


Januar 2009

Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungs- automaten 2008 und Ausblick 2009

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.....	5
1.3. Bestand der in Deutschland aufgestellten Unterhaltungsautomaten.....	15
1.4. Umsätze der Unterhaltungsautomatenwirtschaft	18
2. RAHMENBEDINGUNGEN DER UNTERHALTUNGSAUTOMATENWIRTSCHAFT	21
2.1. Gewerbliches Geldgewinnspiel kontra Automatenpiel der Spielbanken.....	21
2.2. Strukturelle Veränderungen in der Unterhaltungsautomatenwirtschaft	26
2.3. Schutz des Spielers beim gewerblichen Geldgewinnspiel und beim Spiel mit Slot-Machines	31
2.3.1. Struktur der Anbieterseite	31
2.3.2. Unterschiede im Spielangebot.....	34
2.3.3. Schlussfolgerung	36
2.4. Belastung des Geldgewinnspiels mit Vergnügungssteuer	38
2.5. Die Konkretisierung der neuen Spielverordnung hilft Irritationen zu beseitigen.....	42

1. Wirtschaftsentwicklung

1.1. Wirtschaftliches Umfeld

Die Weltwirtschaft befindet sich in einem massiven Abschwung. Die Krise auf den internationalen Finanzmärkten, die in den USA mit dem Zusammenbruch des Subprime-Hypothekenmarkts 2007 begonnen hatte, hat inzwischen auf alle Wirtschaftsbereiche übergreifen. Die Finanzierungsbedingungen haben sich verschlechtert, zudem dämpfen Vermögensverluste und eingetrübte Ertragsaussichten die Konsum- und die Investitionsbereitschaft. In vielen Ländern sind kontraktive Multiplikatorprozesse angestoßen worden. Entlastend wirkte zuletzt lediglich der starke Rückgang der Rohölpreise, was den Zentralbanken Spielräume eröffnete, die Leitzinsen herabzuschleusen.

Das im Rahmen des ifo World Economic Survey erhobene Weltwirtschaftsklima ist im vierten Quartal 2008 auf den niedrigsten Stand seit mehr als 20 Jahren gesunken. Der Rückgang des Indikators resultiert aus der abermals ungünstigeren Einschätzung der wirtschaftlichen Lage, aber auch die Erwartungen für die nächsten sechs Monate haben sich weiter eingetrübt. Die Abkühlung betraf dieses Mal nicht nur die großen Wirtschaftsregionen Nordamerika, Westeuropa und Asien, sondern auch Mittel- und Osteuropa, Russland, Lateinamerika und Australien. Alles in allem deutet diese Datenkonstellation auf eine globale Rezession im Jahr 2009 hin.

In Deutschland ist die Konjunktur seit Mitte 2008 deutlich abwärts gerichtet. In der ersten Jahreshälfte hatte die Wirtschaft noch einmal ein kräftiges Zwischenhoch durchlaufen. Seit dem Sommer kam dann aber die massive Verschlechterung des außenwirtschaftlichen Umfelds mehr und mehr zur Wirkung; zudem verschärfte sich die Finanzkrise außerordentlich. Die Wertschöpfung in Deutschland ist im dritten Vierteljahr erstmals deutlich gesunken. Der Auslastungsgrad der Wirtschaft, gemessen an der ifo Kapazitätsauslastung im verarbeitenden Gewerbe, lag aber immer noch über dem langjährigen Durchschnitt. Auch die Arbeitsmarktentwicklung blieb bis zuletzt außerordentlich robust. Hierzu trug der Ausgleich von Arbeitszeitkonten bei. Allerdings hat inzwi-

schen das Stellenangebot abgenommen und die Meldungen für Kurzarbeit, insbesondere in der KFZ-Industrie und ihren Zulieferern, sind spürbar gestiegen.

Die verfügbaren Konjunkturindikatoren sprechen dafür, dass die gesamtwirtschaftliche Produktion im letzten Quartal 2008 beschleunigt gesunken ist. Den vergleichbaren Vorjahresstand unterschritt die Produktion wohl um -0,5 %. Zugleich ist der Auslastungsgrad im Verlauf des vierten Quartals unter den langjährigen Durchschnittswert gefallen. Die deutsche Wirtschaft befindet sich in der Rezession! Im Jahresdurchschnitt 2008 dürfte – aufgrund des starken ersten Halbjahres - das reale Bruttoinlandsprodukt dennoch um 1,5 % expandiert haben, nach 2,5 % im Vorjahr.

Die konjunkturelle Abschwächung machte sich 2008 zuallererst bei den Exporten bemerkbar. Im Jahresdurchschnitt dürfte sich aufgrund des großen Überhangs aber noch ein merklicher Anstieg ergeben haben. Die deutsche Wirtschaft ist von der internationalen Konjunkturschwäche besonders betroffen, weil vor allem die Nachfrage nach Investitionsgütern zurückgeht, die im deutschen Exportsortiment dominant sind. Die Ausrüstungsinvestitionen im Inland waren ebenfalls rückläufig, das Vorjahresergebnis dürfte aber auch hier noch deutlich übertroffen worden sein. Der private Konsum trat im Jahresdurchschnitt 2008 auf der Stelle; der bis zum Herbst andauernde Höhenflug der Energie- und Kraftstoffpreise sowie die Teuerung bei Nahrungsmitteln schmälerten per saldo die Kaufkraft.

2009 stehen die Konjunkturampeln auf rot. Die deutsche Wirtschaft, die zuvor aufgrund ihrer außenwirtschaftlichen Ausrichtung in besonderem Maße von dem kräftigen weltwirtschaftlichen Aufschwung profitiert hatte, gerät nun umgekehrt in besonderem Maße in den Abwärtssog, den die Finanzkrise weltweit ausgelöst hat. Die gesamtwirtschaftliche Produktion wird kräftig weiter sinken. Im Jahresdurchschnitt wird das reale Bruttoinlandsprodukt um 2,2 % abnehmen. Im Gefolge der Weltrezession werden die Exporte drastisch zurückgehen. Die Investitionen in Ausrüstungen werden bei sinkender Kapazitätsauslastung, einbrechenden Ertragsaussichten und restriktiven Finanzierungsbedingungen scharf zurückgefahren werden. Auch der Bau rutscht mit Ausnahme des öffent-

lichen Nichtwohnungsbaus ins Minus. Der private Konsum dürfte trotz steigender realer Durchschnittslöhne nur wenig vorankommen. Ausschlaggebend wird der deutliche Rückgang der Beschäftigung sein, zudem bleibt die Sparquote angesichts der Finanz- und Vertrauenskrise hoch. Die Inflationsrate wird im Jahresdurchschnitt 2009 rund 1 % betragen; in einzelnen Monaten können die Raten sogar merklich unter dieser Marke liegen.

Erst 2010 ist durch das allmähliche Abebben der Finanzkrise und der leichten Besserung des internationalen Umfelds mit einer Stabilisierung zu rechnen. Aufgrund des Unterhangs wird das reale Bruttoinlandsprodukt im Jahresdurchschnitt 2010 jedoch nochmals leicht zurückgehen. Im kommenden Jahr wird die Zahl der Erwerbstätigen um 0,8 % auf rund 40 Mio. zurückgehen. Im Verlauf von 2009 werden sich rund 540.000 Personen zusätzlich arbeitslos melden. 2010 wird sich diese Entwicklung fortsetzen, so dass die Zahl der Arbeitslosen im Jahresdurchschnitt fast die Marke von 4 Millionen erreichen dürfte, was einer Quote von 9,2 % entspricht.

Das Volkseinkommen stieg 2008 um 2,8 % an, nach 3,5 % im Vorjahr. Diese Entwicklung war stark von einer steigenden Beschäftigung getragen, die im Herbst des Jahres wohl ihren Höhepunkt erreicht hat. Dies schlug sich in einem starken Anstieg von 4 % der Bruttolöhne und -gehälter nieder. Pro Beschäftigten waren es nur 2,3 % brutto und netto blieb jedem Arbeitnehmer nicht mehr als ein Zuwachs von 1,4 %. Die Ausgaben für den privaten Verbrauch erhöhten sich um 2,0 % bei steigender Sparquote von 10,8 auf 11,5 %. Aufgrund des Anstiegs der Energie- und Rohstoffpreise 2008 ging der Konsum real leicht um -0,1 % zurück.

2009 verschlechtert sich die Einkommensentwicklung. Sinkende Beschäftigung und rückläufige Gewinne lassen das Volkseinkommen um 1,3 % schrumpfen. Die Brutto-lohn- und Gehaltssumme nimmt nur um magere 1,1 % zu, allerdings wird für die Beschäftigten etwas mehr netto übrig bleiben, voraussichtlich ein Plus von 1,6 %. Positiv wird sich die sinkende Inflationsrate auf den Konsum auswirken. Die Ausgaben werden

2009 mit 1,3 % etwas schwächer als im Vorjahr zulegen, real ergibt sich dennoch ein leichtes Plus von 0,6 %.

Die Entwicklung des privaten Verbrauchs bietet sich als erste Näherung für den Umsatz der Aufstellunternehmen mit Unterhaltungsautomaten an. Das Jahr 2006 war jedoch durch das Inkrafttreten der neuen Spielverordnung (SpielV) belastet gewesen, und der Umsatz war kräftig geschrumpft. Aufgrund des Verbots von Fun-Games, die ohne Übergangsregelung abgebaut werden mussten und nicht sofort in ausreichendem Maß durch Geld-Gewinnspielgeräte (GGSG) der neuen Generation ersetzt werden konnten, war dieser Einbruch zustande gekommen¹. 2007 konnten die Kapazitätsengpässe weitgehend beseitigt werden, so dass sich 2007 eine säkulare Sonderentwicklung ergeben hatte. Der Umsatz der Aufstellunternehmen war um gut 10 % angestiegen. Diese Sonderbewegung hat sich 2008 leicht abgeschwächt fortgesetzt, die Aufstellunternehmen konnten einen Umsatzzuwachs von 5,5 % (2007: 6,5 %) realisieren, der nochmals nennenswert über dem Anstieg der privaten Konsumausgaben lag.

Die Perspektiven für die Aufstellunternehmen im Jahr 2009 werden weiter als gut eingeschätzt. Hierfür spricht vor allem das attraktive Angebot an neuen GGSG, die sich im Wettbewerb mit konkurrierenden Freizeitbeschäftigungen gut behaupten können. Es ist allerdings zu beachten, dass die Effekte aus dem Inkrafttreten der neuen SpielV weitgehend ausgelaufen sind und sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Konsumenten bis zum Jahresende verschlechtern werden. Ein Plus von 3 % würde den Aufstellunternehmen nochmals einen überproportionalen Zuwachs gemessen an der Entwicklung der Kaufkraft unter den hier geschilderten gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen bescheren. Dies wird allerdings nur dann möglich sein, wenn die positiven Effekte aus der SpielV bis in das Jahr 2009 hineinreichen.

¹ H.-G. Vieweg, Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2006 und Ausblick 2007, München 2007, S. 23 ff.

1.2. Absatz von Sport-, Musik- und Unterhaltungsautomaten

Münzbetätigte Unterhaltungsautomaten umfassen im Wesentlichen drei Produktgruppen:

- Dies sind gewerbliche GGSG, die einer umfangreichen staatlichen Regulierung unterliegen.
- Eine zweite Gruppe von Geräten bilden Unterhaltungsautomaten, die keine Geld-Gewinnmöglichkeit bieten. Hierunter fallen Touch-Screen-Geräte, Bildschirmspielgeräte, Flipper etc. Dieser Kategorie werden auch Fun-Games zugeordnet, 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.

Eine vierte Gruppe von Unterhaltungsautomaten ist der Branche noch zuzurechnen, die allerdings in der Praxis keine nennenswerte Rolle spielt. Wegen der unverständlichen und restriktiven Zulassungspraxis des Bundeskriminalamts ist die gesetzliche Regelung für den Markt weitgehend bedeutungslos. Hierbei handelt es sich um Spiele, deren Verlauf durch die Geschicklichkeit des Spielers entscheidend beeinflusst werden kann. Sie werden unter dem Begriff der so genannten „Anderen Spiele“ (gem. § 33d GewO) subsumiert.

2008 wurden 108.240 **Musik-, Sport- und Unterhaltungsautomaten mit und ohne Geld-Gewinnmöglichkeit** in Deutschland abgesetzt; 7,1 % weniger als im Vorjahr. In dieser Zahl sind seit 2007 auch Internet-Terminals eingeschlossen, die sowohl in Spiel-

stätten als auch in der Gastronomie aufgestellt sind.² Die Mitgliedsunternehmen des Verbandes der deutschen Automatenindustrie e.V. (VDAI) haben am Absatz im Inland durchschnittlich über alle Gerätegruppen einen Anteil von über 90 %. (Tabelle 1).

