannahme	12	19	7	58,3
1) Fahr- und Sportsimulatoren, Shooter, Touch-Screen, Kicker etc.				

Quelle: Jürgen Trümper, (2009) a.a.O., S. 72.

Die Feldstudie zeigt außerdem, dass es beim Einsatz der verbotenen Fun-Games regionale Schwerpunkte gibt und diese ebenfalls mit der Größe einer Spielstätte korrelieren. Die Konzentration ordnungswidriger Spielangebote in wenigen Ländern ist nicht auf eine flächendeckende Verbreitung zurückzuführen. Vielmehr gibt es einzelne Kommunen und bei Großstädten sogar Stadtviertel, in denen gehäuft Spielstätten nicht ord-

nungsgemäß geführt werden. Als einen wesentlichen Grund für diese Situation nennt der Autor der Studie das Versagen von Ordnungsämtern, sich dieser Thematik entsprechend anzunehmen.¹³ Die Hinweise über die von den Verbänden der Unterhaltungsautomatenwirtschaft durchgeführte Selbstverpflichtungsmaßnahme („Aktion Roter Brief“) werden in der Regel nicht ernsthaft verfolgt. In Verbindung mit den Befunden zum vorherrschenden Setting bei der Aufstellung von Fun-Games und der niedrigen Auslastung sollte ein dezidiertes Vorgehen der kommunalen Ordnungsämter zu einem vollständigen Abbau des illegalen Spielangebots, das vielfach wohl mehr aus Nachlässigkeit als aus Erwerbsinteresse noch vorhanden ist, beitragen.

Ein wichtiges Argument für die Reduzierung der Spieldauer von 12 auf 5 Sekunden im Rahmen der Novellierung der SpielV bestand in der Absicht des Gesetzgebers, das gleichzeitige Bespielen mehrerer GGSG zu verhindern. In einer Studie aus dem Jahr 2004, als die SpielV a.F. noch gültig war, wurde von Trümper/Lukaczyk folgendes festgestellt:

- 59,4 % der Spieler bespielten bis zu zwei,
- 33,1 % spielten an drei bis vier und
- 7,4 % an fünf bis zehn GGSG gleichzeitig.¹⁴

Im Jahr 2009 spielen 96,5 % der Spieler dagegen nur an ein bis zwei GGSG.¹⁵ Die Ziele der SpielV sind in diesem Punkt so gut wie vollständig erreicht. Die letzten 3,5 %-Punkte könnten auch noch erreicht werden, wenn die kommunalen Ordnungsämter bei der Überprüfung von Spielstätten ihr Augenmerk verstärkt auf eine Aufstellung der GGSG in Übereinstimmung mit den Vorschriften der SpielV richten würden. Dies schlägt Herr Trümper vor, dessen Team bei der Feldarbeit einige Mängel konstatierte, allerdings nicht ausgerüstet war, um exakte Aussagen zu treffen. In diese Thematik fällt

¹³ J. Trümper, (2009) a.a.O., S. 55f.

¹⁴ Zitiert aus: J. Trümper, (2009) a.a.O., S. 42.

¹⁵ J. Trümper, (2009) a.a.O., S. 42.

auch die Tatsache, dass vereinzelt Spielstätten mit einer zu hohen Anzahl an GGSG ausgestattet waren, was gleichfalls eine leicht zu behebbende Ordnungswidrigkeit ist.

Die Spitzenverbände der Automatenwirtschaft haben sich seit vielen Jahren der Thematik des problematischen Spielverhaltens und der Prävention gewidmet und Maßnahmen ergriffen, dass Spielgästen das Risiko exzessiven Spielverhaltens klar wird und pathologischen Spielern Wege aus der Sucht gewiesen werden (vgl. 2.1.1). Seit 1995 sind alle aufgestellten GGSG flächendeckend mit Piktogrammen in der Frontscheibe ausgestattet, die darauf hinweisen, dass Jugendliche unter 18 Jahren nicht an GGSG spielen dürfen und übermäßiges Spielen keine Lösung für persönliche Probleme ist. Außerdem ist eine Telefonnummer der BZgA (01801-372700) eingedruckt, unter der sich Spieler mit Problemen und deren Angehörige Rat holen können. Dies ist vorbildlich im Vergleich mit den Slotmachines in den Automatenälen der Spielbanken, die in den Massenmedien oft mit den GGSG gleichgesetzt werden. Diese Slotmachines bieten aufgrund unbeschränkt hoher Gewinnmöglichkeiten starke Anreize zum Spielen, es kann aber auch zu hohen Vermögensverlusten in kurzer Zeit kommen. Bei diesen „einarmigen Banditen“ sucht man entsprechende Warnhinweise - vergleichbar denen an GGSG - vergebens.

Trotz der Bemühungen der Verbände der Unterhaltungsautomatenwirtschaft entspricht die Informationspolitik von Spielstätten nicht immer den Vorgaben der SpielV, Informationsmaterial über die Risiken des übermäßigen Spielens offen auszulegen. Nur in etwa zwei Drittel der Spielstätten wird dieser Forderung in der notwendigen Weise nachgekommen und das Informationsmaterial vorschriftsmäßig ausgelegt.¹⁶ Der von Trümper dokumentierte Fortschritt in diesem Punkt lässt auch 2009 noch zu wünschen übrig. Es sind oftmals kleinere Spielstätten mit einer oder zwei Konzessionen, die negativ auffallen.

¹⁶ J. Trümper, (2009) a.a.O., S. 96.

Zusammenfassend lassen die Aussagen der von Trümper durchgeführten Feldstudien den Schluss zu, dass die Umsetzung der Forderungen der SpielV in Hinblick auf das Angebot an Spielmedien weitestgehend erfolgreich war. Soweit es Probleme gibt, betreffen sie überwiegend kleinere Einrichtungen, die vermutlich einen geringen Organisationsgrad aufweisen und nur schwach in der Branche vernetzt sind, so dass die wichtigen Themen dort nicht ankommen oder nicht in der notwendigen Weise wahrgenommen werden. Für diese These spricht auch, dass das nicht ordnungskonforme Spielangebot mehrheitlich überaltert ist und nach Trümper wohl kaum für illegales Glücksspiel genutzt wird. Solche Defizite können von den Verbänden nicht behoben werden. Hierfür sind in erster Linie die kommunalen Ordnungsämter verantwortlich, die ihrer Aufsichtspflicht in der gebotenen Weise nachkommen müssen.

