


Januar 2012

Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungs- automaten 2011 und Ausblick 2012

Gutachten im Auftrag des Arbeitsausschusses Münzautomaten (AMA)

von
Hans-Günther Vieweg

 Institut für
Wirtschaftsforschung
an der Universität München

Forschungsbereich:
Industrieökonomik und Neue Technologien

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.....	10
1.4. Umsätze der Unterhaltungsautomatenwirtschaft	17
2. RAHMENBEDINGUNGEN DER UNTERHALTUNGSAUTOMATENWIRTSCHAFT	23
2.1. Die Länder besitzen seit langem umfassende Möglichkeiten zur Regulierung des gewerblichen Geld-Gewinnspiels	23
2.1.1. Mit dem Baurecht der Länder können die Kommunen die Errichtung von Spielstätten beschränken	24
2.1.2. Mit der Sperrzeitenregelung tragen Länder und Kommunen nicht nur lokalen Gegebenheiten Rechnung, sondern beschränken gezielt die Nutzung der verfügbaren Kapazitäten der Spielstätten.....	27
2.1.3. Kommunen und Gemeinden agieren im Spannungsfeld zwischen fiskalischen Interessen und einer Politik des Zurückdrängens des Geld-Gewinnspiels.....	29
2.1.4. Die verschiedenen Maßnahmen zur Zurückdrängung des gewerblichen Geld-Gewinnspiels wirken additiv erdrosselnd.....	38
2.2. Initiativen der Länder zur Erlangung weitergehender Zuständigkeiten zur Regulierung des gewerblichen Geld-Gewinnspiels.....	40
2.2.1. Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft benötigt – wie jeder andere Wirtschaftszweig – ein zuverlässiges wirtschaftspolitisches Umfeld	40
2.2.2. Wesentliche Eingriffe in durch Vertrauenstatbestand geschützte Vermögenswerte erforderten Entschädigungsregelungen	45
2.2.3. Mit ihren Initiativen überschreiten die Länder ihre Kompetenzen und verletzen grundgesetzlich garantierte Rechte, ohne eine kohärente Regulierung des Glücks- und Gewinnspielmarktes zu erreichen	49

1. Wirtschaftsentwicklung

1.1. Wirtschaftliches Umfeld

Das weltwirtschaftliche Expansionstempo hat sich in den zurückliegenden Monaten verlangsamt. Der World Economic Survey des ifo Instituts signalisiert eine Klimaver-schlechterung in allen großen Wirtschaftsräumen. Sie reflektiert die im Herbst 2011 drastisch gestiegene Unsicherheit bezüglich der Perspektiven. Die Verunsicherung dürf-te im Prognosezeitraum einer der zentralen Belastungsfaktoren für die Konjunktur sein.

Der massive Stimmungseinbruch der privaten Wirtschaftsakteure ist nicht zuletzt auf die Erfolglosigkeit der Versuche einer nachhaltigen Lösung der Staatsschuldenkrise im Euroraum zurückzuführen. Die zunehmende Gefahr einer europaweiten Banken- und Wirtschaftskrise, die auch andere Regionen der Welt schwer belastet, steigerte die Vola-tilität auf den Finanzmärkten rasant. Beunruhigend ist auch, dass die Fähigkeit der Wirt-schaftspolitik zur Bekämpfung neuerlicher Krisen in der Mehrzahl der Industrieländer nur noch begrenzt gegeben ist. So macht die vielerorts hohe Staatsverschuldung die Implementierung umfangreicher Maßnahmen zur Stützung des Bankensektors oder zur Stimulierung der Konjunktur nahezu unmöglich. Zudem ist der Spielraum der Zentral-banken in fast allen fortgeschrittenen Volkswirtschaften angesichts eines niedrigen Zinsniveaus beschränkt.

Die weltwirtschaftliche Entwicklung hängt im Prognosezeitraum entscheidend von der Beherrschbarkeit der europäischen Schuldenkrise ab. Die vorliegende Prognose beruht auf der Annahme, dass die europäische Schuldenkrise beherrschbar bleibt und es ge-lingt, die Finanzmärkte nachhaltig zu beruhigen. Dies erfordert starke Anstrengungen zur Sanierung der Staatsfinanzen in vielen Mitgliedstaaten des Euroraums. Dabei müs-sen nicht nur die bereits angekündigten Spar- und Reformprogramme lückenlos umge-setzt, sondern auch eine darüber hinausgehende, spürbare Intensivierung der fiskali-schen Konsolidierung vorgenommen werden. Unter diesen Annahmen ist mit keinen weiteren Schuldenschnitten zu rechnen und die gemeinsame europäische Währung dürf-te stabil bleiben.

Allerdings ist es alles andere als sicher, dass sich dieses Basisszenario manifestiert. Auch für ein Risikoszenario, das auf dem Erlahmen des politischen Willens zur Durchführung weitreichender Reformen in großen Ländern wie Italien und Spanien aufbaut, besteht eine nicht unerhebliche Eintrittswahrscheinlichkeit. Eine Zuspitzung der Lage kann dann eintreten, wenn die beabsichtigten Reformen seitens der Investoren als halbherzig oder nicht glaubwürdig und effektiv bewertet werden. In einer solchen Situation sind verschiedene wirtschaftspolitische Reaktionen wie die Vergemeinschaftung der öffentlichen Schulden oder der unbegrenzte Aufkauf von Staatspapieren durch die EZB denkbar, die alle hohe Risiken für die Konjunktur und die mittelfristige Wirtschaftsentwicklung bergen und den Fortbestand der Währungsunion in Frage stellen.

Gemäß dem Basisszenario wird sich die Expansion der Weltwirtschaft im Prognosezeitraum spürbar verlangsamen. Die Verunsicherung dürfte die Finanzierungsbedingungen für Banken und Unternehmen weltweit verschlechtern und darüber hinaus zum Aufschub vieler Konsum- und Investitionsausgaben führen. Die schlechte Vermögenssituation der privaten Haushalte in den USA sowie in einigen europäischen Ländern wird weiterhin nach einer hohen Sparquote verlangen und somit die Entwicklung des privaten Konsums stark belasten. Schließlich wird die Finanzpolitik in Europa und den USA aufgrund der hohen Staatsverschuldung spürbar kontraktiv ausgerichtet sein. Der negative Fiskalimpuls dürfte besonders stark in mehreren von der Schuldenkrise bedrohten Euroraumländern sein, deren Wirtschaftsleistung im kommenden Jahr voraussichtlich schrumpfen wird.

Die wirtschaftliche Dynamik in den Schwellenländern dürfte zwar durch die konjunkturelle Abschwächung in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften gedämpft werden. Doch dürften die endogene Binnendynamik sowie die zuletzt wieder expansiver gewordene Geldpolitik dazu führen, dass sie hohe Produktionszuwächse bei positiven Wachstumsbeiträgen der Nettoimporte verzeichnen. Damit stellen sie ein stabilisierendes Element für die Weltwirtschaft dar.