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. Allerdings werden nicht alle Neuzulassungen für den Absatz von Geräten erteilt, sondern auch für Geräte, die nur zu Testzwecken im Markt platziert werden, so dass der Markt für Geld-Gewinnspielgeräte (GGSG) tatsächlich etwas kleiner ist. Gemessen an der Zahl der Neuzulassungen waren bisher etwa 5 % so genannte Testgeräte.

In den vergangenen Jahren sind zunehmend bildschirmbasierte Geldspielgeräte in den Markt gekommen, die über eine Vielzahl unterschiedlicher Angebote 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 Spielen zurückgegriffen, die softwarebasiert sind. Das Ergebnis ist ein breites Spektrum von Unterhaltungsangeboten, die schnell ausgetauscht werden können. Neue Produkte werden nicht mehr nur über den Verkauf von Geräten in den Markt gebracht, sondern über den Vertrieb entsprechender Softwarepakete. In diesem Zusammenhang hat das Geschäft mittels der Vergabe von Lizenzen gegenüber dem Verkauf wesentlich an Bedeutung gewonnen.

² Insgesamt war die Geschäftstätigkeit für die Branche dennoch aufwärts gerichtet. Seit dem Inkrafttreten der neuen Spielverordnung ist es zu einer Entkoppelung des Geschäfts mit Geräten und mit Spielen beim Geldgewinnspiel gekommen. Die Nachfrage nach Geräten steht im Zusammenhang mit dem Ersatzgeschäft und dem Erschließen neuer Aufstellplätze. Die Nachfrage nach Spielen hängt dagegen vom Angebot an neuen, attraktiven Produkten ab. Bestehende Geräte werden mit neuen Spielen ausgerüstet und zusätzliche Angebote installiert. Der wertmäßige Umsatz des Absatzes von Industrie und Großhandel inklusive der Importe konnte 2008 um 17 % ausgeweitet werden, auch durch Preissteigerungen bedingt.

Die Statistik über die Neuzulassungen kann jedoch nicht mehr als ein Indikator für die tatsächliche Entwicklung des Absatzes von GGSG verwendet werden. Neue Technologien in Verbindung mit der neuen SpielV haben Veränderungen im Produktprogramm und in der Geschäftspolitik der Hersteller hervorgerufen. Die meisten GGSG, die auf der Grundlage der seit 2006 gültigen SpielV entwickelt werden, sind durch einen modularen Aufbau gekennzeichnet. Die Hard- und Software kann – im Rahmen der jeweiligen Bauartzulassung – in vielfältiger Weise miteinander kombiniert werden. Die Gehäuse mit den Prozessoren und der elektronischen Steuerung können mit unterschiedlichen Spielen ausgestattet werden. Auch die Zahl der in den Geräten verfügbaren Spiele kann unterschiedlich sein. Von den Aufstellern müssen nicht mehr neue GGSG gekauft werden, um den Kunden neue Spiele anbieten zu können. Je nach den von den Herstellern verfolgten Strategien lassen sich Spiele in vorhandenen Geräten freischalten oder neue Spiele installieren. Im letzteren Fall müssen dann allerdings entsprechende Zulassungen bei der PTB abgerufen werden. Für Produktinnovationen müssen nicht notwendigerweise neue GGSG gekauft werden, sondern bestehende Geräte können auf den neuesten Stand gebracht werden. Im Ergebnis hat dies dazu geführt, dass die Diffusion neuer Spiele sich beschleunigt hat, ohne dass es quasi zwangsläufig zu einer Ausweitung der Kapazitäten kommt, oder vorhandene Geräte vorzeitig verschrottet werden müssen.³

Die notwendige strukturelle Umstellung - der Abbau von Fun-Games und der Ausbau der Kapazitäten bei GGSG - konnte auch 2008 noch nicht vollständig abgeschlossen

³ Besondere Bedeutung hat dies für den Ersatz von Geldgewinnspielen, die 2006 auf den Markt kamen, um die Nachfrage nach GGSG basierend auf der neuen SpielV befriedigen zu können. Hier bestand damals ein Angebotsengpass, der den Aufstellunternehmen Schwierigkeiten bereitete, da Fun-Games ohne Übergangsfrist abgebaut werden mussten und GGSG der neuen Generation nicht unmittelbar und in ausreichender Zahl zur Verfügung gestellt werden konnten. Diese ersten GGSG verfügen über eine nennenswert niedrigere Attraktivität, als die in der Folgezeit entwickelten Geräte und werden nun ausgetauscht bzw. mit Spielen des neuesten Entwicklungsstands aufgerüstet. Siehe hierzu auch: H.-G. Vieweg, Die Spielverordnung konterkariert in der Anfangsphase die mit ihr verfolgten Ziele, in: ifo Schnelldienst 2/2006 (59. Jg.), München 2006, S. 44 ff.

werden.⁴ Dennoch war der Absatz von Geräten rückläufig, da Geräte zunehmend auf- oder nachgerüstet werden. Der Austausch von Geräten hat aufgrund der konstruktiven Änderungen an Bedeutung eingebüsst, aber auch weil seit dem Inkrafttreten der neuen SpielV, die Begrenzung der Nutzungsdauer auf vier Jahre aufgehoben wurde. Die Zahl der neuen GGSG, die tatsächlich im Markt abgesetzt wurden – also verkauft, vermietet oder verleast – ist 2008 nach Einschätzung der großen Hersteller um 7,4 % auf 100.000 gesunken.⁵

Ende 2005 waren ca. 87.000 **Fun-Games** im Einsatz. Bei diesen Geräten handelte es sich um Unterhaltungsautomaten ohne Geld-Gewinnmöglichkeit mit der Ausgabe von Weiterspielmarken, die sich in der Regel aus GGSG englischer oder holländischer Provenienz ableiteten, die sich bis dahin großer Beliebtheit erfreut hatten. Im Durchschnitt waren je Spielstätte 8,3 Geräte installiert. Die Attraktivität gründete sich zu einem wesentlichen Teil auf das schnelle Spiel. Zyklen von wenigen Sekunden und interessante Spielpläne waren für Spieler entscheidend, um von GGSG zu Fun-Games hinüberzuwechseln. Allerdings wurden Fun-Games nicht nur bestimmungsgemäß eingesetzt, sondern auch missbräuchlich zum verbotenen Glücksspiel genutzt. Diese Geräte sind seit dem 1. Januar 2006 verboten, da der illegale Betrieb nicht gänzlich zu unterbinden war.

⁴ Die Anzahl der in Spielstätten aufgestellten GGSG hat sich 2008 nochmals erhöht, auf einen Wert von 10,8 je Konzession. Sie hat sich der maximal zulässigen Gerätezahl von 12 GGSG je Konzession im Verlauf von 2008 bis auf verbleibende 10 % angenähert. Vgl.: J. Trümper, Umsetzung der novellierten Spielverordnung – Feldstudie 2008, Berlin 2008, S. 17.

⁵ Die Aufstellunternehmen haben mit den auf der Technischen Richtlinie (TR) 3.3 basierenden GGSG sehr gute Erfahrungen gemacht und sind sich nicht sicher, wie die ab dem 1. Januar 2009 angebotenen GGSG, basierend auf der TR 4.0, von ihren Kunden angenommen werden. Denn die ersten dieser Geräte waren 2008 nur beschränkt verfügbar und konnten kaum Praxistests unterzogen werden. Die Betreiber von Spielstätten haben dementsprechend in großer Zahl Geräte nach der TR 3.3 geordert. Anders stellt sich die Situation in der Gastronomie dar. Dort sind Geräte nach der neuen SpielV bisher nicht breit zum Einsatz gekommen. Die Aufstellunternehmen erhoffen sich in diesem Marktsegment von den GGSG basierend auf der TR 4.0 eine hohe Akzeptanz bei den Kunden.

In einer empirischen Untersuchung über legales und illegales Spielangebot in Spielstätten, die im Zeitraum vom 28. August bis zum 10. Dezember 2006 durchgeführt wurde, wird festgestellt, dass erst im August 2006 die neue Generation von GGSG flächendeckend aufgestellt wurde. Die Zahl der GGSG hatte gegenüber dem Bestand am 1. Januar 2006 von 8,28 Geräten je Spielstättenkonzession um 1,85 auf 10,13 GGSG gemäß dieser Feldstudie zugenommen. In diesem Zeitraum wurden im Mittel mehr als fünf Fun-Games je Spielstättenkonzession abgebaut, von etwa 8,3 zum Jahresanfang 2006 auf 2,7 Fun-Games gegen Ende des Jahres.⁶

Im Herbst 2008 waren in Spielstätten je Konzession nach Trümper 10,8 GGSG aufgestellt, so dass nur noch eine Kapazitätsreserve von 10 % bis zur Erreichung der durch die SpielV gesetzten Obergrenze von 12 Geräten besteht. Gleichzeitig notierte Trümper im Durchschnitt je Konzession noch einen Bestand von 0,3 Fun-Games, der abgebaut werden muss.⁷

Zusammenfassend stellt sich der durch die neue SpielV ausgelöste Strukturwandel bisher folgendermaßen dar: Ende 2005 befanden sich im Mittel je Spielstättenkonzession 8,3 Fun-Games und etwa gleich viel GGSG im Einsatz. Die Fun-Games wurden bis Ende 2008 nahezu vollständig abgebaut, während rund 11 GGSG betrieben werden. Im Saldo über diese beiden Kategorien von Unterhaltungsautomaten kam es in diesem Zeitraum zu einem Bestandsabbau von rund 5,5 Geräten.

Die niedrigere Zahl der im Mittel je Spielstätte aufgestellten Unterhaltungsautomaten führt zu einem Mehr an Freifläche, die für eine attraktivere Gestaltung des Raumes genutzt werden kann. Neue Spielangebote können integriert werden, insbesondere solche,

⁶ Jürgen Trümper (Hg), Alles beim Alten?! Reader zur bundesweiten Fachtagung des Arbeitskreises gegen Spielsucht am 9. November 2006, Unna, Januar 2007, S. 48.

⁷ J. Trümper, Umsetzung der novellierten Spielverordnung – Feldstudie 2008, Berlin 2008, S. 17.

die wie Billard einen hohen Raumbedarf haben und deshalb bisher oft nicht in Betracht gezogen worden sind. Auch die Aufstellung von GGSG unter Berücksichtigung der Anforderungen der SpielV zur räumlichen Gestaltung, die einem gleichzeitigen Bespielen von mehr als zwei GGSG entgegenwirken soll, erhält mehr Freiheitsgrade.⁸

GGSG sind nicht länger mehr die üblicherweise an der Wand stehenden bzw. hängenden traditionellen „Scheibengeräte“. Feature-Games bieten unterschiedliche Themen und Spielpläne, die Geldgewinne bei einer erfolgreichen Steuerung von Handlungsabläufen ausschütten. Über verschiedene Risikostufen nehmen die Spielanforderungen zu und höhere Gewinne werden geboten. Videobasierte Geräte bieten 20 und mehr dreidimensionale Spiele mit einem intensiveren Handlungserlebnis. Sie 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.⁹

Die Einführung der GGSG auf der Grundlage der neuen SpielV hat die Diffusion moderner Informations- und Kommunikationstechnik beschleunigt. Die Geräte werden durch Software gesteuert und enthalten unterschiedliche Spiele. Diese so genannten Multigambler können oft mehr als 50 Spiele anbieten. Mit diesen GGSG wird - obwohl durch das Verbot von Fun-Games die Zahl der Geräte in Spielstätten durchwegs verringert wurde – ein breiteres Spektrum an Spielen als vor dem Inkrafttreten der neuen SpielV zur Verfügung gestellt. In Spitzenzeiten werden zwar wie in der Vergangenheit

⁸ In der Praxis ist das Mehrfachbespielen von GGSG seit dem Inkrafttreten der neuen SpielV kein gravierendes Problem mehr. Der Durchschnitt der gleichzeitig bespielten Geräte liegt bei 1,31 je Spieler an GGSG. Siehe hierzu: Trümper, Umsetzung der novellierten Spielverordnung – Feldstudie 2008, Berlin 2008, S. 70.

⁹ J. Trümper, Umsetzung der novellierten Spielverordnung – Feldstudie 2008, Berlin 2008, S. 67.

Engpässe im Angebot auftreten, dennoch passiert es einem Kunden seltener, dass das Spiel seiner Wahl nicht verfügbar ist, weil dieses Gerät besetzt ist.