2.2.2. Pathologisches Spielverhalten

Das Spiel an GGSG beinhaltet - wie andere Glücks- und Gewinnspielangebote - ein gewisses Risiko. Betreffend die Zahl problematischer und pathologischer Spieler über alle Spiele existieren drei Studien für Deutschland. Zwei von ihnen kommen zu einem vergleichbaren Ergebnis in Hinblick auf die Zahl der Spieler mit pathologischem Spielverhalten (Pathologisches Spielverhalten, (PS)). Dies sind die Studien von der BZgA¹⁷, im Auftrag des Deutschen Lotto- und Totoblocks, und des Instituts für Therapiefor- schung (IFT)¹⁸, im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit. Danach gibt es in Deutschland rund 100.000 Spielern mit PS. Die dritte Studie kommt zu wesentlich höheren Werten und nennt für Deutschland eine Zahl von 290.000 Personen mit PS.¹⁹

¹⁷ BZgA (Hrsg.), Glücksspielverhalten und problematisches Glücksspielen in Deutschland 2007 (Ergebnisse einer Repräsentativbefragung), Köln 2008.

¹⁸ G. Bühringer, L. Kraus, T. Pfeiffer-Gerschel, S. Steiner, Pathologisches Glücksspiel in Deutschland: Spiel- und Bevölkerungsrisiken, in: Sucht, 53, (5), 2007, S. 296 – 308.

¹⁹ S. Buth, H. Stöver, Glücksspielteilnahme und Glücksspielprobleme in Deutschland: Ergebnisse einer bundesweiten Repräsentativbefragung, in Suchttherapie 9/2008, S. 3 – 11.

Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft widmet sich diesem Thema schon seit langem. Entsprechendes Informationsmaterial wird in den Spielstätten offen ausgelegt. Auf den Frontscheiben aller GGSG ist ein Hinweis, dass übermäßiges Spielen keine Lösung für persönliche Probleme ist, ebenso wie ein Hinweis auf das Spielverbot für Jugendliche eingedruckt. Eine Kontaktstelle bei der BZgA für Problemspieler und deren Angehörige wurde eingerichtet, und die Telefonnummer ist ebenfalls auf der Frontscheibe jedes GGSG angegeben. Diese Maßnahmen können als Vorbild für andere Anbieter von Glücks- und Gewinnspielen dienen (siehe: Kapitel 2.1.1).

Die Hochrechnung der Studie der IFT kommt auf eine Zahl von 104.000 erwachsenen Personen in Deutschland, die unter PS leiden. Dies ist ein Anteil von rund 0,2 % gemessen an den etwa 54 Millionen Erwachsenen. Diese „krankhaften“ Spieler vernachlässigen ihr privates und berufliches Umfeld. Damit verschlimmern sie ihre Probleme, die sie möglicherweise auch mittels des Spiels verdrängen wollten. In diesen Fällen ist Hilfe notwendig.

Das **Glücksspielrisiko** ist das Risiko der Teilgruppe in der Bevölkerung, die ein bestimmtes Glücksspiel spielt, eine Störung (PS) zu entwickeln. Das Glücksspielrisiko unterscheidet sich stark zwischen den verschiedenen Spielangeboten. Es ist am höchsten für Kartenspiele im Internet (7 %), gefolgt von Glücksspielautomaten in Spielbanken (6,7 %) und dem gewerblichen Geld-Gewinnspiel (5,1 %). Bei Sportwetten liegt das Glücksspielrisiko bei 1,9 bis 2,0 % und bei Lotterieangeboten nur bei 0,0 bis 0,1 %.²⁰

Inwieweit ein Spiel von gesellschaftlicher Relevanz für die Ausprägung von PS ist, hängt nicht nur vom Glücksspielrisiko ab, sondern von der Verbreitung, die ein Spiel in

²⁰ Zitiert aus: G. Meyer, Glücksspiel – Zahlen und Fakten, in: Jahrbuch Sucht 2008, Geesthacht 2008, S. 133.

der Bevölkerung gefunden hat. Sie wird an der Anzahl der Personen gemessen, die in einem bestimmten Zeitraum die einzelnen Glücksspiele gespielt haben (Prävalenz). Hinsichtlich dieses als **Bevölkerungsattraktivität** bezeichneten Indikators ist Lotto führend. Nach Bühringer et al. haben 59,1 % der Bevölkerung schon einmal Lotto gespielt (Lebenszeitprävalenz). Diese Bevölkerungsattraktivität ist bei anderen Glücksspielen niedriger, bei Lotterien 40,8 %, bei GGSG 13,6 %, beim kleinen Spiel der Spielbanken 6,1 % und beim großen Spiel 8,8 %.

Aus beiden Faktoren lässt sich das **Bevölkerungsrisiko** als die zentrale Größe für das Gefährdungspotential eines Spiels ermessen, nämlich das Risiko der Bevölkerung, eine Störung zu entwickeln. Basierend auf der Untersuchung des IFT verteilen sich die Personen mit PS zu gleichen Teilen von etwa 25.000 bis 30.000 Spieler auf Sportwetten, Casinospiele und GGSG. Andere Spiele folgen erst mit weitem Abstand.²¹ Der Anteil der Spieler mit PS im Zusammenhang mit dem gewerblichen Geldgewinnspiel entspricht in etwa dem Anteil der Branche am deutschen Glücks- und Gewinnspielmarkt.

In Hinblick auf die Argumente der Kritiker der Branche, dass das gewerbliche Geldgewinnspiel weit verbreitet und leicht zugänglich ist, ist man in Anlehnung an die Definition von Bühringer geneigt, von einem eher unterproportionalen Glücksspielrisiko bei einer überproportionalen Bevölkerungsattraktivität auszugehen. In der Tat ist das Glücksspielrisiko der GGSG niedriger als das bei den Slotmachines der Spielbanken.