Gemäß dem Basisszenario unterstellen wir, dass sich die Zuversicht von Konsumenten und Produzenten in den fortgeschrittenen Volkswirtschaften in der zweiten Hälfte 2012 etwas erholt, was gegen Ende des Prognosezeitraums die Weltkonjunktur leicht beleben wird. Alles in allem dürfte die gesamtwirtschaftliche Produktion in der Welt 2011 und 2012 mit 3,8 % bzw. 3,3 % nur schwach zunehmen. Der Welthandel dürfte 2011 um 6,2 % expandiert haben, für das laufende Jahr ist nur noch mit einem Zuwachs von 3,9 % zu rechnen.

In Deutschland ist die gesamtwirtschaftliche Produktion bis zuletzt deutlich gestiegen. Im dritten Quartal 2011 nahm das reale Bruttoinlandsprodukt saison- und kalenderbereinigt mit einer laufenden Jahresrate von 2,0 % zu. Im Vorjahresvergleich erhöhte es sich um 2,5 %. Im Prognosezeitraum dürfte sich der Aufschwung in Deutschland nicht weiter fortsetzen. Um den Jahreswechsel 2011/2012 muss sogar von einem Rückgang ausgegangen werden. Insbesondere die Exporte werden erheblich vom weltwirtschaftlichen Tempoverlust und den vielfältigen Konsolidierungs- und Sparanstrengungen im Euroraum in Reaktion auf die Staatsschuldenkrise betroffen sein. Die schwächer werdende Produktionstätigkeit und damit einhergehende sinkende gesamtwirtschaftliche Kapazitätsauslastung dürften die Ausrüstungsinvestitionen dämpfen.

Der im Konjunkturzyklus meist nachlaufende private Konsum wird dagegen von der guten Arbeitsmarktlage und der noch recht günstigen Einkommenssituation gestützt und robust expandieren. Befördert durch niedrige Zinsen und die Unsicherheit der Investoren in Bezug auf ausländische Finanzanlagen, dürfte auch die Nachfrage nach Wohnbauten zunehmen. Dies lässt erwarten, dass Deutschland – anders als viele europäische Partnerländer – nicht in eine Rezession gerät. Dies hängt allerdings entscheidend von dem der Prognose zugrunde liegenden Basisszenario ab.

Bei alledem wird sich der Beschäftigungsaufbau verlangsamen. Im Jahresdurchschnitt 2012 dürfte die Erwerbstätigkeit um 210 000 Personen oder 0,5 % steigen. Die Zahl der Arbeitslosen wird, auch aufgrund von demografischen Faktoren, im Jahresdurchschnitt voraussichtlich um 140 000 auf rund 2,8 Mill. Personen zurückgehen. Dies entspricht

einer Arbeitslosenquote von 6,7 %. Im Gefolge der schwächeren Konjunktur wird sich das Tempo des Preisauftriebs abschwächen; im Jahresdurchschnitt 2012 ist mit einer Inflationsrate von 1,8 % zu rechnen. Das staatliche Budgetdefizit in Relation zum nominalen Bruttoinlandsprodukt wird im nächsten Jahr voraussichtlich bei 0,9 % liegen.

Das im Basisszenario für das Jahr 2012 erwartete gute Konsumklima steht in Verbindung mit einer nochmaligen Ausweitung der Zahl der Beschäftigten um 0,5 %, nachdem 2011 schon ein Spitzenwert erreicht worden war. Gleichzeitig setzt sich der Anstieg des Volkseinkommens fort, das 2010 um 5,1 % und 2011 geschätzt um 3,7 % expandierte. Für 2012 wird ein Plus von 2,2 % prognostiziert. Die privaten Haushalte werden unter diesen günstigen Rahmenbedingungen ihre Konsumausgaben weiter erhöhen. Nach deutlichen nominalen Zuwachsraten von 2,6 % (2010) und 3,3 % geschätzt für 2011, wird für das laufende Jahr nochmals ein Plus von 2,8 % prognostiziert.

Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft wird von der guten Konsumneigung der privaten Haushalte profitieren können. Hierfür spricht insbesondere auch der überproportionale Anstieg der Arbeitnehmerentgelte, die im vergangenen Jahrzehnt meist schwächer als das Volkseinkommen expandierten. Insofern wird mit einem Zuwachs der Umsätze der Aufstellunternehmen in etwa proportional zum Anstieg der Konsumausgaben für 2012 gerechnet, knapp 3 %.

Die höheren Zuwachsraten der vergangenen Jahre standen in einem engen Zusammenhang mit dem Einbruch der Umsätze unmittelbar nach dem Inkrafttreten der Spielverordnung (SpielV) zum 1.1.2006. Erst 2008 hatten die Aufstellunternehmen wieder das Umsatzniveau zur Mitte des letzten Jahrzehnts erreicht, das nicht höher lag als schon in der Mitte der neunziger Jahre. Seitdem hat die Expansion an Dynamik verloren. Die politisch gewollte Verbesserung der Rahmenbedingungen für das gewerbliche Geld-Gewinnspiel, die in der Fünften Novellierung der SpielV ihren Niederschlag gefunden hatte, hat ihre Wirkung erst in den Jahren 2009 bis 2011 voll entfalten können.

Die Aufstellunternehmen haben das mit der Regulierung verbundene Marktpotential zwischenzeitlich ausgeschöpft, so das im Trend - ceteris paribus – nur mit einem proportional zum Konsum expandierenden Umsatz gerechnet werden kann. Die Länder beabsichtigen allerdings, das Geld-Gewinnspiel zu marginalisieren. Die Rahmenbedingungen sollen über die bis 2006 gültige und damals schon die wirtschaftliche Entwicklung der Branche behindernde Regulierung hinaus verschärft werden. Ein solches „Korsett“ würde – wenn es denn rechtlich umsetzbar wäre - zu massiven Rückgängen der Geschäftstätigkeit und Personalfreisetzen in den kommenden Jahren führen.

1.2. Absatz von Sport-, Musik- und Unterhaltungsautomaten

Bargeldbetätigte Unterhaltungsautomaten umfassen im Wesentlichen vier Produktgruppen:

- Die bedeutendste Gruppe sind die Geld-Gewinnspielgeräte (GGSG), die einer umfangreichen staatlichen Regulierung unterliegen.
- Eine zweite Gruppe von Geräten bilden Unterhaltungsautomaten ohne Geld- oder Warengewinnmöglichkeit. Hierunter fallen Touch-Screen-Geräte, Bildschirmspielgeräte, Fahrsimulatoren, Flipper etc. Dieser Kategorie wurden auch Fun-Games mit Ausgabe von Weiterspielmarken zugerechnet, die bis Ende 2005 einen breiten Einsatz gefunden hatten, allerdings seit dem 1. Januar 2006 mit dem Inkrafttreten der neuen SpielV verboten und mittlerweile vom Markt verschwunden sind.
- Die dritte Produktgruppe umfasst Sportspielgeräte, überwiegend mechanische oder semi-mechanische Geräte, z.B. Billard, Dart, Tischfußball, Airhockey etc.
- Bei der vierten Produktgruppe handelt es sich um erst seit Mitte des vergangenen Jahrzehnts in größerem Umfang eingeführte Internet-Terminals. Sie ermöglichen 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 noch Spiele zu nennen, deren Verlauf durch die Geschicklichkeit des Spielers entscheidend beeinflusst werden kann. Sie

werden unter dem Begriff „Andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit“ (gem. § 33d GewO) subsumiert. Wegen der restriktiven Zulassungspraxis des Bundeskriminalamts ist diese Produktgruppe für den Markt weitgehend bedeutungslos.