Die neuen Geldgewinnspiele treffen wegen ihres hohen Unterhaltungswertes auf großes Interesse, und die Auslastung der Geräte ist angestiegen. Die Spiele sind abwechslungsreicher geworden und lassen den Spieler länger an den Geräten verweilen.¹⁰ Gleichzeitig haben die Auszahlquoten zugenommen, so dass sich die betriebswirtschaftliche Situation nicht in entsprechender Weise verbessert hat. Während 2007 der Spieler im Mittel für eine Stunde durchschnittlich noch etwa 20 € bis 25 € für das Geldgewinnspiel ausgeben musste, hat sich 2008 die Situation für ihn weiter verbessert. Der Aufwand des Spielers lag im letzten Jahr im Bereich von im Mittel 10 € bis 15 € je Stunde, weit unter der in § 12 Abs. 2a SpielV gesetzten Obergrenze für den langfristigen durchschnittlichen Verlust von 33 €. Die steigende Auslastung konnten die steigenden Auszahlquoten fast gänzlich kompensieren.

¹⁰ Die Attraktivität der GGSG neuer Bauart hat zu einer höheren Auslastung geführt. Im Jahr 2008 stellt Trümper fest, dass gegenüber 2007 die Auslastung von 12% auf fast 26% angestiegen ist. Soweit noch Fun-Games in den Spielstätten aufgestellt waren, ist die Auslastung von knapp 13% auf gut 7% abgesunken. Die mit der neuen SpielV verbundene Zielsetzung, Fun-Games den Boden zu entziehen, ist erreicht worden. Der gesunkene Auslastungsgrad ist Ausdruck des Verlusts an Attraktivität. Siehe Hierzu: J. Trümper, Umsetzung der novellierten Spielverordnung – Feldstudie 2008, Berlin 2008, S. 68.

Tabelle 1: Absatz von Unterhaltungsautomaten und Sportspielgeräten

Gerätetypen	Gesamtmarkt			
	2006 ^{a)} Stück	2007 ^{a)} Stück	2008 ^{b)} Stück	2008 / 2007 ^{b)} Delta in %
Unterhaltungsautomaten ohne Geldgewinn ^{e)}		6.400	6.180	-3,4
<i>Ohne Internet-Terminals</i>	<i>3.870</i>	<i>3.400</i>	<i>2.180</i>	<i>-35,9</i>
Flipper	230	250	250	0,0
Internet-Terminals etc. ^{c)}		6.000	5.800	-3,3
<i>Punktespiele etc. ^{d)}</i>	<i>3.400</i>	<i>3.000</i>	<i>1.800</i>	<i>-40,0</i>
Bildschirmspielgeräte	240	150	130	-13,3
Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinn ^{e)}	90.200	108.000	100.000	-7,4
Sportspielgeräte	2.330	2.050	2.060	0,5
Fußball	480	400	380	-5,0
Billard	240	150	130	-13,3
Dart	1610	1.500	1.550	3,3
Gesamt ^{f)}		116.450	108.240	-7,1
<i>Ohne Internet-Terminals</i>	<i>96.400</i>	<i>113.450</i>	<i>104.240</i>	<i>-8,1</i>
<p>a) Hochrechnung des Marktvolumens auf der Basis der Geschäftsentwicklung der VDAI-Mitglieder ^{f)}; bei GGSG die Neuzulassungen der PTB für das Gesamtjahr.</p> <p>b) Schätzungen des ifo Instituts.</p> <p>c) Inklusive Punktespiele, Touch-Screen-Geräten, Musik- und sonstige Unterhaltungsautomaten.</p> <p>d) Produktgruppe c) ohne Internet-Terminals.</p> <p>e) Die Entwicklung für 2008 wurde auf der Grundlage einer Befragung der Hersteller ermittelt.</p> <p>f) Der Marktanteil der VDAI-Mitglieder liegt bei etwa 90 %, bei GGSG ca. 95 % (es werden von den Aufstellunternehmen deutlich mehr Geräte gemietet und geleast als gekauft).</p>				

Quelle: PTB; VDAI; Berechnungen des ifo Instituts.

Zu Beginn der neunziger Jahre war massiv in **Unterhaltungsautomaten ohne Geld-Gewinnmöglichkeit** investiert worden. Innerhalb weniger Jahre war eine hohe Marktdurchdringung erreicht, und der Geräteabsatz ging zurück. Diese negative Entwicklung hielt über ein Jahrzehnt an. Nahezu alle Produktbereiche waren betroffen. Aufgrund des

Verbots von Fun-Games durch die neue SpielV war der Markt für Unterhaltungsautomaten ohne Geldgewinnmöglichkeit 2006 regelrecht zusammengebrochen. Insgesamt war der Absatz 2006 - gemessen an den Stückzahlen – um etwa 70 % gegenüber dem Vorjahr geschrumpft. 2007 und 2008 ging der Absatz von Unterhaltungsautomaten ohne Geldgewinn um 12 % bzw. 36 % zurück (ohne Internetterminals). Die Talsohle sollte 2009 durchschritten werden, wenn die Automatenunternehmer ihre Investitionen in den Ausbau des Bestands an GGSG der neuen Generation abgeschlossen haben. Dann werden auch wieder vermehrt Finanzmittel für die Anschaffung von Unterhaltungsautomaten ohne Geldgewinnmöglichkeit zur Verfügung stehen.

Allerdings stehen diese Geräte zunehmend in Konkurrenz zu den GGSG, die mit ihren attraktiven Spielen Kunden anziehen, die sich bisher auf Unterhaltungsautomaten ohne Geldgewinnmöglichkeit konzentriert hatten. So verlieren die bei Frauen beliebten Touchscreen-Geräte (Photospiel) Kunden, die sich dem Spiel mit den neuen GGSG zuwenden. Es ist gegenwärtig nicht abzuschätzen, wo sich ein neues Gleichgewicht im Markt einpendeln wird.

Eine der wenigen Produktgruppen, die in den vergangenen Jahren stark expandierte, sind die Internetterminals. 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 PCs 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 eine entsprechende Software, die laufend an die sich ändernden Anforderungen aus dem Internet angepasst wird. Hinzu kommen die notwendigen Einrichtungen (Filter) bei den Internetterminals zur Gewährleistung des Jugendschutzes. Updates und Support sind im Leistungsangebot der spezialisierten Gerätehersteller ebenfalls enthalten.

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. Der rückläufige Trend in den neunziger Jahren wurde dadurch ausgelöst, dass einfachen Bildschirmspielgeräten die Basis für einen wirtschaftlichen Betrieb durch die Diffusion von Personalcomputern und Spielkonsolen in privaten Haushalten und im öffentlichen Bereich entzogen wurde. Nicht nur Erwachsene sondern auch Jugendliche bekamen zu Hause, in der Schule, in Internetcafés etc. einen quasi kostenfreien und unkontrollierten Zugang zu einem breiten Angebot an Bildschirmspielen. Für die Automatenaufstellunternehmen kam erschwerend hinzu, dass manche Spielinhalte nicht unumstritten waren. Bildschirmspiele wie beispielsweise Asterix wurden 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-Selbstkontrolle (ASK) haben seit Inkrafttreten des JuSchG amtlichen Charakter und geben insofern kein Raum mehr für Eigenbewertung durch die zuständigen Steuerämter. Zudem ist nunmehr auch Jugendlichen unter 16 Jahren, die nicht in Begleitung von Erwachsenen sind, das Spiel mit münzbetätigten 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 verwehrt ist. Eine grundlegende Wende zum Besseren hat sich im Markt dennoch nicht durchgesetzt. Hier richten sich die Hoffnungen darauf, dass im Verlauf von 2009 die Investitionen in den Ausbau des Bestands an GGSG basierend auf der neuen SpielV abgeschlossen sein werden und die Nachfrage nach anderen Unterhaltungsgeräten ansteigt.

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. 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 geführt. 2006, im Jahr der Fußballweltmeisterschaft wurden mehr als doppelt soviel Sportspielgeräte wie 2004 abgesetzt. Das sportliche Großereignis hatte die Nachfrage zusätzlich stimuliert. Seitdem hat sich der Markt auf einem Niveau stabilisiert, das etwa 10 % bis 15 % unter dem guten Jahr 2006 liegt.

1.3. Bestand der in Deutschland aufgestellten Unterhaltungsautomaten

Die Verbände der deutschen Unterhaltungsautomatenwirtschaft erfassen die per Jahresende aufgestellten Unterhaltungsautomaten. Seit 2007 werden auch die in Spielstätten und Gastronomie gelieferten Internet-Terminals berücksichtigt. Diese Statistik be-

schränkt sich nicht auf Produkte von Verbandsmitgliedern, sondern beinhaltet auch Geräte von anderen Herstellern, Händlern und Direktimporte.¹¹

Die Zahl der aufgestellten Musik-, Sport- und Unterhaltungsautomaten mit und ohne Geld-Gewinnmöglichkeit geht seit vielen Jahren zurück. Diese Entwicklung ist Ausdruck einer wirtschaftlich schwierigen Situation, in der sich die Branche lange Zeit befand. Das Geldgewinnspiel, das im Wettbewerb mit dem vielfältigen und laufend ausgedehnten Angebot des Glücksspielmarkts steht, hatte an Boden verloren. Diese Tatsache hatte das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) im Herbst 2000 zum Anlass genommen, eine strukturelle Reform der SpielV in Angriff zu nehmen, die jedoch erst 2005 abgeschlossen werden konnte.¹² Seit dem 1. Januar 2006 arbeitet die Branche unter Rahmenbedingungen, die es erlauben, sowohl beim Spieledesign als auch beim der Bauartprüfung 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 rund 50.000 weniger als im Jahr 1996 mit 235.000 Geräten. Seit dem Inkrafttreten der neuen SpielV hat ihre Zahl kräftig zugenommen, auf 210.000 Geräte 2007. Im Jahr 2008 stieg die Zahl nach vorläufigen Zahlen auf 225.000 an. Dies signalisiert, dass die beabsichtigte Stärkung des Unterhaltungsspiels mit Geldgewinn, nämlich den Wettbewerb mit dem öffentlich-rechtlichen Spiel und dem Spiel im Internet bestehen zu können, mit der Reform der SpielV machbar war.

¹¹ Eine Revision der Bestandsrechnung zeigte, dass die bisherigen Annahmen über die durchschnittlichen Nutzungsdauern für Unterhaltungsgeräte nicht mehr zutreffend sind. Bei Flippern und Sportspielgeräten kam es in den vergangenen Jahren zu einem schnelleren Abbau, als bisher unterstellt. Die betriebswirtschaftliche Nutzungsdauer liegt deutlich unter der technisch möglichen.

¹² H.-G. Vieweg, Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2000 und Ausblick 2001, München 2001, S. 17.

Die Verbesserung der Rahmenbedingungen für das gewerbliche Geldgewinnspiel war mit der Auflage verbunden, die in der Branche installierten Fun-Games und die nur für das Marketing betriebenen Jackpot-Anlagen unmittelbar und vollständig abzubauen. Dieser Prozess ist weitgehend abgeschlossen. Er hat seinen Niederschlag im Bestand der Punktespiele gefunden, denen u. a. Fun-Games zugeordnet waren. Während 2005 noch 87.000 Geräte im Einsatz waren, sind es 2008 nur 10.000.¹³

Der Bestand an anderen Unterhaltungsautomaten ohne Geldgewinn 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 werden, so dass für die Investition 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 Geldgewinn 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-

¹³ 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. 17.

tungsangebot zur Verfügung stellt, sondern ist eine unspezifische Dienstleistung. Sie wird u. a. mit Blick auf neue Kunden zur Verfügung gestellt, um 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.

Tabelle 2: Aufgestellte Unterhaltungsautomaten und Sportspielgeräte

Gerätetypen	Stückzahlen ^{a), b)}			
	2005	2006	2007	2008
Unterhaltungsautomaten ohne Geldgewinn			54.050	46.000
<i>ohne Internet-Terminals</i>	<i>102.600</i>	<i>42.800</i>	<i>36.050</i>	<i>26.000</i>
Flipper	2.600	2.500	2.450	2.400
Internet-Terminals etc. ^{c)}			38.000	30.000
<i>Punktespiele etc. ^{d)}</i>	<i>87.000</i>	<i>27.000</i>	<i>20.000</i>	<i>10.000</i>
Bildschirmspielgeräte	13.000	13.300	13.600	13.600
Mit Geldgewinn	183.000	200.000	210.000	225.000
Sportspielgeräte ^{e)}	26.000	25.500	25.000	24.500
Gesamt			289.050	295.500
<i>ohne Internet-Terminals</i>	<i>311.600</i>	<i>268.300</i>	<i>271.050</i>	<i>275.500</i>
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) Inklusive Punktespiele, Touch-Screen-Geräte, Musik- und sonstige Unterhaltungsautomaten.				
d) Produktgruppe c) ohne Internet-Terminals.				
e) Billard, Dart, Tischfußball, Kegelbahnen, Air Hockey etc.				