Auf der Gesundheitsministerkonferenz 2009 wurde u. a. beschlossen, das gewerbliche Spiel mit Gewinnmöglichkeiten über die schon bestehenden strikten Regulierungen hinaus weiter zu beschränken. In der Begründung der Beschlussvorlage wird - wie vielfach von Kritikern am gewerblichen Geld-Gewinnspiel - auf Daten der Suchtberatungs-

²¹ G. Bühringer, L. Kraus, T. Pfeiffer-Gerschel, Stellungnahme des IFT (München 30.6.2009) zum Antrag: „Prävention der Glücksspielsucht stärken“ – Ausschussdrucksache 16 (14) 0566 (11), Anhörung im Ausschuss für Gesundheit des Deutschen Bundestages am 1.7.2009.

stellen Bezug genommen, die als Beleg für das hohe Glücksspielrisiko dienen sollen. So stand im Jahr 2007 bei 77,5 % der insgesamt 5.700 Klienten mit einem pathologischen Spielverhalten das Spiel mit den GGSG im Mittelpunkt.²²

Diese Diskrepanz verlangt nach einer Erklärung, warum die Klienten in den Suchtberatungsstellen keinen repräsentativen Querschnitt aller Spieler mit PS darstellen. In der Literatur werden Gründe für einen solchen Bias genannt, wie beispielsweise die auf den GGSG flächendeckend angebrachten Hinweise auf die Risiken übermäßigen Spielens und die Telefonnummer bei der BZgA. Vergleichbare Informationen werden von den Betreibern anderer Spielangebote nicht gegeben. Es kann sich bei dem erklärungsbedürftigen Phänomen auch um eine soziale Differenzierung handeln, die sich darin ausdrückt, dass Spieler in GGSG verstärkt die Angebote der Suchtberatungsstellen in Anspruch nehmen, während Spieler anderer, teils risikoreicherer Glücksspiele subjektiven Behandlungsbedarf geringer einschätzen oder eher dazu neigen, individuelle und diskretere Lösungen für die Behandlung von PS anzustreben. Auch ist offen, ob die Differentialdiagnose nach der Art des dominierenden Glücksspiels in den Einrichtungen präzise genug erfolgt.²³

Abschließend kann nur festgehalten werden, dass die Zahlen der Suchtberatungsstellen keine Aussage über das Bevölkerungsrisiko verschiedener Spiele zulassen. Die Zahlen basieren nicht auf einem repräsentativen Sample. Diese Zahlen dennoch in einen Zusammenhang mit dem Bevölkerungsrisiko von GGSG zu stellen, ist irreführend. Die Ursachen für den Bias sollten empirisch untersucht werden. U. U. lassen die Ergebnisse auch Rückschlüsse in Hinblick auf spezifische Behandlungsmethoden bei PS zu.

²² Beschlussvorschlag von Rheinland-Pfalz und Thüringen, Das gewerbliche Spiel mit Gewinnmöglichkeiten mit den Zielen des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland zu vereinbaren, 82. Gesundheitsministerkonferenz 2009, 24. und 25. Juni 2009, Erfurt.

²³ G. Bühringer et al., 2007, a.a.O., S. 303.

2.3. Belastung des Geldgewinnspiels mit Vergnügungssteuer

2.3.1. Ein Zusammenhang zwischen Spielvergnügen und Vergnügungssteuer ist eine juristische Notwendigkeit

Die Vergnügungs- bzw. Spielgerätesteuern auf Unterhaltungsautomaten mit und ohne Geld-Gewinnmöglichkeit sind eine auf kommunaler Ebene erhobene Aufwandssteuer. Ihre Aufgabe besteht darin, das Spielvergnügen mit einer Abgabe zu belegen, vergleichbar einer „Luxus- oder auch Strafsteuer“. Die Absicht der Kommunen zur Erzielung von Einnahmen und zur Verfolgung von Lenkungszielen führt letztlich zu einer Belastung für die Unterhaltungsautomaten aufstellenden Unternehmen. Der Spieler soll für sein Spielvergnügen entsprechend seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit belastet werden. Die Vergnügungssteuer wird jedoch bei den Aufstellunternehmen unter der höchststrichartig bestätigten Annahme erhoben, dass der Unternehmer die Abgabe – zumindest kalkulatorisch - auf den Kunden überwälzen kann.

In der Vergangenheit wurde die Vergnügungssteuer pauschal je Gerät (Stückzahlmaßstab) – unabhängig vom tatsächlichen Einspielergebnis erhoben – da die Spielgeräte nicht ausnahmslos mit den notwendigen Dokumentationseinrichtungen ausgestattet waren. Es wurde nur zwischen der Art des Spielgerätes und dem Aufstellort unterschieden, zwischen einerseits GGSG und Unterhaltungsautomaten ohne Gewinnmöglichkeit und andererseits zwischen der Aufstellung in Spielstätten und in der Gastronomie. Diese pauschale Bemessung der Vergnügungssteuer ging von der Annahme aus, dass innerhalb der jeweiligen Gruppe eine gewisse Homogenität beim Spielangebot, beim Spieleraufwand und beim Einspielergebnis besteht. Die Erhebung der Vergnügungssteuer nach pauschalen Stückzahlmaßstäben war für die Kommunen und Aufstellunternehmen wenig verwaltungsaufwändig.

Die rechtliche Bewertung der Vergnügungsbesteuerung der GGSG hat sich nach ersten Zweifeln des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) in einer Entscheidung aus dem Jahr 2001 grundlegend verändert. Das BVerfG hält den Stückzahlmaßstab nicht (mehr) für einen Besteuerungsmaßstab, der zumindest einen lockeren Bezug zum Vergnügungsaufwand des Spielers aufweist. Dieser Maßstab verstößt daher gegen Art. 3 Abs. 1 GG.

Die dokumentierten erheblichen Schwankungsbreiten zwischen der Nutzung der einzelnen Geräte führen zu einer ungleichen Belastung. Diese kann heute, insbesondere weil taugliche Zählwerke zur Erhebung des Spielaufwandes zur Verfügung stehen, nicht mehr gerechtfertigt werden.²⁴

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hatte schon 1994 als Bemessungsgrundlage den für die Besteuerung dem Unternehmer zur Verfügung stehenden Teil des Einsatzes (Einsatz abzüglich des ausgezahlten Gewinns), in Form des Kasseneinhalts abzüglich der darin enthaltenen Umsatzsteuer, benannt.²⁵ Unter Bezugnahme auf dieses Urteil beschlossen die obersten Finanzbehörden der Länder, dass bei allen nicht bestandskräftigen Fällen die Umsatzsteuer bei Umsätzen aus GGSG auf Grundlage des Kasseneinhalts (abzüglich der darin enthaltenen Umsatzsteuer) zu berechnen ist. Der Kasseneinhalt ist mittels Zählwerken zu ermitteln.²⁶

Die Rechtsprechung hat in der Folgezeit die Pauschalbesteuerung angesichts der gegebenen Möglichkeiten zunehmend kritisch bewertet und Satzungen aufgehoben, welche eine Pauschalsteuer auf GGSG vorsahen, ohne dass eine übereinstimmende Sichtweise existierte, unter welchen Bedingungen eine Pauschalbesteuerung zulässig sei.