Für die Unterhaltungsautomaten mit Geld-Gewinnmöglichkeit, sogenannte **Geld-Gewinnspielgeräte (GGSG)**, die wichtigste Produktgruppe, meldet die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) die Zahl der Neuzulassungen. Bis zum Inkrafttreten der novellierten SpielV am 1. Januar 2006 konnte diese Statistik verwendet werden, um die langfristige Entwicklung des Absatzes von GGSG abzubilden. Sie spiegelt jedoch heute nicht mehr den Geräteabsatz wider, sondern den Absatz bzw. Austausch von Spiel-Softwarepaketen. Es existiert keine stabile Beziehung mehr zwischen dem Absatz von Software und Hardware. Die bisherige Statistik über den Geräteabsatz kann deshalb nicht mehr fortgeführt werden.¹

Die an der Wand hängenden traditionellen „Scheiben- oder Walzengeräte“ sind aus den Spielstätten in den letzten Jahren so gut wie verschwunden. Auch in der Gastronomie wird die „alte“ Gerätegeneration zunehmend durch moderne GGSG ersetzt, die je nach Bedarf und Wunsch nach räumlicher Gestaltung frei aufgestellt werden können. Zu beachten sind dabei allerdings die Vorgaben der SpielV, die einen Mindestflächenbedarf von rechnerisch 12m² pro Gerät verlangt und nur eine Aufstellung in Zweiergruppen erlaubt.

Die Hersteller bieten aktuell nahezu ausnahmslos und ausschließlich bildschirmbasierte GGSG an, die keine mechanischen und elektro-mechanischen Komponenten mehr enthalten. Diese vollelektronischen Geräte verfügen über eine Vielzahl unterschiedlicher Spiele (Spielepakete), die nur zum Teil von deutschen Unternehmen in eigener Regie

¹ Zu einer Gegenüberstellung der Anzahl der auf dem Markt abgesetzten Geräte und der Neuzulassung von Softwarepaketen siehe: H.-G. Vieweg, Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2009 und Ausblick 2010, Januar 2010, München, S. 8 f.

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

Der physische Austausch von Geräten ist nicht mehr wie in der Vergangenheit zwingend, um an Aufstellplätzen Kunden neue Spiele anbieten zu können. Allerdings dürfen nur solche Spiele auf eine Hardware geladen werden, für die die Software eine Zulassung der PTB erhalten hat. Im Zusammenhang mit den Produktinnovationen veränderten sich sowohl die Vertriebsstrukturen als auch die Finanzierung. Die Hersteller der Geräte setzen zunehmend auf Leasing und Vermietung.

Neue Feature-Games bieten unterschiedliche, vielfältige und interessante Themen und Spielpläne. Über verschiedene Risikostufen nehmen die Spielanforderungen zu und höhere Gewinne werden geboten.² Videobasierte Geräte bieten 20 und mehr dreidimensionale Spiele mit einem intensiveren Spielerlebnis. Obwohl durch das Verbot von Fun-Games die Zahl der Geräte in Spielstätten durchweg verringert wurde, gelingt es mittels dieser so genannten Multigamer, den Spielgästen ein breiteres Spektrum an Spielen als vor dem Inkrafttreten der neuen SpielV zur Verfügung zu stellen. In Spitzenzeiten treten zwar wie in der Vergangenheit Engpässe im Angebot auf, dennoch passiert es einem Spielgast seltener, dass das Spiel seiner Wahl nicht verfügbar ist, weil dieses Gerät besetzt ist.

² Die Technische Richtlinie (TR) 4.1 der PTB schreibt vor, dass Gewinnaussichten mit einem in Geld wandelbaren Gegenwert über 1.000 € nicht am Gerät dargestellt werden dürfen. Nach vorliegenden Informationen war der Austausch der im Markt befindlichen Spiele bzw. Geräte zum 1. Januar 2011 weitestgehend abgeschlossen.

Diese Multigamer sprechen ein breites Publikum an. Bemerkenswert ist der steigende Anteil von Frauen, die Freude am Geld-Gewinnspiel finden, das bisher eine Männerdomäne war. Der Anteil weiblicher Gäste in Spielstätten ist von 10,3 % (2007) über 13,8 % (2008) und 16,7 % (2009) auf 19,9 % (2010) angestiegen. Bemerkenswert ist, dass Frauen, die Spielstätten besuchen, nicht nur in gleicher Weise wie Männer aktiv spielen. In den letzten beiden Berichtsjahren war der Anteil spielender Frauen gemessen an allen Besucherinnen höher als bei den Männern.³

In den vergangenen Jahren waren neben den GGSG die Investitionen in **Internet-Terminals** kräftig ausgeweitet worden. Sie bieten gegen eine Gebühr Zugang zum Internet. Spezifische Unterhaltungsangebote sind mit diesen Geräten nicht verbunden. Diese Geräte lassen Aufstellunternehmen u.a. installieren, um neue Kundenkreise anzusprechen. Die Terminals basieren auf serienmäßigen Personalcomputern (PC), die speziell die Bedürfnisse von Erstnutzern berücksichtigen und eine komfortable Bedienoberfläche anbieten. Hinzu kommen die notwendigen Einrichtungen (Filter) zur Gewährleistung des Jugendschutzes und zur Sperrung von Websites mit pornographischen und Gewalt verherrlichenden Inhalten. Die Hersteller der Internet-Terminals bieten den Aufstellunternehmen die notwendigen Updates und Support, damit die Geräte an die sich laufend ändernden Anforderungen des Internets angepasst werden können. In den vergangenen Jahren hatte die Erstausrüstung der Spielstätten die Nachfrage getrieben. Zuletzt hat sich das Geschäft beruhigt und das Nachrüsten der älteren Terminals mit leistungsfähigeren PCs gewinnt an Bedeutung. Das Jahr 2011 war durch einen Umschwung in der Geschäftstätigkeit gekennzeichnet. Das Geschäft war bis in den Herbst noch sehr gut gelaufen, seitdem hat sich die Nachfrage nach Internet-Terminals deutlich abgeflacht. Investoren neuer Spielhallenprojekte befürchten eine Verschlechterung der

³ J. Trümper, Umsetzung der novellierten Spielverordnung – Feldstudie 2010, Berlin August 2010, S. 40.