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

1.4. Umsätze der Unterhaltungsautomatenwirtschaft

Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft gliedert sich in drei Branchenstufen, die Geräte herstellende Industrie, den Großhandel und die Betreiber (Aufstellunternehmen), die 2008 einen addierten Umsatz von 4,435 Mrd. € realisierten. Diese Zahl schließt seit 2007 auch Internet-Terminals in die Untersuchung ein. Basierend auf der vormals ver-

wandten Abgrenzung erreichte der Umsatz 4,36 Mrd. € und übertraf das Vorjahresergebnis um 8,2 %.

Die Lieferanten von Unterhaltungsautomaten, die Gerätehersteller und der Großhandel, profitierten vom guten Investitionsklima der Branche. Sie erzielten 2008 das vierte Jahr in Folge einen kräftigen Zuwachs durch den Verkauf, die Vermietung und das Leasing von Unterhaltungs- und Sportspielgeräten. Die Internet-Terminals bleiben bei dieser Betrachtung außer Ansatz. Das Plus betrug im vergangenen Jahr gut 18 %. Inklusive der Internet-Terminals wurde 2008 auf allen Vertriebsstufen ein Geräteabsatz von 1.045 Mio. € erzielt. (Tabelle 3)

2006 war die Geschäftstätigkeit der Aufstellunternehmen durch das Inkrafttreten der neuen SpielV aufgrund des Verbots von Fun-Games ohne Übergangsregelung belastet. Die Aufstellunternehmen waren gezwungen, ihre Kapazitäten bei Fun-Games vollständig abzubauen, ohne eine ausreichende Möglichkeit zur Kompensation, da bis zum Frühsommer keine GGSG gemäß der neuen SpielV verfügbar waren.¹⁴ 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 bei den Unterhaltungsgeräten musste wegen des Abbaus von Fun-Games ein Minus von rund 75 % hingenommen werden.

Erstmals 2007 entfaltete die neue SpielV ihre positiven Effekte. Der Umsatzzuwachs von 11 % bei GGSG konnte die Rückgänge bei Unterhaltungsautomaten ohne Geldgewinn mehr als kompensieren. Insgesamt hatte der Umsatz der Aufstellunternehmen von 6,5 % zugenommen. 2008 setzte sich die Aufwärtsentwicklung nach vorläufigen Zahlen mit einem Plus von 5,5 % fort.

¹⁴ Siehe: H.-G. Vieweg; Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2006 und Ausblick 2007, München, Januar 2007, S. 23ff.

Tabelle 3: Umsätze der Unterhaltungsautomatenwirtschaft

Branchenebene	In Mill. € ^{a), b)}		
	2006	2007	2008
Summe (nicht konsolidiert)^{c)}		4.090	4.435
<i>ohne Internet-Terminals</i>	3.740	4.030	4.360
Geräteabsatz insgesamt^{c), d)}		880	1.045
<i>ohne Internet-Terminals</i>	770	870	1.030
Industrie	360	420	500
Großhandel	410	450	530
Aufstellerbereich^{c) d)}		3.210	3.390
<i>ohne Internet-Terminals</i>	2.970	3.160	3.330
Unterhaltungsautomaten mit Geld-Gewinnmöglichkeit ^{e)}	2.750	3.050	3.250
Unterhaltungsautomaten ohne Geld-Gewinnmöglichkeit und Sportspielgeräte		160	140
<i>ohne Internet-Terminals</i>	220	110	80
a) Hierin sind auch Exportumsätze und Geräte, die auf Miet- und Leasingbasis abgesetzt wurden, enthalten. b) Hierin sind auch Importe von Nicht-Mitgliedern des VDAI geschätzt enthalten. c) Ab 2007 inklusive Internet-Terminals. d) Industrie und Großhandel (Absatz von Geräten, Spielpaketen über Kauf, Miete, Leasing, Lizenzverträge) e) Aufstellereinnahmen = Kasseneinnahmen inkl. Wirtanteil und Mehrwertsteuer, Vergnügungssteuer etc.			

Quelle: VDAI; Berechnungen des ifo Instituts.

Das typische Aufstellunternehmen ist mittelständisch. Es beschränkt sich auf den Betrieb einer oder einer überschaubaren Zahl von Spielstätten und die Aufstellung in der Gastronomie. Der Zugang zum Finanzmarkt zur Finanzierung von Investitionen erfolgt meist über regional agierende Banken. Soweit der Kapitalbedarf die für mittlere Unternehmen üblichen Größenordnungen nicht überschreitet, sind die Finanzierungsbedingungen für mittlere Unternehmen nicht schlecht. Ein größeres Problem ergibt sich, wenn eine vorwärts gerichtete Wachstumsstrategie verfolgt wird. Dann müssen meist neue Finanzierungskanäle erschlossen werden, was Unternehmen dieser Größenordnung schwer fällt.

2. Rahmenbedingungen der Unterhaltungsautomatenwirtschaft

2.1. Gewerbliches Geldgewinnspiel kontra Automatenspiel der Spielbanken

Das gewerbliche Geldgewinnspiel hat eine lange Tradition in Deutschland. Es hat sich auf gesicherter rechtlicher Grundlage in den frühen fünfziger Jahren des letzten Jahrhunderts als die wichtigste Säule der Unterhaltungsautomatenwirtschaft etabliert. Hieran haben auch Neuerungen in anderen Produktbereichen, die dort das Wachstum stimulierten, nichts geändert.

Anfang der achtziger Jahre gab es zahlreiche Produktentwicklungen bei damals noch relativ einfachen Bildschirmspielgeräten, in den späten achtziger Jahren kam es zu Innovationen im Bereich der Sportspielgeräte und in den neunziger Jahren trieben die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien den Innovationsprozess weiter voran. Video-, Touch-Screen-Geräte, Simulatoren, etc. kamen hinzu und verbreiterten das Angebot. Dennoch blieb das Geldgewinnspiel das „Brot-und-Butter-Geschäft“ der Automatenaufstellunternehmen. Es hatte bis Mitte des laufenden Jahrzehnts einen in etwa stabilen Anteil von gut 70 % an den gesamten Bruttospieleinsätzen der Branche. Unter den gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen war die Marktdurchdringung hoch und Wachstum durch die Erschließung neuer Kundenbereiche oder interessanter Angebote nicht möglich. Angesichts der strikten Regulierung des Geldgewinnspiels waren unter den Bedingungen der damaligen SpielV bis Ende 2005 nur marginale Produktinnovationen möglich, um Spielgäste zu halten und neue Kunden anzuziehen.

Unter diesen restriktiven Rahmenbedingungen hatte das gewerbliche Geldgewinnspiel im Wettbewerb mit dem öffentlichen und staatlich-konzessionierten Glücksspielangebot nicht mithalten können und Marktanteile verloren. Die gewerblichen Aufstellunternehmen hatten keinen Gestaltungsspielraum, den expansiven Geschäftsstrategien der auf abgeschotteten Märkten agierenden Anbieter, die laufend mit neuen Produkten Wachs-

tum generieren konnten, etwas Vergleichbares entgegenzusetzen. Diese Tatsache hatte das BMWi im Herbst 2000 zum Anlass genommen, eine strukturelle Reform der SpielV in Angriff zu nehmen. Der politische Willensbildungsprozess zog sich jedoch in die Länge und konnte erst 2005 abgeschlossen werden.¹⁵ Seit dem 1. Januar 2006 arbeitet die Branche unter den geänderten Rahmenbedingungen, die mit der Situation in anderen europäischen Ländern vergleichbar sind.

Die Spielbanken hatten bis Ende der siebziger Jahre das so genannte „Große Spiel“ (Tischspiel) traditionell als die Säule ihres Geschäftes betrachtet. 1980 lag der Anteil des „Kleinen Spiels“ an den so genannten Slot-Machines in den Automaten Sälen der Spielbanken an den Bruttospieleinsätzen erst bei einem Zehntel. Seit dieser Zeit weiten die Spielbanken ihr Angebot in diesem Marktsegment laufend aus. Die Spielbanken erschlossen mit einem erfolgreichen „Trading-down“ neue Kundenkreise und erfreuten sich hoher Zuwachsraten. Schon 1990 hatte der Anteil des Automatenspiels 45 % erreicht, ein weiteres Jahrzehnt später waren es 70 % und aktuell liegt der Anteil bei gut 75 %.

Die öffentlichen Spielbanken haben das so genannte Kleine Spiel expansiv vorangetrieben. Ihr Erfolg stand in enger Beziehung mit Strategien, die in der Eröffnung neuer Spielbanken sowie örtlich getrennter Automaten Säle (sog. Dependancen) zum Ausdruck kam. Gezielt wurden neue Kundenkreise angesprochen, die bisher nicht in den Spielbanken zu finden waren. Die Eröffnung von Dependancen der Spielbanken im Bereich der Innenstädte, das Angebot von Automaten spielen mit der Möglichkeit niedriger Einsätze (wenn nur eine „Linie“ gespielt wird), aber auch die Aufweichung der in der Vergangenheit strikten Kleiderordnung sowie der uneingeschränkte Zutritt, d.h. der Wegfall

¹⁵ H.-G. Vieweg, Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2000 und Ausblick 2001, München 2001, S. 17.

des so genannten Residenzverbots und die Absenkung des Zutrittsalters von 21 auf 18 Jahre sind Maßnahmen, um Kunden mit „kleinerem Geldbeutel“ anzusprechen.

Tabelle 4: Entwicklung der Unterhaltungsautomatenwirtschaft und der Spielbanken
- gemessen an den Bruttospielerträgen -

Marktsegmente	Einheit	2000	2005	2007	2001 – 2007
					Durchschnittl. jährl. Veränderung in %
Spielbanken	Mio. €	945	940	923	-0,3 %
davon:					
Automatenspiel	Mio. €	662	705	713	1,1 %
Anteil an gesamt	in %	70,0	75,0	77,2	
"Großes Spiel"	Mio. €	284	235	210	-4,2 %
Gewerbliche Unterhaltungsautomaten und Sportspielgeräte	Mio. €	3.170	3.200	3.300	0,6 %
davon:					
Geld-Gewinnspielgeräte	Mio. €	2260	2.350	3.100	4,6 %
Anteil an gesamt	in %	71,3	73,4	93,9	
Unterhaltungsautomaten o. Geldgewinn und Sportspielgeräte	Mio. €	910	859	200	-19,4 %

Quelle: DeSIA; Archiv und Informationsstelle der Deutschen Lotto- und Toto-Unternehmen; ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

Seit 2000 hat sich das Wachstumstempo der Spielbanken spürbar verlangsamt. Dies kann als Indiz für eine inzwischen deutlich gestiegene, wenn auch zwischen den einzel-