Diese Unsicherheit wurde im Wesentlichen erst mit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) von 13.04.2005, Az. 10 C 5.04, beseitigt. In einem Revisionsverfahren gegen ein Urteil des Schleswig Holsteinischen Obergerichtes (OVG Schleswig) wurden die vorinstanzlichen Urteile bestätigt, nach denen die Vergnügungssteuer eine zumindest lockere Beziehung zwischen dem Spielaufwand der Spielgäste und dem Steuermaßstab widerspiegeln müsse. Danach ist der pauschale Stückzahlmaß-

²⁴ BVerfG, NVwZ 2001, 1264 = DVBI 2001, 1135 = EuGRZ 2001, 429 = ZKF 2001, 181 = HFR 2001, 709, m. Anm. Aulehner, JA 2002, 199f., und Vahle, DVP 2002, 85.

²⁵ EuGH, Urteil vom 5.5.1994 Az. RS C-38/93.

²⁶ BStBl II S. 548.

stab nicht mehr tragbar, wenn die über einen längeren Zeitraum gemittelten Umsätze der Spielautomaten um mehr als 50 % von den durchschnittlichen Einspielergebnissen in einer Gemeinde nach oben oder unten abweichen. Andernfalls ist der von Art. 105 Abs.2a GG geforderte zumindest lockere Bezug zum Vergütungsaufwand des Spielers nicht mehr gegeben.

Das BVerwG bewertet die Vorgabe der 50 %-Grenze als ein Werturteil, das eine Richtgröße für Kommunen zur Ausgestaltung ihrer Vergütungssteuersatzungen vorgibt. In Hinblick auf die Kalkulation der durchschnittlichen Einspielergebnisse konzidiert das Gericht den Kommunen, dass statistisch belastbare Aussagen schwer zu erhalten sein werden, da sie auf die freiwillige Mitarbeit der Aufstellunternehmen angewiesen sind. Diese Tatsache ist im Falle einer notwendigen rechtlichen Klärung der Zulässigkeit einer Steuersatzung zu berücksichtigen.²⁷

Mit dem Inkrafttreten der neuen SpielV zum 1. Januar 2006 hat die Branche im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben eine Vielfalt von Gestaltungsmöglichkeiten des Geldgewinnspiels erhalten. Dies hat die Möglichkeiten, attraktive Spiele zu entwickeln, unter den Anbietern im Markt erweitert. Unterschiedliche Konzepte buhlen um das Interesse der Spielgäste und stehen in Konkurrenz miteinander. Von der Annahme einer Homogenität des Angebots der GGSG und des Spielaufwands kann auch unter diesem Aspekt nicht mehr ungeprüft ausgegangen werden. Eingriffe in das gewerbliche Geldgewinnspiel liegen jedoch in der ausschließlichen Kompetenz des Bundes und können nicht mittelbar durch landes- oder kommunalrechtliche Vergütungssteuern durchgesetzt werden.

²⁷ BVerwG, NVwZ 2005, 1316 (unter 2 a dd).

2.3.2. Die Rechtsunsicherheit bei der Vergnügungsbesteuerung von Geld-Gewinnspielgeräten muss beseitigt werden

Seit 2005 wurden zunehmend Vergnügungssteuersatzungen vom Stückzahlmaßstab auf den Wirklichkeitsmaßstab umgestellt. Dies hat nicht nur zu einem Anstieg der Grenzbelastung bei den Aufstellunternehmen geführt, sondern fallweise auch den Freiraum für die Gestaltung der Spiele innerhalb des von der SpielV vorgegebenen Ordnungsrahmens verringert. Von entscheidender Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Wahl der Bemessungsgrundlage des Wirklichkeitsmaßstabs, die zumeist am Einspielergebnis, d.h. an der Kasse des GGSG, zum Teil aber auch am Einsatz festgemacht wird.

Sofern der **Kasseninhalt** für den Wirklichkeitsmaßstab herangezogen wird, stellt sich aus Sicht des Unterhaltungsautomaten aufstellenden Unternehmens vor allem die Frage nach der Höhe des Steuersatzes. Die Belastung entwickelt sich in der Praxis proportional zu seinen Kasseneinnahmen. Wird dagegen der **Spieleinsatz** für den Wirklichkeitsmaßstab verwandt, entsteht schnell die Gefahr der Erdrosselung, da die Belastung in Abhängigkeit von der Auszahlquote überproportional ansteigt. Der Gestaltungsspielraum, der durch die neue SpielV geschaffen wurde, wird beschränkt, denn die Auszahlquote ist ein wichtiger Parameter für ein attraktives Spiel. Wie oben dargestellt, steht den Ländern bzw. den Kommunen eine solche Regelungskompetenz nicht zu. Die Auszahlquote wurde seit dem Inkrafttreten der neuen SpielV in den vergangenen Jahren spürbar angehoben.²⁸ In Verbindung mit einer Spieleinsatzbesteuerung ist dann u. U. schnell eine Situation erreicht, in der die Steuerlast der Höhe des Kasseninhalts eines GGSG entspricht, unter Umständen sogar höher ist.

²⁸ Die Auszahlquoten sind seit dem Inkrafttreten der neuen SpielV angestiegen, so dass der Umsatz je Stunde, die an einem GGSG gespielt wird, im Mittel von EUR 16,60 (2007) über EUR 14,- (2008) auf EUR 11,40 (2009) gesunken ist. Siehe hierzu die Studie des Fraunhofer Instituts (IFF): W. Heineken, M. Endig, Fallstudie zur statistischen Auswertung des durchschnittlichen Spieleraufwands und des Spieleraufwands in Abhängigkeit der Spielzeit auf der Grundlage gemessener Geldbewegungen von Spielgeräten für das Jahr 2009, Magdeburg, 16. Oktober 2009. Im Jahr 2006 lag für die mittleren Einspielergebnisse je Stunde GGSG der Wert über EUR 20,-.

Die rechtliche Situation zur Wahl des „richtigen“ Wirklichkeitsmaßstabs ist unklar und hat zu einer Reihe von Prozessen mit unterschiedlichen Bewertungen der Sachverhalte und zum Teil widersprüchlichen Entscheidungen geführt. Einigkeit besteht in der Rechtsprechung nur insoweit, als das eigentliche Steuergut der erbrachte Aufwand zur Erzielung des Vergnügens ist. Die Vergnügungssteuer zielt darauf ab, die mit der Einkommensverwendung zum Ausdruck kommende wirtschaftliche Leistungsfähigkeit zu belasten. Der Steuermaßstab ist am Vergnügungsaufwand auszurichten.²⁹

In einem Verfahren gegen die Stadt Leipzig kritisiert das Sächsische Obergericht (Sächsisches OVG) an der Spieleinsatzsteuer u. a. die Tatsache, dass die für die Steuerschuld zugrunde gelegten Größen die Vergnügungssteuer enthalten.³⁰ Dadurch ist der Steueranteil Teil des Spielkapitals, das der Gewinnermittlung zugrunde liegt, obwohl es vorher herausgerechnet werden müsste.³¹ Da die Gewinnquote erst im Verlauf eines Spieles ermittelt und verfestigt wird, ist letztendlich die abzuführende Steuer für den Unternehmer unkalkulierbar. Je nach Spielverlauf entwickeln sich die Spieleinsätze nicht proportional zum Einspielergebnis.