Rahmenbedingungen aufgrund der verschiedenen Initiativen der Länder, die auf eine Zurückdrängung des gewerblichen Geld-Gewinnspiels gerichtet sind.

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

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

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

1.3. Bestand der in Deutschland aufgestellten Unterhaltungsautomaten

Die Spitzenverbände der deutschen Unterhaltungsautomatenwirtschaft erfassen die per Jahresende aufgestellten Unterhaltungsautomaten. Seit 2007 werden auch die in Spielstätten und Gastronomie gelieferten Internet-Terminals berücksichtigt. Diese Statistik beschränkt sich nicht auf die inländische Produktion und Eigenimporte der Verbandsmitglieder, sondern beinhaltet auch Geräte von anderen Herstellern, Importeuren und Händlern.

Die Zahl der aufgestellten Musik-, Sport- und Unterhaltungsautomaten mit und ohne Gewinnmöglichkeit war lange Zeit rückläufig. Der negative Trend war wesentlich durch die für das gewerbliche Geld-Gewinnspiel sehr ungünstigen Rahmenbedingungen geprägt. Das gewerbliche Geld-Gewinnspiel, das im Wettbewerb mit dem vielfältigen und permanent ausgeweiteten Angebot des Glücksspielmarkts steht, konnte aufgrund der strikten Regulierung nicht angemessen auf diese Herausforderung antworten und hatte laufend an Boden verloren. Diese Tatsache hatte das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) im Herbst 2000 zum Anlass genommen, eine strukturelle

Reform der SpielV in Angriff zu nehmen, die jedoch erst 2005 abgeschlossen werden konnte.⁴ 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.

Obwohl die Länder an der Ausgestaltung der fünften Novelle der SpielV zur Regulierung des gewerblichen Geld-Gewinnspiels wesentlich mitgewirkt hatten, haben sie schon nach wenigen Jahren begonnen, die politisch gewollte Verbesserung der Rahmenbedingungen wieder in ihr Gegenteil zu verkehren. Mehr noch, sie beabsichtigen, eine noch schärfere Beschränkung des gewerblichen Geld-Gewinnspiels zu erreichen, als dies bis Ende 2005 der Fall war.

Das massive Vorgehen der Länder hat schon im Verlauf von 2011 Auswirkungen auf die Branche gezeigt. Investoren sind verunsichert. Für Investitionsprojekte, die bis zum 28.10.2011 realisiert werden konnten, und die bis dahin eine gewerberechtliche Erlaubnis für eine neue Spielstätte nach § 33i GewO erhalten haben, wird gemäß § 29 Abs. 4 Satz 2 des 1. GlüÄndStV lediglich noch ein Bestandsschutz über 5 Jahre gewährt. Investitionsprojekte, für die erst nach diesem Datum eine gewerberechtliche Erlaubnis gemäß § 33i GewO für eine neue Spielstätte erteilt wird, beträgt der Bestandsschutz nach § 29 Abs. 4 Satz 3 1. GlüÄndStV nur noch ein Jahr. Diese Vorschriften kommen einem Verbot zur Errichtung neuer Spielstätten gleich, da die im 1. GlüÄndStV verlangten Beschränkungen für das Geld-Gewinnspiel keinen wirtschaftlichen Betrieb von Spielstätten mehr zulassen.

Investoren, deren Projekte sich noch in einem frühen Stadium befinden und nicht mehr rechtzeitig bis zum Stichtag abgeschlossen werden konnten, sehen sich durch diese Vor-

⁴ H.-G. Vieweg, Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2000 und Ausblick 2001, München 2001, S. 17.

schrift vor große Probleme gestellt. Der Bestandsschutz von nur einem Jahr lässt – in Anbetracht der danach in Kraft tretenden, rigiden Beschränkungen für Spielstätten – die unter aktuellen Rahmenbedingungen rentablen Projekte zu Verlustbringern werden. Die Investoren müssen entscheiden, ob sie die - in Anbetracht üblicher Projektlaufzeiten von 3 bis 4 Jahren – oftmals schon beträchtlichen Ausgaben als Fehlinvestition abschreiben. Sie können aber auch angesichts der rechtlichen Mängel des 1. GlüÄndStV ebenso wie der Spielhallengesetze (SpielhG) und Entwürfe für SpielhG der Länder, die u.a. in der Verletzung der grundgesetzlich garantierten Berufsfreiheit (Art. 12 GG) und des Schutzes des Eigentums (Art. 14 GG) bestehen, die berechtigte Erwartung hegen, dass die Vorschriften keinen Bestand haben werden. Eine solche Entscheidung erfordert seitens der Investoren jedoch einen langen Atem. (Zur Bewertung der Gesetze und Gesetzentwürfe siehe: Kapitel 2).

Die Gerätehersteller stellen seit Herbst eine zunehmende Zurückhaltung bei potentiellen Investoren fest. Der Bestand an Aufträgen für neue Spielstätten wurde soweit möglich bis zum Stichtag abgearbeitet. Fehlende Folgeaufträge werden die Gerätehersteller zu Anpassung ihrer Kapazitäten im Verlauf des kommenden Jahres zwingen.

2005 hatte die Zahl der aufgestellten GGSG mit ca. 183.000 ihren Tiefpunkt erreicht. Dies waren 62.000 weniger als 1995 mit 245.000 Geräten. Seit dem Inkrafttreten der neuen SpielV hat ihre Zahl wieder kräftig zugenommen, bis auf einen Bestand von voraussichtlich 242.000 zum 31. Dezember 2011. Damit ist das Niveau des Jahres 1995 noch nicht ganz wieder erreicht. Der Bestandszuwachs an GGSG hat sich in den letzten beiden Jahren spürbar abgeflacht und für 2012 muss mit einer weiteren Abschwächung – bedingt durch fehlende Folgeaufträge für neue Spielstätten - gerechnet werden.

Der mit dem Inkrafttreten der novellierten SpielV notwendige sofortige Abbau aller Fun-Games ist abgeschlossen.⁵ Sofern Fun-Games in Spielstätten in den Jahren 2006 und danach überhaupt noch existierten, waren sie regional und an bestimmten Standorten konzentriert. Dies signalisiert, dass es sich um Problemfälle und -gebiete handelt, die im Rahmen der diversen Initiativen der Verbände der Unterhaltungsautomatenwirtschaft nur schwer erreicht werden konnten, und dass die örtlichen Behörden, die im Rahmen ihrer Aufgaben strikte Kontrollen durchzuführen haben, ihrer Verantwortung nicht in ausreichender Form nachgekommen sind.