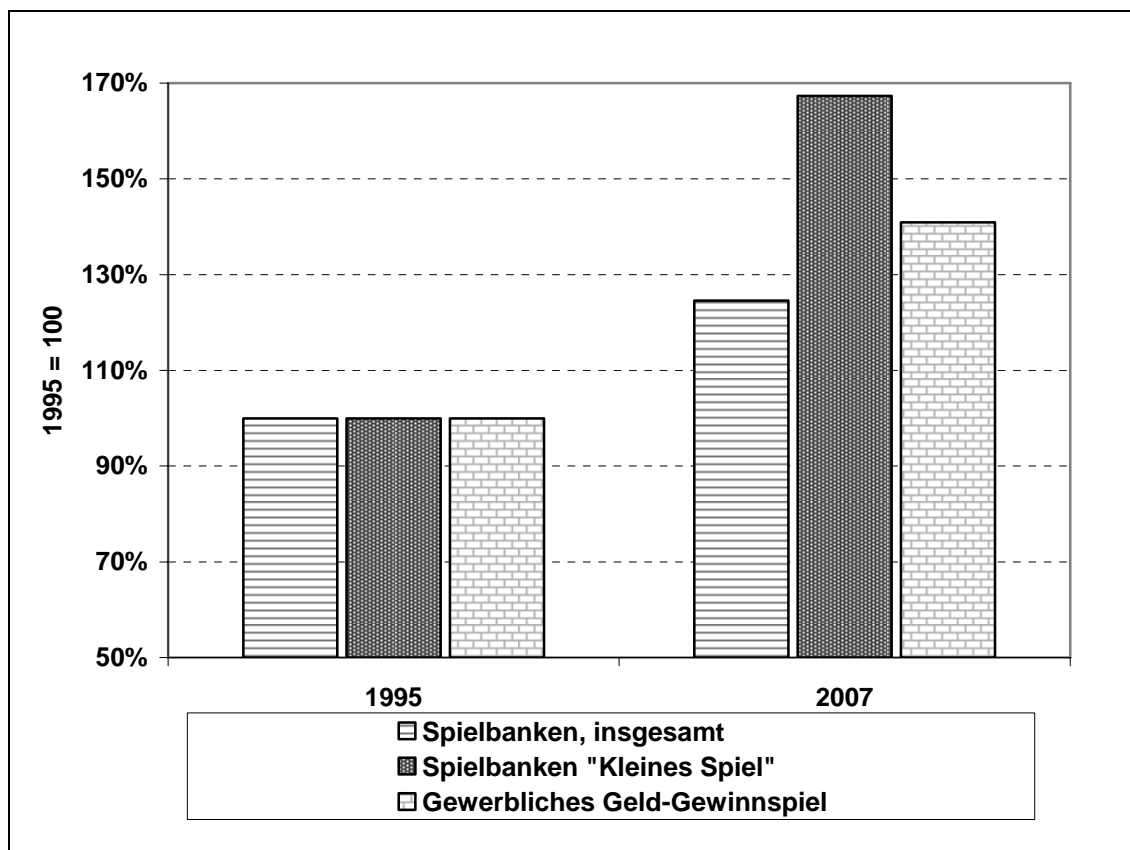
nen Bundesländern sehr unterschiedliche Marktdurchdringung gewertet werden¹⁶. Neben der Marktsättigung wirken aber auch konkurrierende legale und vielfach auch illegale Glücksspielangebote, wie Online-Casinos, Sportwetten und Pokerangebote im Internet sowie – nicht zu vergessen – vermehrt auch Gewinnspiele (z.B. in Funk, Fernsehen und anderen Medien) ohne Einsatz. Immerhin konnte das „Kleine Spiel“ zwischen 2000 und 2006 wenn auch nur mit einer Rate von 1,1 % p. a. noch zulegen, während das „Große Spiel“ einen starken Rückgang hinnehmen musste, ein Minus von 4,2 % pro Jahr im Mittel. (Tabelle 4)

Ein Vergleich mit dem gewerblichen Geldgewinnspiel zeigt für das Jahr 2006 mit 2000 einen deutlichen Anstieg, der auf die Jahre umgerechnet einer mittleren Zunahme von 4,6 % entspricht. Diese Ausweitung der Bruttospielerträge ist allerdings nahezu vollständig den Jahren 2006 und 2007 zuzurechnen. Unter den Bedingungen der neuen SpielV konnte von den Aufstellunternehmen der Umsatz (Kasse inkl. MwSt.) gegenüber 2005 um etwa ein Drittel erhöht werden. Diese Entwicklung zeigt, dass die mit der strukturellen Änderung der SpielV verfolgten Ziele erreicht werden, und die Branche sich nunmehr im Wettbewerb mit dem Glücksspiel im öffentlichen Bereich behaupten kann. Sie zeigt allerdings auch, dass der mit dem Inkrafttreten der neuen SpielV einhergehende Abbau der so genannten Fun-Games deutliche Spuren in der Geschäftstätigkeit hinterlassen hat. Der Umsatz (Kasse inkl. MwSt.) mit Unterhaltungsautomaten ohne Geldgewinnmöglichkeit und Sportspielgeräten ist in den beiden Jahren auf etwa ein Viertel des vormaligen Wertes zusammengebrochen. In der Summe ergibt sich für die Aufstellunternehmen bis Ende 2007 im Vergleich mit der Kasse des Jahres 2000 deshalb kaum mehr als eine Stagnation. Der mittlere jährliche Zuwachs von 0,6 % p. a. –

¹⁶ Die Marktdurchdringung – gemessen an der Zahl der Slot-Machines je 1.000.000 Einwohner je Bundesland – variiert stark. An der Spitze stand 2007 das Saarland mit 424 Slot-Machines gefolgt von den Staatstaaten Bremen und Hamburg mit 382 bzw. 281 Geräten. Das Schlusslicht war Thüringen mit nur 39 Slot-Machines in der erst 2005 eröffneten Spielbank in Erfurt. Berechnet auf der Grundlage der Zahlen des Statistischen Bundesamts.

gerechnet in laufenden Preisen – war nicht einmal ausreichend, die Inflation auszugleichen.

Abbildung 1: Entwicklung der Bruttospielerträge bei Spielbanken und beim gewerblichen Geldgewinnspiel



Quelle: DeSIA; Archiv und Informationsstelle der Deutschen Lotto- und Toto-Unternehmen; ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

Die starke Expansion des Geldgewinnspiels in den Jahren 2006 und 2007 hat der Branche einen Gewinn von Anteilen am Markt für Glücks- und Gewinnspiele eingebracht. Im Langfristvergleich relativiert sich dieser Anstieg, der bisher nur einen Teil der Verluste seit Mitte der neunziger Jahre ausgleichen konnte. Ausgehend vom Jahr 1995 liegen die Bruttospielerträge beim Geldgewinnspiel 2007 nur um gut 40 % höher. Dieser Zuwachs ist trotz der beiden zuletzt sehr guten Jahre geringer ausgefallen als beispielsweise beim Kleinen Spiel der Spielbanken mit einem Anstieg von 67 % über den gleichen Zeitraum. (Abbildung 1)

2.2. Strukturelle Veränderungen in der Unterhaltungsautomatenwirtschaft

Die Branche hat seit den achtziger Jahren einen Wandel durchgemacht. In diesem Zeitraum wurde sie von einer Außenseiterposition im Freizeitmarkt zu einem anerkannten Anbieter von Unterhaltung. Hieran wurde von Seiten der Unternehmen und der Branchenvertreter zielstrebig gearbeitet. Das in den frühen Jahren vielfach kritisierte, recht einfache Erscheinungsbild wurde verändert, und die Außendarstellung von Spielstätten, die sich mehr und mehr zu Entertainment Centern entwickeln, fügt sich heute in das Gesamtbild einer Stadt oder eines Freizeitviertels harmonisch ein. Ein Ergebnis dieser Bemühungen 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. Dies unterstreicht die positive Wahrnehmung, die die Unterhaltungsautomatenwirtschaft zwischenzeitlich erfahren hat.

Die Branche hatte Mitte der achtziger Jahre über ihre Verbände damit angefangen, nicht nur das Erscheinungsbild der Branche zu verbessern, sondern auch die Rahmenbedingungen für ein ordentliches und gesellschaftlich akzeptiertes Spiel zu schaffen. Besonders zu nennen aus der Vielzahl der Initiativen sind¹⁷:

- Im Gegensatz zu den Spielbanken ist seit 1985 auf Initiativen der Automatenwirtschaft in gewerblichen Spielstätten der Ausschank von Alkohol gesetzlich untersagt.
- 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 flächendeckend an den Geräten.
- Eine Kontaktstelle bei der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BzgA) für Spieler und deren Angehörige wurde eingerichtet, an die sich Betrof-

¹⁷ Zu einem umfassenden Überblick siehe: H.-G. Vieweg; Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2006 und Ausblick 2007; München 2007, S. 44.

fene wenden können. Mit der an allen Geräten in den Piktogrammen angegebenen Info-Telefonnummer (01801 372700) ist die BzGA erreichbar. Von geschulten Beratern wird Erstberatung geleistet bzw. Hinweise auf Beratungs- und Therapieangebote gegeben.¹⁸

Diese Maßnahmen haben im Wesentlichen zu der positiven Entwicklung beigetragen. Allerdings wie in anderen Branchen gibt es auch in der Unterhaltungsautomatenwirtschaft Unternehmen, die den Zug der Zeit nicht rechtzeitig erkennen oder nicht mit dem notwendigen Nachdruck ihre Geschäftstätigkeit an die formal rechtlichen und die aus einer gemeinsamen Initiative von Stakeholdern der Branche resultierenden Verpflichtungen anpassen. Beispielsweise ist der Anteil der Aufstellunternehmen, die Informationsmaterial über die Risiken übermäßigen Spielens ausgelegt haben, binnen eines Jahres zwar um über 20 % angestiegen, aber auch noch 2008 war dies bei einem Drittel der Unternehmen nicht der Fall.¹⁹

In der Unterhaltungsautomatenwirtschaft sind – wie in anderen Branchen auch – Tendenzen zu größeren Einheiten festzustellen. Dies betrifft sowohl die Betriebsstätten, hier die Größe eines Spielstättenkomplexes, als auch das Entstehen von Unternehmen, die ihre Expansion über den Ausbau von Filialnetzen vorantreiben. Parallel zu diesem Prozess ist eine Zunahme der Kapitalintensität zu beobachten. Die Ressourcen für Wachstum und Modernisierung der Unterhaltungsautomatenwirtschaft stammen nicht nur aus der Branche. Versicherungen und andere, auch internationale Finanzmarktakteure zeigen zunehmend Interesse und werden im Rahmen ihrer Portfoliostrategien oder sogar über einen Einstieg in Unternehmen Stakeholder. Für die Mehrheit der Aufstellunter-

¹⁸ 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 2008) 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 %.

¹⁹ Vgl.: J. Trümper, Umsetzung der novellierten Spielverordnung – Feldstudie 2008, Berlin 2008, S. 76.

nehmen, die von mittlerer Größe ist, stellt diese Tendenz eine Herausforderung dar, der sie mit einer Anpassung ihres Geschäftsmodells begegnen müssen. Es können z.B. Kooperationen mit mittelständischen Unternehmen aus anderen Freizeitbereichen eingegangen werden, um mit komplementären Angeboten einen breiten Zuspruch zu gewinnen. Chancen hierfür gibt es, da mittelständische Firmen in vielen Marktsegmenten des privaten Verbrauchs vergleichbaren Herausforderungen gegenüberstehen, wie beispielsweise die Betreiber von Kinos und Bowlingbahnen.

Weitere Möglichkeiten können sich aus regionalen Märkten ergeben, die in ihren spezifischen Anforderungen nicht immer von den großen Filialisten optimal erschlossen werden können. Sie manifestieren sich u. a. in strukturellen Unterschieden zwischen den Spielstätten. Große Gegensätze bestehen beispielsweise zwischen Berlin und Rheinland-Pfalz mit Durchschnittsgrößen für Spielstätten von 1,14 bzw. 1,57 Konzessionen je Standort. Andere Faktoren betreffen das Marktwachstum, das deutliche Unterschiede zwischen den neuen und den alten Bundesländern aufweist. In den neuen Ländern ist der Rückgang der Zahl der Spielstätten stark ausgeprägt.²⁰

In erster Linie entwickeln die kapitalkräftigen Investoren der Branche – entweder alleine oder mit anderen Investoren zusammen – neue Freizeiteinrichtungen, die eine Vielzahl von Möglichkeiten zur Unterhaltung und Entspannung bieten. Diese oft in Randlagen der Ballungsgebiete liegenden 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 ist meist nicht nur eine Spielstättenkonzession sondern sind mehrere Konzessionen integriert, die „technisch“ als Spielhallenkomplexe

²⁰ Siehe auch: J. Trümper, Ch. Heimann; Angebotsstruktur der Spielhallen und Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit in der Bundesrepublik Deutschland – Stand 1. 1. 2008, Unna 2008 (9. akt. Aufl.) S. 225ff.

bezeichnet werden. Diese 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 Aufstellunternehmen.²¹

Die Genehmigung großer Einrichtungen der Unterhaltungsautomatenwirtschaft basiert auf der Erteilung mehrerer Spielhallenkonzessionen für einen einheitlichen Gebäudekomplex. Die rechtliche Bewertung dieser Praxis hat in den zurückliegenden Jahren angesichts vermehrter Anträge auf Mehrfachkonzessionen (§ 33i GewO) an Bedeutung gewonnen. Prinzipiell sind benachbarte Spielhallen zulässig. Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) begründet dies mit § 3 Satz 1 GewO. Demnach ist der gleichzeitige Betrieb desselben Gewerbes in mehreren Betriebsstätten gestattet. Nach Ansicht des BVerwG trifft die GewO damit eine Feststellung, die unmittelbar aus Art. 12 GG (Berufsfreiheit) folgt.²² Das BVerwG hat mehrfach entschieden, dass Spielstätten in einem, in mehrere Räume unterteiltem Spielhallenkomplex selbständig erlaubnisfähig sind, wenn es sich um eigenständig abgegrenzte Betriebsstätten handelt.