Die Bemessungsgrundlage „Spieleinsatz“ beinhaltet auch Geldbeträge, über die der Unternehmer nicht verfügen kann, nämlich die Spielergewinne. Nur der entsprechend der Auszahlquote mehr oder weniger kleine Anteil der Spielverluste, nämlich die Einsätze nach Abzug der Auszahlungen (Kassenbestand), steht ihm zur Disposition. Hieraus folgt, dass die Bemessungsgrundlage „Spieleinsatz“ nicht auf die wirtschaftliche Leis-

²⁹ BVerwG, Urteil vom 22.12.1999, BVerwGE 110, 237.

³⁰ Sächsisches OVG, Urteil vom 6. Oktober 2008, Az. 5 A 237/08.

³¹ Unter der realistischen Annahme, dass GGSG, die im langfristigen Mittel kein positives Einspielergebnis haben, vom Unternehmer aus dem Betrieb genommen werden, ergibt sich eine mehrfache Besteuerung der vom Unternehmer abzuführenden Spieleinsatzsteuer. Denn unter dieser Annahme werden Spielern Gewinne aus der Kasse aufgebucht, die als Spielaufwand schon mit der Spieleinsatzsteuer belastet worden sind.

tungsfähigkeit des Unternehmers abhebt. Eine solche Besteuerungsgrundlage ist aus Sicht des Autors verfassungsrechtlich bedenklich.

Das Sächsische OVG gibt in seinem Urteil dem Kläger gegen die von der Stadt Leipzig erhobenen Spieleinsatzsteuer recht. In seiner Begründung konzidiert es zwar, dass der Steuerschuldner den Steuerbetrag in seine Kalkulation mit einbeziehen muss und die Wirtschaftlichkeit seines Unternehmens trotz Steuer zu wahren hat. Allerdings gehört es zu den Merkmalen der Vergnügungssteuer als Aufwandssteuer, dass sie auf den Benutzer abzuwälzen sein muss. Die kalkulatorische Überwälzbarkeit ist jedoch nicht gegeben, urteilt das OVG, wenn die Höhe der Vergnügungssteuer nicht im Vorhinein für den Unternehmer zu berechnen ist, weil die Software des Spielgeräts erst im Verlauf des Spiels die Gewinnquote und den Umfang der Gewinnausschüttung berechnet.

Die Rechtmäßigkeit der Erhebung der Vergnügungssteuer auf der Grundlage der Spieleinsätze wurde vom Sächsischen OVG ebenfalls abgelehnt. Es vertritt die Auffassung, dass diese Form der Besteuerung anteilig auch die Gewinne erfasst und damit die Steuerlast für das Unternehmen nicht kalkulierbar wird.³²

Das Urteil des Sächsischen OVG ist auf die von der Stadt Leipzig eingelegte Revision vom BVerwG aufgehoben worden. Entgegen dem Sächsischen OVG hält das BVerwG die Erhebung der Vergnügungssteuer für GGSG anhand des Spieleinsatzes mit Art. 105 Abs. 2a GG vereinbar, weil der Spieleinsatz den zu steuernden Verwaltungsaufwand abbilden soll und dies dem Typus einer Aufwandsteuer entspricht. Da das BVerwG noch nicht abschließend beurteilen kann, ob die Bemessung dieser Steuer nach dem Spieleinsatz gegen den aus Art. 3 Abs. 1 GG folgenden Grundsatz der steuerlichen Belastungsgleichheit oder gegen die von Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Berufsfreiheit verstößt, und da Feststellungen dazu fehlen, ob die Möglichkeit besteht, dass zunächst auf-

³² Sächsisches OVG, Urteil vom 6.10.2008, Az. 5 A 237/08

gebuchtes, letztlich aber nicht zum Spiel eingesetztes Geld ebenfalls als Einsatz ausgewiesen wird, ob und wie sich dies gegebenenfalls auf die Steuerbemessung auswirkt, ob es tatsächlich Gründe gibt, die es rechtfertigen könnten, Spiele von einem Punktekonto steuerlich anders zu behandeln als Spiele von einem Geldspeicher, und da schließlich auch die Frage der Erdrosselungswirkung der Vergnügungssteuer wegen fehlender Tatsachenfeststellungen noch nicht abschließend beantwortet werden konnte, musste das Verfahren an das Sächsische OVG zur Nachholung dieser Feststellungen zurückverwiesen werden.³³

Zwar ist diese Rechtsprechung des Sächsischen OVG durch die Revisionsentscheidung des BVerwG vom 10. Dezember 2009 überholt, allerdings kann man die Tragweite dieser Entscheidung noch nicht abschließend beurteilen, da die Entscheidungsgründe noch nicht vorliegen.

Das FG Hamburg hatte über die Verfassungsmäßigkeit des Hamburgischen Spielvergnügungssteuergesetzes (HmbSpVStG) zu entscheiden, das der Hamburger Gesetzgeber am 6.10.2006 mit Blick auf die Bemessungsgrundlage geändert hatte.³⁴ Rückwirkend zum 1.10.2005 wird seitdem die Spielgerätsteuer auf Basis der Spieleinsätze erhoben. Das FG Hamburg kommt zu dem Ergebnis, dass der Spieleinsatz zwei Komponenten enthält, das Entgelt für das Spiel und die Aufwandssteuer. Anders als beim pauschalieren Stückzahlmaßstab, bei dem der Unternehmer die Vergnügungssteuer in die Kalkulation seiner Selbstkosten einbeziehen musste und durch geeignete Maßnahmen die Wirtschaftlichkeit seines Unternehmens zu erreichen suchte, sei dies bei der Spieleinsatzsteuer aus den genannten Gründen kein Thema.

³³ BVerwG, Urteil vom 10.12.2009, Az. 9 C 12.08.

³⁴ FG Hamburg, Urteil vom 6.8.2008, Az. 7 K 187/06.