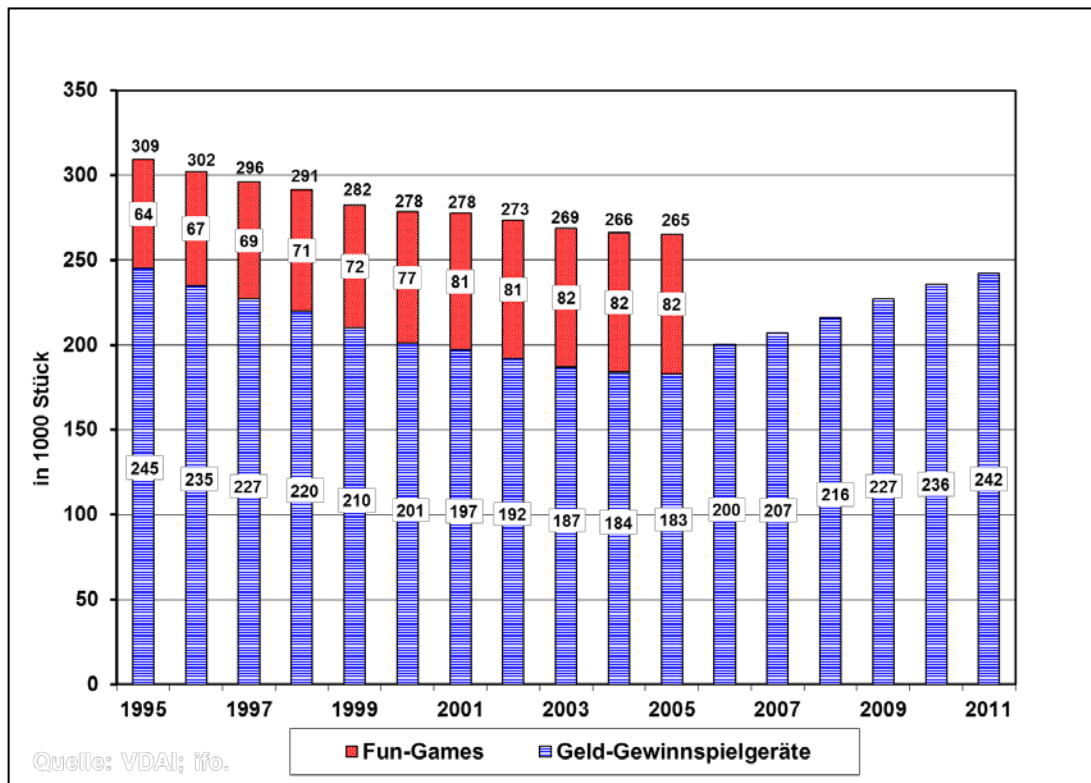
Die in Abbildung 1 dargestellte Entwicklung weist neben dem Bestand von GGSG auch den der Fun-Games aus, die eine hohe Attraktivität bei den Kunden hatten. Die Bestandsentwicklung über die Jahre zeigt deutlich, welche Anstrengungen die Branche unternommen hat, um die Möglichkeiten für illegales Spiel aus den Spielstätten zu verbannen. Beide Produktgruppen repräsentierten zusammengenommen einen Bestand von 265.000 Geräten im Jahr 2005. Diesem Bestand stehen nach vorläufigen Berechnungen 2011 nur 242.000 GGSG gegenüber. Fun-Games sind in Spielstätten nicht mehr im Einsatz. Einige wenige Ausnahmen gibt es punktuell nur noch dort, wo die Kontrollbehörden ihre Aufgaben nicht ordnungsgemäß wahrnehmen, z.B. türkische Teestuben in Berlin.

Der Bestand an Geräten an den verschiedenen Aufstellplätzen hat sich in den letzten Jahren sehr unterschiedlich entwickelt. Während es bei den Spielstätten insgesamt zu einer Ausweitung der Kapazitäten beim Geld-Gewinnspiel gekommen ist, hat in der

⁵ Gemäß den Untersuchungen von Trümper waren im Jahr 2005 rund 8,3 Fun Games je Spielstättenkonzession im Einsatz, insgesamt rund 80.000 Geräte. 2008 waren es noch 0,3 Fun Games je Spielstättenkonzession (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). 2010 betrug die Zahl der Fun-Games nur noch 0,075 je Spielstättenkonzession (vgl. J. Trümper, Umsetzung der novellierten Spielverordnung – Feldstudie 2010, Berlin 2010, S. 24).

Gastronomie die Zahl der aufgestellten Geräte weiter abgenommen. Zwischen 2008 und 2011 erhöhte sich die Zahl der aufgestellten GGSG in Spielstätten um rund 26.000, während der Bestand in der Gastronomie stagnierte.

Abbildung 1: Aufgestellte Geld-Gewinnspielgeräte und Fun-Games 1995 bis 2011



Quelle: VDAI; Ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

Innerhalb dieser beiden großen Marktsegmente waren unterschiedliche Tendenzen zu beobachten. In der Gastronomie hat sich der Rückgang bei traditionellen Aufstellplätzen im Kernbereich, bei Gaststätten, Kneipen, Bars etc., fortgesetzt, obwohl nicht mehr nur zwei sondern drei GGSG – wie es die SpielV seit dem 1.1.2006 erlaubt – je Betrieb aufgestellt werden dürfen. Impulse erhielt die Nachfrage nach GGSG durch neue, speziell für die Gastronomie entwickelte Geräte, die zu einem verstärkten Ersatz der traditionellen Walzengeräte durch moderne Multigamer geführt haben. An stark frequentierten Plätzen wie an Autobahnraststätten, Flughäfen usw. haben sich neue Möglichkeiten für den Betrieb von GGSG ergeben. Das Angebot an diesen, vielfach neu erschlossenen Standorten wird von der Kundschaft gut angenommen. Investitionen in diesem schma-

len Marktsegment haben dazu beitragen, den negativen Trend im Kernbereich der Gastronomie zu stoppen.

Im Bereich der Spielstätten hat sich in den vergangenen Jahren eine Entwicklung hin zu Spielstättenkomplexen herauskristallisiert, die mehrere Konzessionen umfassen. Dieser Trend hat sich bis zuletzt fortgesetzt und ist Teil eines Strukturwandels. Während die neuen attraktiven Standorte an Bedeutung gewinnen und in der Öffentlichkeit stärker, sowohl positiv als auch negativ, wahrgenommen werden, schließen vor allem kleinere, nicht mehr wirtschaftlich zu betreibende Einrichtungen, also Standorte mit fast ausschließlich nur ein bis zwei Konzessionen.⁶ Die attraktiveren, vielfach in größeren und modernen Gebäuden zusammen mit anderen Freizeiteinrichtungen untergebrachten Spielstätten, haben wesentlich zu einer Verbesserung des Images der Branche beigetragen. Trotz der positiven Bewertung, die auch im Rahmen einer Feldstudie zur Evaluierung der SpielV bestätigt wurde,⁷ sollen Mehrfachkonzessionen nach dem Willen der Länder in Zukunft verboten sein. Die Länder lassen sich in ihren Bestrebungen, das Geld-Gewinnspiel zurückzudrängen, auch nicht durch das Bundesverwaltungsgericht beirren, das in einem grundlegenden Urteil Mehrfachkonzessionen unter Einhaltung spezieller Voraussetzungen für zulässig erklärt hat.⁸

⁶ Bei Begehungen im Rahmen der Aktualisierung der Feldstudien zur Umsetzung der novellierten SpielV in den Jahren 2009 und 2010 waren in jedem dieser Jahre 82 Einrichtungen von den 2.000 bzw. 2450 besuchten Spielstätten, die im Vorjahr noch geöffnet hatten, wegen Geschäftsaufgaben, Renovierung oder Standortverlagerung geschlossen. Siehe: Jürgen Trümper, Umsetzung der novellierten Spielverordnung – Feldstudie 2009 (2010), Berlin, September 2009 (2010), jeweils S. 70.