Zentrale Kriterien für eigenständig abgegrenzte Betriebsstätten sind

- eine bei „natürlicher“ Betrachtungsweise optisch in Erscheinung tretende räumliche Trennung und
- die Betriebsfähigkeit einer einzelnen Betriebsstätte darf nicht durch die Schließung einer anderen beeinträchtigt werden.

Die Frage der räumlichen Trennung von Betriebsstätten wurde in vielen Urteilen behandelt. Wichtige Faktoren zur Bewertung sind die Außenwirkung durch Werbung, gemeinsame Einrichtungen, gemeinsame Aufsicht etc. Ein notwendiges Kriterium ist, dass jede Spielstätte einen eigenen Zugang besitzt. Bei gemeinsamen Einrichtungen wie Toiletten, Pausenraum etc. ist eine fallweise Bewertung notwendig, ob ihre Nut-

²¹ Vgl. J. Trümper, Umsetzung der novellierten Spielverordnung – Feldstudie 2008, Berlin 2008, S. 31ff

²² BVerwG, Urteil vom 9. 10. 1984, in ewArch 1985 S. 62ff.

zung bei der Schließung einer Betriebsstätte durch andere in vollem Umfang weiterhin gewährleistet ist.²³ Hieraus resultiert für die Planung eines Spielhallenkomplexes mit mehreren Konzessionen das Problem, dass aus der bauaufsichtlichen Genehmigung keine Bindungswirkung dafür abzuleiten ist, ob ein Raum im Sinne des § 33i Abs. 1 GewO die Begriffsmerkmale einer Spielstätte erfüllt. Denn die Regelungskompetenz für die Spielstätte obliegt nicht der Bauaufsichts- sondern der Gewerbebehörde.²⁴ Die bauplanungsrechtliche Genehmigung einer Spielstätte darf allerdings auch nicht unter Hinweis auf gewerberechtliche Sachverhalte versagt werden.²⁵

Beim Bau einer Spielstätte sind verschiedene Regelwerke zu beachten, die den Gestaltungsspielraum einengen. Eine wesentliche Einschränkung geht von der Baunutzungsverordnung (BauNVO) in der novellierten Fassung von 1990 aus. Danach ist der Bau von Spielstätten in acht von zehn Baugebietskategorien prinzipiell unzulässig.²⁶ Die Genehmigungen der Bauaufsichts- und der Gewerbebehörde basieren auf unterschiedlichen rechtlichen Bedingungen, so dass für Aufstellunternehmen bei der Investition in eine neue Spielhalle oder einen Spielstättenkomplex immer ein Risiko besteht, ob die Planung den verschiedenen Bewertungssystemen genügt und die beabsichtigten Kapazitäten beim Geldgewinnspiel tatsächlich eingerichtet werden können. Insofern bremsen die für den Bau von Spielstätten relevanten Rahmenbedingungen den gegenwärtig beginnenden Strukturwandel, in dem Spielstätten gut integrierte Bestandteile der Freizeitwirtschaft werden.

²³ Vgl. D. Hahn, § 33i GewO, Randnummer 10, in: Gewerberechtskommentar, Friauf, Band I, Februar 2008, S. 8f.

²⁴ BVerwG, Urteil vom 27. 3. 1990, in GewArch 1990, S. 244f.

²⁵ BVerwG, Urteil vom 18. 4. 1996, in GewArch 1996, S. 294f.

²⁶ Siehe hierzu: H.-G. Vieweg, Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2003 und Ausblick 2004, München Januar 2004, S. 5f.

Hier sieht sich die Unterhaltungsautomatenwirtschaft einer stärkeren Reglementierung ausgesetzt als die Spielbanken, die in den zurückliegenden Jahren ihre Expansion unter anderem durch die Eröffnung von Dependancen in Innenstadtbereichen kontinuierlich vorangetrieben haben. Sie benötigen nur die bauplanungsrechtliche Genehmigung und können ohne räumliche Beschränkung beliebig viele Slot-Machines aufstellen. Die Zahl der Geräte kann in die Hunderte gehen, wobei in der Regel nicht oder kaum mehr als 2,5 m² pro Gerät zur Verfügung stehen. Für die Unterhaltungsautomatenwirtschaft existieren dagegen strikte Vorschriften. So dürfen je Konzession nicht mehr als 12 GGSG installiert werden, für jedes dieser Geräte müssen 12 m² zur Verfügung stehen, sie dürfen nur in Zweier-Gruppen mit Sichtblenden zwischen den GGSG aufgestellt werden, ohne Sichtblenden ist ein Abstand von 3 m einzuhalten.

2.3. Schutz des Spielers beim gewerblichen Geldgewinnspiel und beim Spiel mit Slot-Machines

2.3.1. Struktur der Anbieterseite

Gemäß §§ 284 ff. StGB sind Glücksspiele in Deutschland verboten. Hierbei handelt es sich um ein bundesrechtlich präventives, unter Erlaubnisvorbehalt stehendes Verbot. Ausnahmen sind möglich. Staatliche Konzessionen können von den Bundesländern vergeben werden. So kann der Gesetzgeber auf Landesebene insbesondere zur Eindämmung und Kanalisierung des Spieltriebs Glücksspiele zulassen, um dem illegalen Spiel den Boden zu entziehen, Begleitkriminalität zu vermeiden, exzessivem Spielen entgegenzuwirken, Vermögensverfall zu verhindern und einen ordnungsgemäßen Spielablauf zu gewährleisten.

Im Jahr 2000 gab es 69 Spielbanken in Deutschland, von denen 46 neben dem „Großen Spiel“ auch das „Kleine Spiel“ anboten. Außerdem wurden 23 Dependancen betrieben, häufig in zentraler Innenstadtlage, in denen ausschließlich Slot-Machines aufgestellt sind. Bis in die Mitte des laufenden Jahrzehnts wurden die Kapazitäten kräftig erweitert und neue Einrichtungen geschaffen. Seitdem hat sich die Situation stabilisiert. Im Jahr 2008 wird insgesamt an 84 Standorten von den Spielbanken Glücksspiel angeboten. Das

große Spiel wird insgesamt an nur 50 Standorten betrieben, während das kleine Spiel an fast allen Einrichtungen möglich ist. Hierbei handelt es sich um 34 Automatendependancen und um 48 Standorte, an denen das große sowohl wie auch das kleine Spiel zu Hause ist.

Mit der Zulassung des gewerberechtlich geregelten Geldgewinnspiels verfolgt der Gesetzgeber auf Bundesebene vergleichbare Ziele wie mit der Beschränkung des Markzuzutritts für private Betreiber von Glücksspielen. Gewerblichen Unternehmen wird das Anbieten von Geldgewinnspielen erlaubt, allerdings unterliegt deren Ausgestaltung strengen, in der Gewerbeordnung und in der SpielV vorgegebenen Regeln. Das gewerbliche Geldgewinnspiel kann im Gegensatz zum Angebot der öffentlichen Spielbanken als das Spiel des „kleinen Mannes“ mit begrenzten pekuniären Anreizen und Risiken bezeichnet werden. Anders als beim staatlichen und staatlich konzessionierten Glücksspiel sind unangemessen hohe Verluste in kurzer Zeit (§ 33e GewO) durch die engen gerätebezogenen Vorgaben der §§ 12/13 SpielV ausgeschlossen.

Das privatwirtschaftlich organisierte gewerbliche Geldgewinnspiel weist gegenüber dem staatlichen und staatlich konzessionierten Glücksspiel bedeutende Unterschiede auf. Es existiert eine Vielzahl unabhängiger Unternehmen, die miteinander im Wettbewerb stehen. Die jüngste Untersuchung von Trümper nennt 7.911 Spielhallenstandorte, die in Gemeinden mit 10.000 und mehr Einwohnern angesiedelt sind.²⁷ Unter Berücksichtigung der nicht in die Untersuchung einbezogenen Gemeinden kann eine Hochrechnung durchgeführt werden, die zu einer Zahl von 9.100 bis 9.200 Spielhallenstandorten in Deutschland führt.

²⁷ J. Trümper, Ch. Heimann; Angebotsstruktur der Spielhallen und Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit in der Bundesrepublik Deutschland – Stand 1. 1. 2008, Unna 2008 (9. akt. Aufl.) S. 25.

Im Gegensatz zu den Spielbanken sind die Spielstätten klein. In einer Spielstätte mit nur einer Konzession dürfen gemäß der SpielV maximal 12 GGSG betrieben. Sofern für einen Standort mehrere Konzessionen erteilt wurden, erhöht sich in der Addition die Zahl der zulässigen GGSG entsprechend. Im Mittel über die Branche spielen allerdings Mehrfachkonzessionen für so genannte Spielhallenkomplexe keine herausragende Rolle. Die Zahl der Konzessionen liegt im Durchschnitt je Standort nur bei 1,37.²⁸ Die traditionelle Spielstätte mit einer Konzession betreibt, wenn die Räumlichkeiten eine ausreichende Größe von mindestens 144 m² besitzen, 12 GGSG. Der Prototyp einer mittleren Spielstätte käme bei 1,37 Konzession auf 16 bis 17 GGSG. Für die Automatensäle der Spielbanken und ihre Dependancen gibt es dagegen keine Beschränkungen. Weder existiert eine Vorgabe für die Mindestfläche je aufgestellte Slot-Machine noch eine Obergrenze für die Zahl der erlaubten Geräte. 2008 waren circa 8.6000 Automaten in den Spielbanken aufgestellt, das sind im Durchschnitt rund 100 pro Standort.

Zusammenfassend ergibt sich, dass Spielbanken große Kapazitäten regional konzentriert anbieten, während das Geldgewinnspiel in die Fläche geht. Die 2008 aufgestellten 210.000 GGSG sind nicht nur in den über 9.000 Spielstättenstandorte aufgestellt, sondern auch in beträchtlichen Umfang in der Gastronomie. Dort werden rund 80.000 GGSG betrieben, von denen maximal drei an einem Standort aufgestellt werden dürfen. Dementsprechend existieren rechnerisch mindestens 27.000 weitere Standorte, an denen das Geldgewinnspiel möglich ist. Da nicht an allen Standorten in der Gastronomie drei Geräte aufgestellt sind, muss eher von 50.000 Betrieben ausgegangen werden.

²⁸ J. Trümper, Ch. Heimann; Angebotsstruktur der Spielhallen und Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit in der Bundesrepublik Deutschland – Stand 1. 1. 2008, Unna 2008 (9. akt. Aufl.) S. 25.

2.3.2. Unterschiede im Spielangebot

Der Schutz des Spielers beim gewerblichen Geldgewinnspiel wird im Wesentlichen durch §§ 12, 13 SpielV gewährleistet, für das seit dem 1. 1. 2006 folgende Eckdaten gelten:

- Der maximale durchschnittliche Spielverlust je Stunde darf 33 € nicht überschreiten. Faktisch haben sich die Durchschnittsverluste 2008 bei rund 15 € eingependelt.
- Die Summe der maximal möglichen Verluste in einer einzelnen Stunde beträgt 80 €
- Die Summe der maximal möglichen Gewinne abzüglich der Einsätze darf im Verlauf einer Stunde 500 € nicht übersteigen.
- Bei einer Laufzeit von fünf Sekunden beträgt der maximale Einsatz 0,20 € Für Spiele, die länger laufen, steigen Einsätze und Gewinne unterproportional.
- Zum Schutz der Spieler vor übermäßigem Spielen müssen die GGSG nach einem ununterbrochenen einstündigen Betrieb automatisch eine 5-minütige Zwangspause einlegen.
- Aufstellung von höchstens zwölf GGSG in Spielstätten, rechnerisch je Gerät 12 m², in Zweiergruppen.
- In der Gastronomie muss bei der Aufstellung von zwei GGSG sichergestellt sein, dass keine Jugendlichen spielen können. Bei drei aufgestellten GGSG muss diese Sicherstellung mittels einer technischen Vorrichtung an den Geräten gewährleistet werden.
- Jackpots sind nach § 9 Absatz 2 SpielV verboten.
- In Spielstätten wird kein Alkohol ausgeschenkt.

Im Gegensatz zum gewerblichen Geldgewinnspiel existieren in den Automatenäulen der Spielbanken keine vom Gesetzgeber vorgegebenen Begrenzungen, weder im Hinblick

auf die Spieleinsätze, noch die Höhe der Verluste und der Gewinne, noch die Anzahl der aufgestellten Slot-Machines. Es existieren für Slot-Machines keine verbindlichen Zulassungs- und Prüfbestimmungen, so dass es unmöglich ist allgemeine Aussagen über die Höhe von Verlusten und Gewinnen zu machen.²⁹ Die Einsätze beginnen in Einzelfällen bei 0,10 € je Spiel an Slot-Machines (in Einzelfällen sogar bei 0,05 €) und sind damit sogar günstiger als beim Geldgewinnspiel. Sie können jedoch insbesondere beim gleichzeitigen Bespielen mehrerer Linien bis 50 € und höher reichen. Ein üblicher Wert sind 2 € für ein Dreisekundenspiel.