Entsprechend dieser vom Spieler ausgehenden Sichtweise war es für die Bewertung des Hamburgischen Spielvergnügungssteuergesetzes verfassungsmäßig unerheblich, ob das Aufstellunternehmen in der Lage ist, seine Belastung durch die Vergnügungssteuer ex-ante, d.h. im Vorhinein zu bestimmen. Der Einfluss des Spielverlaufs auf die Gewinnquote und damit auf die Höhe der Belastung des Einspielergebnisses mit Vergnügungssteuer wurde nicht thematisiert.

Das FG Hamburg bewertet die Spieleinsatzsteuer als verfassungsgemäß, weist aber gleichzeitig darauf hin, dass sowohl das BVerfG als auch das BVerwG das Einspielergebnis (Kasse) ausdrücklich als einen geeigneten Wirklichkeitsmaßstab betrachten:

- Das BVerfG hatte in seiner Entscheidung vom 3.5.2001 (1BvR 624/00) die Rechtsansicht vertreten, dass sich der Vergnügungsaufwand in dem konkret mit einem GGSG erzielten Umsatz (Einspielergebnis) widerspiegle.
- Ebenso nennt auch das BVerwG in seinem Urteil vom 22.12.1999 (11 CN 1.99, DVBL 2000, 910) das Einspielergebnis als Ansatzpunkt für eine Spielautomatensteuer.

Das BVerfG habe in seiner Entscheidung nicht zum Ausdruck gebracht, dass allein das Einspielergebnis der sachgerechte Maßstab ist. Das BVerwG weise in seiner Entscheidung aus dem Jahr 2005³⁵ darauf hin, dass das Einspielergebnis nicht direkt den Vergnügungsaufwand des einzelnen Spielers erfasst, sondern lediglich proportional abbildet, so dass der Kasseneinhalt nicht die allein mögliche Besteuerungsgrundlage ist. Aus der Tatsache, dass weder das BVerfG noch das BVerwG die Kasse als alleinigen Wirklichkeitsmaßstab betrachten, leitet das FG Hamburg die Verfassungsmäßigkeit der Spieleinsatzsteuer ab.

Die bestehende Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Belastung der GGSG mit Vergnügungssteuer wird in der Begründung zu einem Urteil des VG Aachen über die Zulässig-

³⁵ BVerwG: Urteil vom 13.4.2005, Az: 10 C5.04, BFH/NV 2005, 413, 416.

keit der Spieleinsatzsteuer deutlich.³⁶ Das Gericht setzt sich sowohl mit dem Urteil des Sächsischen OVG als auch des FG Hamburg auseinander. Ein kritischer Punkt besteht in der Frage, ob die vom Spieler aufgewendeten Spielbeträge in zwei Positionen aufzuspalten sind. Das Sächsische OVG sieht es als unmöglich an, den Steueranteil vom Spielkapital zu trennen, und hält die Spieleinsatzsteuer u. a. aus diesem Grund für unzulässig, weil die Steuerbelastung ex-ante nicht zu bestimmen ist. Sie kann nicht auf den Spieler überwältzt werden. Das FG Hamburg hatte demgegenüber die Position eingenommen, dass sich die aufgewendeten Spielbeträge aus zwei Positionen zusammensetzen, einerseits dem Spielkapital und andererseits dem Vergnügungssteueranteil. Die Frage der Überwälzbarkeit stellt sich bei dieser Sichtweise nicht und die Spieleinsatzsteuer ist ein zulässiger Wirklichkeitsmaßstab.

Das FG Aachen nimmt eine andere Position ein. Der vom Spieler eingesetzte Spielbetrag enthält keinen Vergnügungssteueranteil, denn es sei grade kein Merkmal der indirekten Besteuerung, dass die vom Aufsteller zu entrichtende Vergnügungssteuer wie ein durchlaufender Posten von den Spielern über die Aufstellunternehmen an die Steuerbehörde fließt. Die Argumentation der Klägerin, die sich ausdrücklich auf das Urteil des Sächsischen OVG bezieht, dass die Spieleinsatzsteuer als rechtswidrig eingestuft hatte, setzt an der Tatsache an, dass die Belastung der GGSG mit Vergnügungssteuer nicht vorab kalkulierbar und je nach Gerät und Spielverlauf unterschiedlich sei. Dies führe zu Wettbewerbsverzerrungen und verhindere auch die Überwälzbarkeit der Vergnügungssteuer. Das FG Aachen kommt in dem Verfahren jedoch zu dem Urteil, dass die unterschiedliche Belastung mit Vergnügungssteuer in einem Rahmen liegt, der dem Aufstellunternehmen die Möglichkeit einer kalkulatorischen Überwälzung lässt. Es reicht, dass die Überwälzung der Steuerlast vom Steuerschuldner auf den Steuerträger angelegt ist, auch wenn die Überwälzung nicht in jedem Einzelfall gelingt.

³⁶ FG Aachen, Urteil vom 12.2.2009, Az. 4 K 1077/07

Bei Kommunen, die die Vergnügungssteuer auf der Grundlage des problematischen Spieleinsatzes erheben, handelt es sich nicht nur um kleine Gemeinden, sondern auch um bedeutende Städte.³⁷ Ein Unternehmer, der auf der Grundlage einer Vergnügungssteuer auf den Spieleinsatz belastet wird, kann sein Angebot an Geldgewinnspielen nicht mehr frei wählen, da die Steuerlast bei hoher Auszahlquote schnell seine Kasseinnahmen übertrifft. Im Wettbewerb mit Aufstellunternehmen aus benachbarten Kommunen mit anderer Bemessungsgrundlage wird er sich nur schwer behaupten können. Die Chancen, die die neue SpielV dem Geldgewinnspiel geben sollten, kehren sich in der hier beschriebenen Konstellation um und können die Existenz eines Aufstellunternehmens stärker gefährden, als dies vor dem 1. Januar 2006 der Fall gewesen wäre. In einer solchen Konstellation ist das Grundrecht auf freie Berufsausübung gemäß Art. 12 Abs. 1 GG in Frage gestellt.

Der Erste Senat des BVerfG hat in seinem Beschluss vom 4. Februar 2009 zum HmbSpVStG betont, dass der Stückzahlmaßstab als Kalkulationsbasis für die Vergnügungssteuer bei GGSG in Anbetracht der technischen Möglichkeiten mit Art. 3 Abs. 1 GG unvereinbar, aber nicht nichtig ist. Der Stückzahlmaßstab führt zu einer ungleichen Belastung der Automatenaufsteller, weil dieser strukturell nicht geeignet ist, den notwendigen Bezug zum Vergnügungsaufwand der Spieler zu gewährleisten. Nach den nunmehr geltenden technischen Standards ist eine Pauschalierung nicht mehr zu rechtfertigen. Das HmbSpVStG kann aber für die Veranlagungszeiträume bis zum 1. Oktober 2005 noch angewendet werden.³⁸

³⁷ J. Trümper, Ch. Heimann; Angebotsstruktur der Spielstätten und Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit in der Bundesrepublik Deutschland, Unna 2008, (9. akt. Aufl.); S. 530ff.