⁷ Dies manifestiert sich an einer Reihe von Fakten. In den größeren Einrichtungen werden tendenziell die neuesten Geräte in einem angenehmen Ambiente von geschultem Fachpersonal angeboten. Diese Spielstätten werden zunehmend auch von Frauen frequentiert. Siehe: Jürgen Trümper, Umsetzung der novellierten Spielverordnung – Feldstudie 2010, Berlin, August 2010, S. 41, 45 ff.

⁸ Das BVerwG hat mit Urteil vom 9. Oktober 1984, GewArch 1985/2, S. 62 ff die Ansiedlung von Spielstättenkomplexen unter Einhaltung spezieller Vorgaben für zulässig erklärt. Siehe auch: H.-G. Vieweg, Wirtschaftsentwicklung 2008 und Ausblick 2009, München 2009, S. 27 f.

Die Reduzierung des Bestands aller anderen Gruppen von Unterhaltungsautomaten ohne Gewinnmöglichkeit und von Sportspielgeräten hat sich entsprechend des längerfristigen negativen Trends bis zuletzt fortgesetzt. Zwei Faktoren sind in diesem Zusammenhang zu nennen: Die Aufstellunternehmen hatten ihre Finanzmittel verstärkt in die Beschaffung von GGSG geleitet, so dass für Investitionen in andere Unterhaltungsangebote nur begrenzte Ressourcen zur Verfügung standen. Das Unterhaltungsspiel mit Geldgewinn hat aufgrund des sehr vielfältigen Angebots eine höhere Attraktivität erlangt und zieht zunehmend auch Kunden an, die bisher andere Angebote der Unterhaltungsautomatenwirtschaft genutzt haben.

Tabelle 1: Aufgestellte Unterhaltungsautomaten und Sportspielgeräte

Gerätetypen	Stückzahlen ^{a), b)}			
	2008	2009	2010	2011
Unterhaltungsautomaten ohne Geldgewinn	42.750	39.150	37.200	36.500
Flipper	2.350	2.300	2.250	2.200
Internet-Terminals	20.000	22.500	22.000	21.500
Punktespiele etc. ^{c)}	9.000	3.850	2.650	2.600
Bildschirmspielgeräte	11.400	10.500	10.300	10.200
Mit Geldgewinn	216.000	227.000	235.750	242.250
Sportspielgeräte ^{d)}	24.000	23.000	22.300	20.000
Gesamt	282.750	289.150	295.250	298.750
a) Die Bestandsschätzung für alle Geräte per 31.12. basiert auf Erhebungen des VDAI und anderen verfügbaren empirischen Studien. b) Enthalten sind Geräte von VDAI und Nicht-VDAI-Mitgliedsfirmen sowie neben verkauften Geräten auch solche auf Miet- und Leasingbasis. c) Punktespiele, Touch-Screen-Geräte, Musik- und sonstige Unterhaltungsautomaten. d) Billard, Dart, Tischfußball, Kegelbahnen, Bowling, Air Hockey etc.				

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

Internet-Terminals werden in der Branche unter dem Aspekt eingesetzt, neue Kundengruppen zu erschließen. Dieser Produktbereich stellt kein eigenständiges Geschäftsfeld mit einem neuen Unterhaltungsangebot dar. Die Terminals haben in den letzten Jahren

eine hohe Verbreitung in Spielstätten erfahren. Allerdings haben sich die Erwartungen der Aufstellunternehmen nur zum Teil erfüllt, so dass fallweise technisch überholte Terminals wieder abgebaut werden. (Tabelle 1)

1.4. Umsätze der Unterhaltungsautomatenwirtschaft

Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft gliedert sich in drei Branchenstufen, die Geräte herstellende Industrie, den Großhandel und die Betreiber (Aufstellunternehmen), die 2010 gemeinsam einen addierten Umsatz von 5,145 Mrd. €realisiert hatten, dies entspricht einer Zunahme um 5,8 % gegenüber dem Vorjahr. Die Statistik umfasst seit 2007 auch Internet-Terminals. Der Gesamtumsatz nahm um 5,8 % zu. Überproportional stark – wie schon in den Vorjahren - war 2010 wiederum der Umsatz der Hersteller gestiegen, um 7,5 %. (Tabelle 2)

Das Jahr 2010 war trotz des hohen Umsatzplus für die Hersteller von GGSG schwierig gewesen. Sie mussten dafür sorgen, dass der Bestand an Geräten basierend auf der Technischen Richtlinie (TR) 3.3 vollständig bis zum Jahresende durch solche basierend auf der TR 4.1 ausgetauscht wurde. Die Anstrengungen hatten sich 2010 in der Zahl der bei der PTB registrierten Zulassungen niedergeschlagen, die mit 253.405 etwa fünfmal so groß wie 2009 war. Der Aufwand für diese Aktion dürfte in der Größenordnung von gut 20 Mio. €gelegen haben; eine beachtliche Kostenbelastung für Hersteller und Aufstellunternehmen.

2011 wurden gemäß der bei der PTB registrierten Zulassungen nur 163.991 Spiele in den Markt gebracht, was daran lag, dass der Austausch auf Geräte basierend auf TR 4.1 entsprechend den Vorgaben von wenigen Ausnahmen bis Ende 2010 abgeschlossen werden konnte. Im Jahr 2011 sind die Umsätze der Hersteller nach ersten Schätzungen dennoch weiter, um 4,4 % angestiegen, da sich das Neugeschäft 2011 - aufgrund des Bestrebens von Investoren Projekte so frühzeitig wie möglich abzuschließen - gut entwickelt hat.

Der technische Fortschritt hatte bei den GGSG zu neuen Konzepten geführt, die vergleichbar der Computertechnik eine Trennung von Hardware und Software zur Folge hatte. 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 den Kunden neue Spiele angeboten werden sollen. Die Spiele können auf Geräte mit entsprechender Bauartzulassung aufgeladen werden. In der novellierten, zum 1.1.2006 in Kraft getretenen SpielV sind die konzeptionellen und technischen Veränderungen streng reguliert.