Die grundlegenden Unterschiede zwischen dem Spiel in den Automaten Sälen der Spielbanken und dem gewerblichen Geldgewinnspiel schlagen sich u. a. im Bruttospielertrag nieder. In Spielstätten kommt er im Durchschnitt pro Jahr und Gerät beim gewerblichen Geldgewinnspiel auf gut 20.000 € (knapp 7.500 € an anderen Aufstellplätzen, insbesondere in Gaststätten), während in den Automaten Sälen der Spielbanken pro Slot-Machine bis 100.000 € und mehr jährlich eingenommen werden.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass beim gewerblichen Geldgewinnspiel der Schutz des Kunden in erster Linie durch die mit der SpielV gemachten Vorgaben erreicht wird und Vermögensverschiebungen in kurzer Zeit ausgeschlossen sind. Hinzu kommen begleitende Maßnahmen wie das Verbot des Ausschanks von Alkohol, Informationen zum problematischen Spielverhalten und eine bei der BzGA aufgeschaltete Info-Telefonnummer (01801 372700), über die Hilfe bei Spielproblemen zu erhalten ist. Bei den Spielbanken soll der Schutz in erster Linie durch Zugangskontrollen erreicht werden. Vermögensverschiebungen in kurzer Zeit sind möglich.

²⁹ Für durchschnittliche Stundenverluste werden ca. 300 € pro Stunde angenommen, in extremen Fällen kann es auch zu unverträglich hohen Vermögensverlusten in kurzer Zeit mit Verlusten von bis zu 50.000 € kommen.

2.3.3. Schlussfolgerung

Mit dem Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) wurde ein Schutz des Spielers in Spielbanken durch die Einführung von Zugangskontrollen realisiert, die seit dem 1. 1. 2008 auch für die Automatenäle verbindlich sind. Eine flächendeckende Kontrolle und eine zentrale Sperrdatei sollen die Identifikation von Problemspielern ermöglichen, so dass ihnen der Zutritt verwehrt werden kann. Die §§ 8, 20, 23 GlüStV regeln den Aufbau, die Verwaltung und den Abgleich der Datenbank, mit der Problemspieler identifiziert werden sollen. Diese Regelung schließt eine Lücke in dem bisherigen System. Spieler konnten schon in der Vergangenheit gesperrt werden bzw. eine Selbstsperrung veranlassen. Allerdings waren die bisherigen, nur für das große Spiel verpflichtenden Zugangskontrollen nicht ausreichend. Immer wieder konnten Gesperrte in den Automatenälen der Spielbanken am Glücksspiel teilnehmen.

Die bundesdeutsche Sperrdatenbank für den Spielbank- und Lotteriebereich umfasst nur 25.143 Spielbanksperrungen (Mitte 2008). Dennoch muss die Qualität der Datei als bisher nicht ausreichend bezeichnet werden. So können Doppelerfassungen nicht ausgeschlossen werden.³⁰ Inwieweit die Datei im Hinblick auf die dort gespeicherten Informationen aktuell ist (ob beispielsweise Todesfälle berücksichtigt sind), müsste hinterfragt werden. Bemerkenswert sind die Qualitätsprobleme der Sperrdatei, da nur eine überschaubare Zahl von Unternehmen beteiligt ist, nämlich die Anbieter des staatlichen und staatlich konzessionierten Glücksspiels.

Die Zugangskontrollen und das Sperrsystem sind aufgrund der Gesetzgebungskompetenz der Länder auf den Anwendungsbereich des GlüStV beschränkt. Die Ministerpräsidenten der Länder forderten jedoch Ende 2007, dass der Bund aus den Feststellungen im Sportwettenurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 für das ge-

³⁰ G. Meyer, Glücksspiel – Zahlen und Fakten, in: Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e.V. (DHS) (Hg), Jahrbuch Sucht 2009, Geesthacht 2009, S. 149.

werbliche Spiel in den Spielhallen und Gaststätten die Konsequenz zieht und in gleicher Weise wie der vorliegende Staatsvertrag die notwendigen Bedingungen zur Vermeidung und zur Bekämpfung der Spielsucht ergreift.³¹

Die Forderung der Ministerpräsidenten der Länder nach gleichen Bedingungen für das Glücks- und Geldgewinnspiel übersieht, dass anders als beim großen und kleinen Spiel in den Spielbanken das gewerbliche Geldgewinnspiel zum Schutz der Spieler strikt reguliert ist. In gewisser Weise übernimmt die Zugangskontrolle in den Spielbanken eine ähnliche Schutzfunktion, die angesichts der Übersichtlichkeit der Angebotsseite auch durchführbar ist. Beim Geldgewinnspiel wären mehr als 60.000 Betriebe in das System einer zentralen Sperrdatei einzubinden, neben Spielstätten u. a. Gastronomiebetriebe, in denen das Geldgewinnspiel eine betriebliche Nebentätigkeit darstellt.

Einhergehend mit der am 1.1.2008 in Kraft getretenen obligatorischen Zugangskontrolle beklagen die Spielbanken eine Abwanderung von Kunden zu gewerblichen Spielstätten. Daher fordern sie entsprechende Maßnahmen auch für Spielstätten. Eine Zugangskontrolle und das Abspeichern persönlicher Daten stellen jedoch einen Eingriff in das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung (Art. 2 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 GG) der Spielstätten- und Gastronomiebesucher dar. Dieser wäre zwar prinzipiell zum Schutz von Problemspielern und zur Verhinderung von Spielsucht möglich. Da jedoch insbesondere durch die SpielV ausreichend Schutzmechanismen für Spieler beim gewerblichen Geldgewinnspiel eingebaut sind, sind Zugangskontrollen zusätzlich nicht erforderlich. Aufgrund der fehlenden Erforderlichkeit ist ein so gravierender Eingriff in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung verfassungswidrig. Die Rahmenbedingungen für das gewerbliche Geldgewinnspiel und sein System

³¹ Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (GlüStV), Erläuterungen, A. II. 3. „Einheitlicher Rahmen für alle Glücksspiele“, vgl. z.B. Landtag von Baden-Württemberg, Drs. 14/1930 v. 30.10.2007, S. 30/31.

für den Spielerschutz unterscheiden sich grundlegend von den Rahmenbedingungen und dem System für den Spielerschutz bei den Spielbanken.³²

2.4. Belastung des Geldgewinnspiels mit Vergnügungssteuer

Die Einnahmen der öffentlichen Hand aus Vergnügungssteuern auf Unterhaltungsautomaten waren zwischen 1985 und 1999 um den Faktor 4 auf 267,4 Mio. € angestiegen. Die Belastung der Unternehmen war damals stärker angestiegen als die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit. In der Folge hatten die Unternehmen den Bestand an Unterhaltungsautomaten stark reduziert.³³ Im laufenden Jahrzehnt verharrten die Einnahmen der Kommunen aus der Vergnügungssteuer einige Jahre auf hohem Niveau, bevor sie Mitte der laufenden Dekade deutlich sanken, was vermutlich auf einen verstärkten Einsatz von Fun-Games mit ihren - gegenüber den damals üblichen, wenig attraktiven GGSG – interessanten Spielfeatures zurückzuführen ist. Die Entwicklung fand vor dem Hintergrund stagnierender Umsätze der Unterhaltungsautomatenwirtschaft und einem in der Summe weiter rückläufigen Gerätebestand statt. Das Inkrafttreten der neuen SpielV zum 1.1.2006 löste dann eine Trendwende aus. Auch wenn aufgrund von Friktionen bei der Umstellung die positiven fiskalischen Effekte erst ein Jahr später spürbar wurden. (Abbildung 2)

Zur Erhebung der Vergnügungssteuer hatte das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) in drei Revisionsverfahren gegen ein Urteil des Oberverwaltungsgerichts (OVG) Schleswig und zwei Urteile des OVG Bautzen die vorinstanzlichen Urteile bestätigt, nach denen die Vergnügungssteuer eine zumindest lockere Beziehung zwischen dem Spielaufwand der Spielgeräte und dem Steuermaßstab widerspiegeln müsse. Danach ist

³² M. Ronellenfitch, B. Denfeld; Die Vereinbarkeit von Zugangskontrollen für gewerbliche Spielstätten mit dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung; Hamburg 2009, S. 50f.

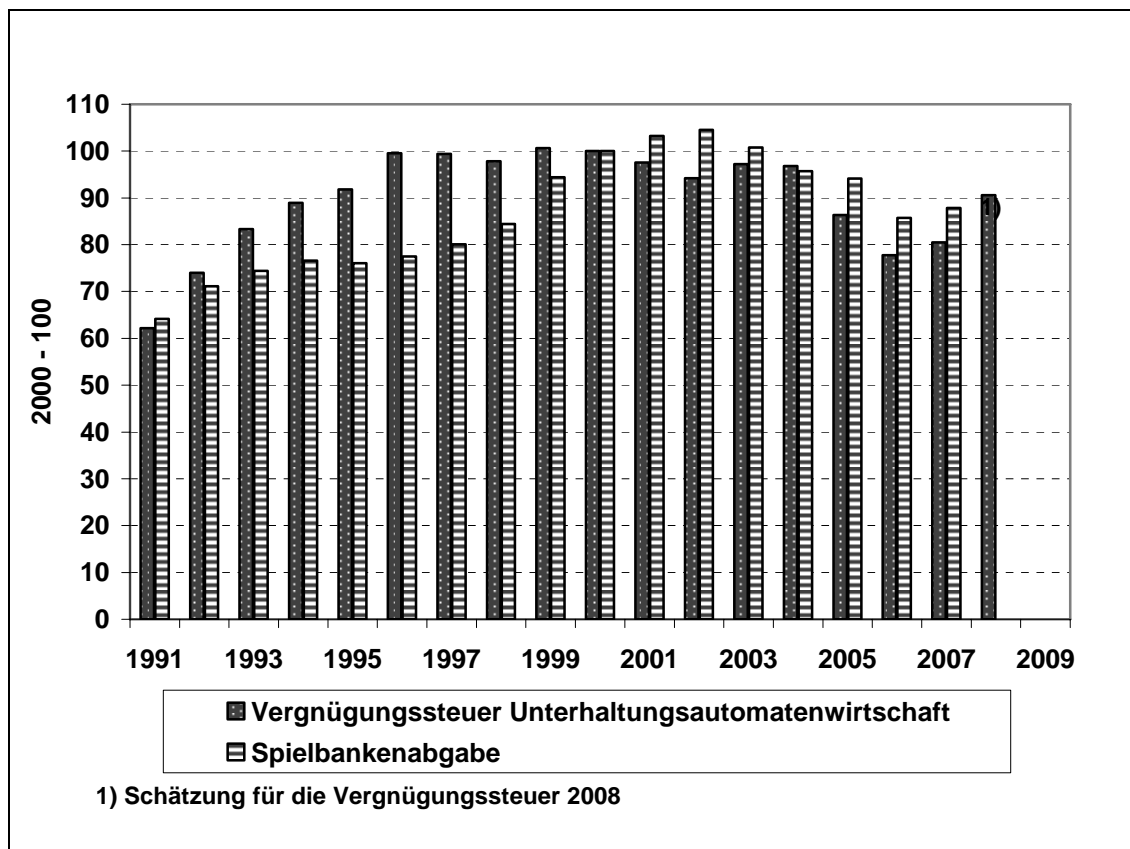
³³ Siehe hierzu.: H.-G. Vieweg; Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2004 und Ausblick 2005; München 2005; S. 32. ff.

der bisher übliche Stückzahlmaßstab 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.³⁴ Dieses Urteil hat sich als von weit reichender Bedeutung für die Unterhaltungsautomatenwirtschaft herausgestellt. In der Folge haben viele Kommunen die Vergnügungssteuer für Unterhaltungsgeräte von dem bis dahin gebräuchlichen Stückzahlmaßstab auf den Wirklichkeitsmaßstab umgestellt.

Die Bemessungsgrundlage, die von einer Kommune festgelegt wird, hat auf die unternehmerische Tätigkeit eines in einer Gemeinde ansässiges Aufstellunternehmens u. U. einen entscheidenden Einfluss. Sofern der Kasseneinhalt für den Wirklichkeitsmaßstab herangezogen wird, stellt sich aus der 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 Auszahlungsquote überproportional ansteigt. Der Gestaltungsspielraum, der durch die neue SpielV geschaffen wurde, wird beschränkt, denn gerade die Auszahlungsquote ist ein wichtiger Parameter für ein attraktives Spiel. Sie wurde seit dem Inkrafttreten der neuen SpielV in den vergangenen beiden Jahren spürbar angehoben. In Verbindung mit einer Einsatzbesteuerung ist schnell eine Situation erreicht, in der die Steuerlast der Höhe des Kassenbestandes eines GGSG entspricht, unter Umständen sogar höher ist.