³⁸ <http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemitteilungen/bvg09-045.html>

Bemerkenswert an der Entscheidung des BVerfG ist die Weitergeltungsanordnung des HmbSpVStG, obwohl es mit dem Grundgesetz unvereinbar ist.³⁹ Daraus kann der Verordnungsgeber auf kommunaler Ebene die Sicherheit beim Entwurf eines neuen Spielvergnügungssteuergesetzes ableiten, dass er Steuereinnahmen auch dann nicht zwangsläufig verliert, wenn sich herausstellen sollte, dass ein neu gestaltetes Steuergesetz rechtlich nicht haltbar sein sollte. Dies gibt dem Gesetzgeber in einer Situation, in der viele strittige Fragen betreffend die Vergnügungssteuer auf GGSG existieren, wie die Höhe und die Bemessungsgrundlage, die Möglichkeit, gefahrlos Normen zu setzen.

Die Höhe der Belastung von GGSG durch die Vergnügungssteuer ist sehr unterschiedlich und kann das einzelne Unternehmen in seiner Wettbewerbsfähigkeit stark beeinträchtigen. Für die Bemessungsgrundlage **Kasse** werden Steuersätze von 7 % bis über 20 % genannt, was im schlimmsten Fall eine fast dreimal so hohe Belastung mit Vergnügungssteuer wie im günstigsten Fall für den Aufstellunternehmer bedeutet. Bei der Bemessungsgrundlage **Spieleinsatz** variiert der Steuersatz zwischen 5 % (Bonn) und 10 % (Hamburg).⁴⁰ Das Verhältnis der Steuersätze ist bei den Spieleinsätzen nur 1 zu 2. Hierbei ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Steuerbelastung für das Aufstellunternehmen wesentlich stärker variiert, da es zur Begleichung der Vergnügungssteuer nur über das Einspielergebnis verfügen kann, nicht aber über die Spieleinsätze, die besteuert werden. Das Einspielergebnis ist nur ein Bruchteil der Spieleinsätze, so dass ein Steuersatz von 5 % auf den Einsatz tatsächlich einer Belastung der Kasse in Höhe von fast 20 % entspricht.

³⁹ Weitergeltungsanordnungen werden vom Bundesverfassungsgericht mindestens seit 1992 erlassen, in dem es entweder, obwohl es eine Norm für verfassungswidrig erklärt hat, diese Verfassungswidrigkeit erst für die Zukunft anordnet oder eine zeitlich begrenzte Weitergeltung der verfassungswidrigen Vorschrift anordnet. Dieses Verfahren sichert fiskalpolitische Interessen, ist jedoch rechtlich bedenklich. Siehe hierzu: RA Dr. K. Walpert, BVerfG vom 4.2.2008 Hamburgisches Spielgerätesteuergesetz; Kurz-Gutachten, Bonn 12.6.2009.

⁴⁰ RA Dr. K. Walpert, Kurz-Gutachten zu Bemessungsgrundlage der Vergnügungssteuer bei Geld-Gewinn-Spielgeräten, Bonn, 7.4.2006.

Die gegenwärtig große Rechtsunsicherheit über die richtige Bemessungsgrundlage und die sehr unterschiedlichen Steuersätze in Verbindung mit der Einführung neuer Vergnügungssteuersatzungen führt zu einer Verunsicherung der Aufstellunternehmen in Hinblick auf die zukünftigen Rahmenbedingungen. Die Rentabilität von Investitionen ist in diesem Umfeld kaum abzuschätzen, so dass mit einer Zurückhaltung bei Anschaffungen zu rechnen ist. Insbesondere 2010 könnte ein schwieriges Jahr werden, wenn sich die Konsumbereitschaft der privaten Haushalte wie erwartet verschlechtert.

2.3.3. Überlegungen für einen „richtigen“ Ansatz zur Vergnügungsbesteuerung von Geld-Gewinnspielgeräten

Die gesetzlichen Änderungen für die Vergnügungssteuer erfolgen in sehr unterschiedlicher Weise und ein Vergleich der Belastung der Unternehmen ist ausgesprochen schwierig. Dies fängt mit der Bemessungsgrundlage an, die für den Wirklichkeitsmaßstab drei verschiedene Ansatzpunkte haben kann, die Bruttokasse (inklusive Mehrwertsteuer (MwSt)), die Nettokasse (ohne MwSt) und die Spieleinsätze. Hinzu kommt die hohe Varianz bei den Steuersätzen. Hier besteht das große Risiko, dass die Vergnügungssteuer keine angemessene Kapitalverzinsung zulässt und damit gegen das verfassungsrechtliche Erdrosselungsverbot verstoßen wird. Insbesondere bei benachbarten Kommunen mit extremen Differenzen in der Besteuerung ist dieses Risiko hoch. Die großen Unterschiede widersprechen auch dem Verfassungsgebot, in Deutschland gleiche Lebensbedingungen zu schaffen.

Von zentraler Bedeutung für eine Annäherung der Rahmenbedingungen der Aufstellunternehmen in Deutschland ist die Klärung und Festlegung einer geeigneten Bemessungsgrundlage für die Besteuerung der GGSG. Die rechtliche Lage, welche Basis geeignet ist, ist verworren. Fallweise wird der Spieleinsatzsteuer der Vorzug gegeben, die den Vergnügungsaufwand des Spielers abbildet. Hiergegen ist zu argumentieren, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Spielers nicht durch seinen Bruttoeinsatz dargestellt wird, sondern aus dem Saldo der Spieleinsätze abzüglich seiner Gewinne, einem Argument, das bei hohen Auszahlquoten von 75 % bis über 90 % an Gewicht gewinnt.

Die Vergnügungssteuer ist eine Aufwandssteuer, mit der der Spieler entsprechend seines Spielvergnügens belastet werden soll. Die Steuer wird jedoch bei den Aufstellunternehmen erhoben. Dies setzt allerdings voraus, dass die Unternehmer diese auf den Spieler überwälzen können. Ob dies möglich ist, wird von den Gerichten unterschiedlich gesehen. Das Sächsische OVG sieht die Überwälzbarkeit nicht gegeben, da bei der Spieleinsatzsteuer die Vergnügungssteuer nicht vorab kalkuliert werden kann, da sie vom Spielverlauf abhängt. Hinzu kommt, dass die Vergnügungssteuer beim Aufstellunternehmen erhoben wird, dem jedoch nicht die Spieleinsätze, sondern nur die Kasse zur Verfügung steht, aus der es die Vergnügungssteuer zu bezahlen hat.