Im Zuge der technischen Veränderungen hatten die Herstellunternehmen auch ihre Vertriebssysteme angepasst. Sie setzen verstärkt auf Vermietung und Leasing. Es gibt Hersteller, die die Hardware verkaufen und die dazugehörige Software vermieten, andere vermieten nur noch die kompletten Systeme aus Hardware und Software. Diese Entwicklung bewirkt einerseits eine Verstetigung 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 Herstellunternehmen im Rahmen der Neuausrichtung des Geschäfts wichtiger. Andererseits verursachen die laufenden Miet- / Pachtzahlungen bei den Aufstellunternehmen Liquiditätsabflüsse und veranlassen sie, ihre Geräte permanent im Auge zu behalten und Verträge für Spiele, die an Attraktivität verloren haben, schnell zu kündigen bzw. gegen neue, attraktive Spiele auszutauschen.

Diese Veränderung der Geschäftstätigkeit hat Implikationen für den Großhandel, über den traditionell das Gerätegeschäft abgewickelt wird. Der Geräteverkauf hat an Bedeutung verloren, während der Absatz der Geräte über Mietmodelle der Hersteller für den Großhandel nicht ausreichend lukrativ ist. 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 Aufstellunternehmen, um den Rückgang im Geräteverkauf kompensieren zu können. Trotz aller Anstrengungen hat der Großhandel in den letzten Jahren eine im Trend schwächere Umsatzentwicklung als die Industrie hinnehmen müssen. Vereinzelt mussten auch Kapazitäten abgebaut werden.

Das Inkrafttreten der SpielV zum 1.1.2006 hatte im ersten Jahr die Geschäftstätigkeit aufgrund des Verbots von Fun-Games ohne Übergangsregelung stark belastet. Die Aufstellunternehmen waren gezwungen, Fun-Games abzubauen, ohne eine ausreichende Möglichkeit zur Kompensation zu haben, da bis zum Frühsommer keine GGSG gemäß der neuen SpielV verfügbar waren.⁹ Es kam 2006 im Aufstellbereich zu einem Umsatzeinbruch von insgesamt mehr als 7 %, obwohl bei GGSG ein Plus von 17 % erzielt werden konnte. Das Plus war nicht ausreichend, um das Minus von rund 60 % bei den Unterhaltungsgeräten ohne Gewinnmöglichkeit wegen des Abbaus von Fun-Games auch nur annähernd zu kompensieren.

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.

Erst im Jahr 2008 erreichten die Aufstellunternehmen wieder einen Umsatz, der an das Niveau Mitte des letzten Jahrzehnts anknüpfte. Die Aufwärtsentwicklung verlief dynamisch, mit einem Plus von 9 %. Neben den GGSG mit einem Plus von 10,5 % waren es vor allem die in den letzten Jahren vermehrt eingeführten Internet-Terminals, die für den Umsatzanstieg verantwortlich waren. Diese beiden Produktgruppen hatten den

⁹ Siehe: H.-G. Vieweg; Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2006 und Ausblick 2007, München, Januar 2007, S. 23 ff.

Rückgang, der auf den vollständigen Abbau von Fun-Games und das marktbedingte „Abschmelzen“ anderer Unterhaltungsautomaten zurückzuführen war, mehr als ausgeglichen.

Die Umsätze der Aufstellunternehmen haben in den Folgejahren allerdings mit abnehmenden Zuwachsraten weiter expandiert, 8,5 % (2009), 6,0 % (2010) und 2011 nach ersten Schätzungen mit 4,7 %. Der Strukturwandel im Angebot hat sich bis zuletzt fortgesetzt. Hierfür waren mehreren Faktoren seit dem vollständigen Abbau der Fun-Games verantwortlich. Die GGSG basierend auf der zum 1.1.2006 in Kraft getretenen SpielV sind ausgesprochen attraktiv und haben Kunden von anderen Angeboten abgezogen. (Tabelle 2)

Tabelle 2: Umsätze der Unterhaltungsautomatenwirtschaft

Branchenebene	In Mill. €			
	2008	2009	2010	2011
Summe (nicht konsolidiert) ^{a)}	4.500	4.865	5.145	5.365
Industrie und Handel gesamt a), b)	975	1040	1090	1120
Industrie	485	530	570	595
Großhandel	490	510	520	525
Aufstellerbereich ^{c)}	3.525	3.825	4.055	4.245
Unterhaltungsautomaten mit Geld-Gewinnmöglichkeit	3.370	3.700	3.940	4.140
Unterhaltungsautomaten ohne Gewinnmöglichkeit und Sportspielgeräte	105	70	65	60
Internet-Terminals	50	55	50	45
a) Industrie und Großhandel (Absatz von Geräten, Spielpaketen über Kauf, Miete, Leasing).				
b) Hierin sind auch Importe von Nicht-Mitgliedern des VDAI geschätzt enthalten, ebenso wie die Exportumsätze der deutschen Hersteller.				
c) Aufstellereinnahmen = Kasseninhalt inkl. Wirteanteil und Mehrwertsteuer, Vergünstigungssteuer etc.				

Quelle: VDAI; Berechnungen des ifo Instituts.

Im Jahr 2012 werden nur noch wenig neue Kapazitäten in den Markt kommen. Aufgrund der Verunsicherung der Investoren durch die Gesetze und Gesetzesvorhaben der Länder werden im Abschlussstadium befindliche Investitionsprojekte nur noch beendet. Stornierungen von Aufträgen und fehlende Nachfolgeprojekte werden zuallererst die Industrieunternehmen und die Großhändler belasten. Die Investitionszurückhaltung, die sich im Verlauf von 2011 schon abgezeichnet hat, wird sich unter den aktuell gegebenen Bedingungen verstärken. 2013 muss mit scharfen Produktionseinbrüchen gerechnet werden.

Die Aufstellunternehmen werden 2012, wenn neben Berlin und Bremen weitere SpielhG der Länder in Kraft treten, zuallererst von den beabsichtigten Ausweitungen der Sperrstunden getroffen. Die verfügbaren Öffnungszeiten werden in einigen Ländern um nahezu ein Drittel reduziert. Inwieweit diese Maßnahmen im Zusammenhang mit hohen Vergnügungssteuern schon im laufenden Jahr zu Betriebsschließungen führen werden, ist gegenwärtig nicht absehbar. Dies erschwert eine Prognose des Umsatzes für die Aufstellunternehmen, der unter unveränderten Rahmenbedingungen bei 3 % liegen könnte.