³⁴ BVerwG: Urteile vom 13.4.2005, Az: 10 C 5.04, 10 C 8.04 und 10 C 9.04.

Abbildung 2: Die Entwicklung der Spielbankenabgabe und der Vergnügungssteuer auf Unterhaltungsautomaten
– Aus Vergleichbarkeitsgründen indexierte Zeitreihen –



Quelle: Statistisches Bundesamt; ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

Leider gibt es eine Vielzahl von Kommunen, die die Vergnügungssteuer auf der Grundlage des problematischen Spieleinsatzes erheben. Es handelt sich nicht nur um kleine Gemeinden, sondern auch um bedeutende Städte³⁵ Auffällig ist die Entwicklung der Vergnügungssteuer auf Unterhaltungsautomaten für Hamburg, das eine Spielvergnügungssteuer von „nur“ 5 % des Spieleinsatzes erhebt. Im Jahr 2006 war es wie in vielen anderen Gemeinden zu einem Rückgang gekommen, der für Hamburg mit -7,5 % nicht

³⁵ J. Trümper, Ch. Heimann; Angebotsstruktur der Spielhallen und Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit in der Bundesrepublik Deutschland, Unna 2008, (9. akt. Aufl.); S. 530ff.

ganz so stark wie im Bundesdurchschnitt war. Im Jahr 2007 stand der Stadtstaat dann an der Spitze beim Zuwachs der Vergnügungssteuer mit einem Plus von 27,7 %, während auf Bundesebene nur ein Anstieg um 3,4 % zu verzeichnen war. Für das erste Halbjahr 2008 liegen die Informationen des Statistischen Bundesamts über das Vergnügungssteueraufkommen der Kommunen vor. Sie signalisieren für das vergangene Jahr nochmals einen Anstieg der Vergnügungssteuer auf Unterhaltungsautomaten von etwa 17 % für Hamburg, während im Bundesdurchschnitt wohl nur ein Plus von 12 % erreicht worden ist.³⁶

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 Auszahlungsquote schnell seine Kasseneinnahmen 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 1.1.2006 der Fall gewesen wäre. In einer solchen Konstellation ist das Grundrecht auf freie Berufswahl gemäß Art. 12 GG in Frage gestellt.

Die Bemessungsgrundlage „Spieleinsatz“ verwendet Geldbeträge, über die der Unternehmer nicht verfügen kann, nämlich die Spielergewinne. Nur der entsprechend der Auszahlungsquote mehr oder weniger kleine Anteil der Spielverluste, nämlich der Kas senbestand nach Abzug der Auszahlungen, steht ihm zur Disposition. Hieraus folgt, dass die Bemessungsgrundlage nicht auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Un-

³⁶ Anhand von Modellrechnungen unter Verwendung der Bestandszahlen für GGSG aus der „Trümper-Studie“ vom 1.1.2008 lässt sich zeigen, dass der Anstieg der Vergnügungssteuer in Hamburg noch höher hätte ausfallen können. Es wird vermutet, dass aufgrund einer großen Zahl von Klagen gegen die Vergnügungssteuerbescheide, zum Teil wohl verbunden mit einer Aussetzung der Vollziehung, die Vergnügungssteuereinnahmen nicht noch stärker angestiegen sind.

ternehmers abhebt. Eine solche Besteuerungsgrundlage ist verfassungsrechtlich bedenklich.

2.5. Die Konkretisierung der neuen Spielverordnung hilft Irritationen zu beseitigen

Mit der zum 1. Januar 2006 in Kraft getretenen Fünften Verordnung zur Änderung der SpielV verfolgte der Verordnungsgeber das Ziel, dem gewerblichen Geldgewinnspiel die Chance für einen erfolgreichen Wettbewerb mit dem staatlichen und staatlich konzessionierten Glücksspiel und den zunehmenden Angeboten im Internet zu geben. Neben der Verkürzung der Mindestlaufzeiten für eine Spielsequenz sollte der Gestaltungsspielraum für die Entwicklung neuer Spiele vergrößert werden. Im Rahmen eines Paradigmenwechsels wurden anstelle von vielen Einzelregelungen, aus denen sich Verlust- und Gewinnsummen berechnen oder annähern lassen, die maximalen beziehungsweise durchschnittlichen Gewinn- und Verlustsummen vorgeschrieben. Die Obergrenzen sind

- für den Gewinn
maximal 2 € pro 5 Sekunden Mindestspieldauer und der maximalen Gewinnsumme abzüglich der Einsätze von 500 € pro Stunde,
- für den Spieleinsatz in 5 Sekunden
maximal 0,20 € und
- für den Verlust in einer einzelnen Stunde
maximal 80 € und
- für den durchschnittlichen maximalen Verlust in einer Stunde
von 33 €

Laut Informationen der Branche müssen in der Praxis Spieler für eine Stunde Geldgewinnspiel im Durchschnitt 10 € bis 15 € ausgeben. Das Spielen an den GGSG ist deutlich preiswerter als zu Zeiten der alten SpielV (20 € bis 25 €) geworden.

Die Umsetzung der Vorgaben der neuen SpielV wurde im Rahmen zweier Feldstudien begleitet, die den strukturellen Anpassungsprozess dokumentieren.³⁷ Im Betrachtungszeitraum wurde von den Aufstellunternehmen nicht nur die Zahl der Fun-Games reduziert, auch andere, seitdem ordnungswidrige Angebote, wie Jackpot- und Black-Jack-Anlagen wurden abgebaut. Trümper schlussfolgert aus der Entwicklung: „..., dass faktisch der weitaus größere Teil der Automatenunternehmer seine Spielhallen gesetzeskonform führt“³⁸. Wie nicht anders zu erwarten, ist der Umstellungsprozess jedoch nicht bei allen Unternehmen gleichschnell abgelaufen, so dass es noch Betriebe mit einem Bestand an illegalem Spielangebot gibt.

Die Hersteller von GGSG haben die Möglichkeiten der SpielV zur Entwicklung eines breiten Produktangebots mit attraktiven Spielen genutzt. Kritiker erhoben jedoch den Vorwurf, dass die Branche „...den Gestaltungsspielraum der novellierten SpielV genutzt und die Vorgaben weitgehend ausgehebelt (habe)“.³⁹ Ein wesentlicher Punkt ist die vom Gesetzgeber intendierte Abgrenzung des gewerblichen Geldgewinnspiels basierend auf Bauartzulassungen nach der 5. Verordnung zur Änderung der SpielV gegenüber dem Glücksspiel in den Automatenälen der Spielbanken mit Blick auf die Spielanreize.⁴⁰

Bei der geäußerten Kritik an GGSG neuer Generation geht es um die subjektive Wahrnehmung und die politische Bewertung von hohen, im Spiel erzielbaren Punktzahlen

³⁷ Jürgen Trümper (Hg), Alles beim Alten?! Reader zur bundesweiten Fachtagung des Arbeitskreises gegen Spielsucht am 9. November 2006, Unna, Januar 2007 (Untersuchungszeitraum August bis Dezember 2006. - Jürgen Trümper (Hg), Umsetzung der novellierten Spielverordnung – Auswertung der Untersuchungsergebnisse, Berlin, September 2007 (Untersuchungszeitraum Mai bis Juli 2007).

³⁸ Jürgen Trümper (Hg), Umsetzung der novellierten Spielverordnung – Auswertung der Untersuchungsergebnisse, Berlin, September 2007, S. 11.

³⁹ Gerhard Meyer, Glücksspiel – Zahlen und Fakten, in: Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e.V. (DHS) (Hg); Jahrbuch Sucht 2009, Geesthacht 2009, S. 139f.

⁴⁰ Zu Features des Geldgewinnspiels, die im Detail beanstandet wurden, siehe z.B.: Gerhard Meyer, Glücksspiel – Zahlen und Fakten, in: Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e.V. (DHS) (Hg); Jahrbuch Sucht 2008, Geesthacht 2008, S. 121ff.

und den damit verbundenen Anreizen. Die für die Zulassung von Bauarten der GGSG verantwortliche PTB führt zur Versachlichung der Diskussion aus, dass der Verordnungsgeber sich darauf beschränkt habe, die in bestimmten Zeitabschnitten eingesetzten und gewonnen Geldbeträge festzulegen. Diese Vorgaben sind in den nach der neuen SpielV konzipierten Geräten nachvollziehbar, da diese GGSG nun im laufenden Spielbetrieb die Einhaltung der Geldbewegungen durch Kontrolleinrichtungen überwachen.⁴¹

Insbesondere von den Spielbanken und den Innenministern der Länder wird jedoch auch unter Konkurrenzgesichtspunkten vor allem eine Casinoähnlichkeit der Geräte (Optik) bemängelt. Es wird besonders ein höherer Anreiz einer Mindestlaufzeit von 5 Sekunden gegenüber dem früheren Zwölfsekundenspiel kritisiert. Erwähnt wird allerdings nicht, dass im Zusammenhang mit der gemäß der 5. Verordnung zur Änderung der SpielV kürzeren Spieldauer das gleichzeitige Bespielen mehrerer GGSG von durchschnittlich 2,57 Geräten beim 12-Sekundenspiel (nach der bis zum 31.12.2005 geltenden SpielV) auf 1,38 Geräte bei 5-Sekunden Laufzeit (nach der ab dem 1.1.2006 geltenden SpielV) fast halbiert wurde.

Technische Richtlinien (TR) dienen der Operationalisierung gesetzlicher Vorgaben zum Zwecke der Konstruktion und Prüfung von Produkten im Hinblick auf die Einhaltung rechtlicher Bestimmungen. Die für die Prüfung der GGSG nach der neuen SpielV in der ersten Phase zuständige Version war die so genannte TR 3.0, die mehrfach aktualisiert wurde. Bis Mitte 2008 wurde zuletzt nach der TR 3.3 geprüft. Seitdem nimmt die PTB nur noch GGSG zur Prüfung an, die auf der Grundlage der TR 4.0 entwickelt worden sind. Diese Richtlinie wurde von der PTB in Anschluss an eine Anweisung des BMWi erlassen und trägt den Kritikpunkten Rechnung: In erster Linie sieht die Neuregelung vor, dass zu keinem Zeitpunkt Gewinnaussichten dargestellt werden dürfen, deren in

⁴¹ Siehe hierzu: Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB), 9. Januar 2007: Informationen und Klarstellungen - Neue Spielverordnung, Berlin

Geld wandelbarer Gegenwert 1.000 € übersteigt. Zudem muss die in § 13 Abs. 1 Nr. 5 SpielV geforderte Spielpause effektiver ausgestaltet werden, d.h., das Gerät ist ruhig zu stellen. Über die Unterbrechung der Geldströme hinaus dürfen auch keine einsatzfreien Probe- und Demospiele stattfinden. Die Meinungen über die Bedeutung der Änderungen für die Unterhaltungsautomatenwirtschaft sind in Hinblick auf die Spielstätten geteilt. Mit Blick auf GGSG in der Gastronomie werden zumeist keine negativen Erwartungen zur Attraktivität der neuen Geräte geäußert.

Die GGSG, die auf der TR 3.3 oder einer früheren Version basieren, müssen in den kommenden Jahren aus dem Markt genommen werden. Hierauf hat das BMWi die Branche verpflichtet. Die großen Hersteller sind bereit, die Geräte aus dem Markt zu nehmen oder entsprechend umzurüsten, so dass nach dem 1.1.2011 nur noch GGSG basierend auf der TR 4.0 (oder höher) im Markt sind. Dieses Einverständnis war notwendig, da die seit dem 1.1.2006 abgesetzten neuen GGSG nicht mehr wie früher eine definierte Nutzungsdauer haben.

Bis Ende 2008 konnten noch Zulassungen für GGSG basierend auf der TR 3.3 abgerufen werden. Erfahrungen mit den neuen GGSG sind somit erst im Verlauf von 2009 zu erwarten. Es gibt dementsprechend einige Unwägbarkeiten, die - über die schwierige weltwirtschaftliche Situation hinaus - das laufende Jahr für die Unterhaltungsautomatenwirtschaft mit Fragezeichen versehen: Wie verhält es sich mit der Attraktivität der neuen GGSG im Markt? Gelingt es, bis 2011 mit der TR 4.0 die politische Diskussion in ruhigeres Fahrwasser zu bringen?