Dieses Problem hat auch der EuGH in der Rechtsache „Glawe“ (Urteil vom 5.5.1994 – Rs. C 38/93) bzgl. der Erhebung der Mehrwertsteuer zum Ausdruck gebracht. Bemessungsgrundlage kann nur der Betrag sein, über den der Aufstellunternehmer verfügen kann. Im Extremfall könne es sein, dass die vom Aufstellunternehmen nach der Gewinnausschüttung abzuführende Steuer höher sei, als das ihm zur Verfügung stehende Einspielergebnis (Kasse). Die Ausführungen des Gerichts betreffen den Anwendungsbereich der harmonisierten Umsatzsteuer und können nicht ohne weiteres auf andere Steuerarten übertragen werden. Allerdings sieht der EuGH in diesem Kontext Probleme mit der Überwälzung der Steuer auf den Verbraucher (Spielgast), wenn sie auf den gesamten Spieleinsatz erhoben wird und nicht auf die Kasse. Die Problematik der Überwälzung ergibt sich aber gleichermaßen bei der Vergnügungssteuer.

Die Problematik der Überwälzung der Vergnügungssteuer durch das Aufstellunternehmen auf den Spieler spricht für die Verwendung der Kasse als Bemessungsgrundlage. Das BVerfG und das BVerwG bewerten die Kasse explizit als eine rechtlich zulässige Bemessungsgrundlage, auch wenn andere Maßstäbe nicht ausgeschlossen werden.

Für die Verwendung der Kasse als Bemessungsgrundlage der Vergnügungssteuer auf GGSG spricht außerdem die Besteuerung der Slotmachines in den Automatenälen der Spielbanken. Für die Spielbankabgabe wird auch dort die Kasse zugrunde gelegt. Zwar unterliegen Slotmachines nicht der strengen Regulierung wie GGSG. Für die Spielein-

sätze, Gewinne und Verluste gibt es keine rechtlichen Vorgaben, dennoch gibt es in Grenzbereichen eine Konkurrenzsituation zwischen den gewerblichen GGSG in Spielstätten und dem Automatenpiel der Spielbanken. Dies betrifft insbesondere die in Innenstadtbereichen der Spielbanken betriebenen Dependancen. Die dort aufgestellten Slotmachines, die auch mit minimalen Einsätzen von EUR 0,10 bespielt werden können, stehen bis zu einem gewissen Grad im Wettbewerb mit dem in Spielstätten angebotenen Geldgewinnspiel. Eine Spieleinsatzsteuer benachteiligt Aufstellunternehmen gegenüber dem Angebot der Spielbanken und widerspricht der Wettbewerbsneutralität der Besteuerung.

Ein vielfach gegen die Verwendung der Kasse ins Feld geführtes Argument ist die dadurch aufgrund der Identität mit der Bemessungsgrundlage vermeintlich entstehende Nähe zur Umsatzsteuer. Sie würde deshalb gegen Art. 33 der 6. USt-RL verstoßen. Dies ist jedoch nicht der Fall, da der Vergnügungsteuer wesentliche, notwendige Merkmale der Umsatzsteuer fehlen. Dies ist vor allem die Erhebung der Steuer auf allen Stufen der Wertschöpfungskette, da sie nur beim Aufstellunternehmen anfällt und der Vorsteuerabzug fehlt.⁴¹

Das Einspielergebnis der GGSG, das sich aus allen am Gerät eingeworfenen Geldbeträgen abzüglich aller vom Gerät ausbezahlten Geldbeträge errechnet, enthält die Mehrwertsteuer und wird als Saldo I bezeichnet. Die vom Aufstellunternehmer steuerlich abzurechnende Kasse ist die elektronisch gezahlte Kasse abzüglich aller Auffüllungen (Saldo II). In den Beträgen ist der jeweilige Mehrwertsteueranteil enthalten. Aus der steuerlich abzurechnenden Kasse muss der Unternehmer sowohl die Mehrwertsteuer als auch die Vergnügungssteuer abführen. Letztere soll er aus der Sicht des Fiskus auf den Spieler überwälzen, der entsprechend seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit belastet werden soll. Da sich die dem Aufstellunternehmer zur Verfügung stehenden Einnahmen

⁴¹ EuGH, Urteil vom 13.7.1989, Rs. 93, 94/88 – EuGH 1989, 2700 Rn. 18.

nur auf die steuerlich abzurechnende Kasse abzüglich der darin enthaltenen Mehrwertsteuer beziehen, kann die Bemessungsgrundlage der Vergnügungssteuer auch nur die steuerlich abzurechnende Kasse abzüglich des darin enthaltenen Mehrwertsteueranteils sein. Eine Steuer, die sich auf die um den Mehrwertsteueranteil bereinigte steuerlich abzurechnende Kasse bezieht, belastet das Aufstellunternehmen mit einem kalkulierbaren Satz, bezogen auf seine disponiblen Einnahmen.

die er für den Fiskus auf den Spieler, der entsprechend seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit belastet werden soll, überwälzt. Eine Steuer, die sich auf die Nettokasse bezieht, belastet das Aufstellunternehmen mit einem kalkulierbaren Satz, bezogen auf seine disponiblen Einnahmen.

Diese Bemessungsgrundlage reduziert das Risiko einer Erdrosselung der wirtschaftlichen Aktivität der Branche, die ihr von Seiten des Gesetzgebers möglicherweise unbeabsichtigt droht, da die tatsächliche Belastung der Unternehmen beispielsweise bei der Spieleinsatzsteuer nicht transparent ist. Eine Spieleinsatzsteuer würde darüber hinaus das Aufstellunternehmen zu Entscheidungen über das Spielangebot in Hinblick auf die Auszahlquote zwingen, was jedoch außerhalb der Kompetenz der Länder ist, da die Regelungskompetenz für das gewerbliche Geld-Gewinnspiel beim Bund liegt. Darüber hinaus trägt die um den Mehrwertsteueranteil bereinigte steuerlich abzurechnende Kasse (Nettokasse) als Bemessungsgrundlage zu einer Besteuerung bei, die einen fairen Wettbewerb mit dem Automatenspiel der Spielbanken für den Bereich erlaubt, in dem das Angebot konkurriert, nämlich bei niedrigen Einsätzen an Slotmachines.