Im Zusammenhang mit der neuen SpielV haben sich die wirtschaftlichen Eckdaten der Branche verändert. So hat die Attraktivität der modernen GGSG zu einem Anstieg der Auslastung der GGSG in den letzten Jahren auf etwa 35 % geführt, in guten Einrichtungen werden auch höhere Auslastungsgrade erreicht.¹⁰ Allerdings sind gleichzeitig die Stundenkassen der GGSG im Durchschnitt deutlich gesunken. Während sie vor dem Inkrafttreten der neuen SpielV noch bei etwa 22,50 €je Stunde lagen, ist das Spielen an GGSG pro Stunde laufend preiswerter geworden. Eine in jährlichen Abständen durch-

¹⁰ Siehe: Jürgen Trümper, Umsetzung der novellierten Spielverordnung – Feldstudie 2010, Berlin, August 2010, S. 79, 90. Der in der Studie erwähnte starke Anstieg von 2009 auf 2010 überzeichnet nach Aussage des Autors allerdings die tatsächliche Entwicklung, da die Feldstudie wesentlich in der für Spielstätten saisonal bedingt guten Geschäftszeit im Winter durchgeführt wurde.

geführte Untersuchung zeigt den rückläufigen Trend für das mittlere Einspielergebnis eines GGSG für jede Spielstunde:

- Spieleraufwand je Stunde 16,59 € (Zeitraum 20. Mai bis 7. Juli 2007),
- Spieleraufwand je Stunde 13,95 € (Zeitraum 1. März bis 24. Mai 2008),
- Spieleraufwand je Stunde 11,39 € (Zeitraum 7. Februar bis 19. Juni 2009),
- Spieleraufwand je Stunde 10,89 € (Zeitraum 7. Dezember 2009 bis 22. April 2010).¹¹

In den Automaten Sälen der Spielbanken liegt der Spieleraufwand bei den Slot-Machines je Stunde nach Hochrechnungen im Durchschnitt zwischen 80 € und 120 €

Auf der Grundlage der in den Studien von Trümper und Heineken genannten Eckdaten lassen sich die tatsächlichen durchschnittlichen Verluste der Spieler an GGSG berechnen. Trümper stellt in seinen Untersuchungen zur Umsetzung der novellierten SpielV fest, dass das Mehrfachbespielen von GGSG durch die Novellierung wesentlich eingeschränkt worden ist. Während 2004 im Mittel aufgrund des Mehrfachbespielens jeder Spieler 2,57 GGSG gleichzeitig bespielte, ist dieser Durchschnittswert 2010 auf 1,40 zurückgegangen.¹² Hieraus ergibt sich ein durchschnittlicher Verlust des Spielers je Stunde von 57,83 € ($22,50 \text{ €} \times 2,57$) für das Jahr 2004. Bis 2010 ist er auf 15,25 € ($10,89 \text{ €} \times 1,40$) gesunken.

¹¹ Siehe: Wolfram Heineken, Fraunhofer-Institut für Fabrikbetrieb und Automatisierung, Fallstudie zur Kontrolle des gesetzlichen Rahmens der Spielverordnung bezüglich des durchschnittlichen Spieleraufwandes am Beispiel statistischer Auswertungen gemessener Geldbewegungen von Geldspielgeräten für das Jahr 2010, Magdeburg, 19. Oktober 2010, S. 10 ff. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Auslastung der GGSG während der Öffnungszeiten einer Spielstätte bei rund 35 % liegt, ergibt sich eine Bruttokasse von etwa 3,50 € im Mittel je Stunde, in der das Gerät für Kunden zur Verfügung steht, egal ob das GGSG bespielt wird oder nicht.

¹² Siehe: Jürgen Trümper, Umsetzung der novellierten Spielverordnung – Feldstudie 2010, Berlin, August 2010, S. 93.

2. Rahmenbedingungen der Unterhaltungsautomatenwirtschaft

2.1. Die Länder besitzen seit langem umfassende Möglichkeiten zur Regulierung des gewerblichen Geld-Gewinnspiels

Die Regulierung des Geld-Gewinnspiels basiert auf dem in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes fallenden Gewerberecht. Dennoch besitzen die Länder ebenso wie die Kommunen einen umfassenden Gestaltungsspielraum im Hinblick auf die räumliche und zeitliche Verfügbarkeit des Geld-Gewinnspiels. Sogar auf den betriebswirtschaftlichen Erfolg wird – vor allem über die Vergnügungssteuer – Einfluss genommen. In der aktuellen Diskussion um die Regulierung des Geld-Gewinnspiels wird suggeriert, dass diese Gebietskörperschaften mit den ihnen zur Verfügung stehenden Instrumenten – dem von ihnen beklagten „Wildwuchs“ keinen Einhalt gebieten könnten.

Sie versuchen mit Maßnahmen, die bedeutende Rechtswissenschaftler für verfassungs- und europarechtswidrig halten, u. a. im Rahmen der Revision des europarechtlich nicht konformen „alten“ Glücksspielstaatsvertrags und über Landesspielhallengesetze, dem Geld-Gewinnspiel den Boden zu entziehen. Die Länder scheuen nicht davor zurück, den Versuch zu unternehmen, in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes einzugreifen, obwohl sie damit Gerichtsprozesse und Schadensersatzforderungen provozieren.¹³

Im Folgenden werden die verschiedenen Maßnahmen und ihre Auswirkungen auf die Unterhaltungsautomatenwirtschaft untersucht, mit denen die Länder beabsichtigen, das Geld-Gewinnspiel weitestgehend zurückzudrängen.

¹³ Durch die Föderalismusreform wurden u.a. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG geändert und Regelungskompetenzen aus dem Recht des gewerblichen Geld-Gewinnspiels vom Bund auf die Länder übertragen. Diese Zuständigkeiten betreffen die räumlich radizierte Spielhallenerlaubnis in § 33i GewO, nicht dagegen das gewerbliche Spielrecht der §§ 33 c – g GewO.

2.1.1. Mit dem Baurecht der Länder können die Kommunen die Errichtung von Spielstätten beschränken

Die Baunutzungsverordnung (BauNVO) in der novellierten Fassung von 1990 setzt enge Grenzen für die Errichtung von Spielstätten, die baurechtlich als Vergnügungsstätten kategorisiert sind:

- In sieben von neun Baugebietskategorien sind Spielstätten prinzipiell unzulässig.
- In einer Kategorie (Gewerbegebiet) sind Spielstätten ausnahmsweise und
- in einer Kategorie (Kerngebiet) allgemein zulässig.

Die Genehmigungen der Bauaufsichts- und der Gewerbebehörden basieren auf ortsspezifischen planungsrechtlichen Feststellungen, so dass für Aufstellunternehmen bei der beabsichtigten Investition in eine neue Spielstätte oder einen Spielstättenkomplex immer ein Risiko besteht, ob die Planung den verschiedenen bauordnungs- und bauplanungsrechtlichen sowie gewerberechtlichen Vorgaben genügt und die beabsichtigten Kapazitäten beim gewerblichen Geld-Gewinnspiel tatsächlich eingerichtet werden können.

Eingriffsmöglichkeiten der Gemeinden in die Ansiedlung von Spielstätten bestehen auch für die einzige Baugebietskategorie, das Kerngebiet, in der Spielstätten allgemein zulässig sind. Als städtebauliche Gründe für eine Versagung der Baugenehmigung wurden in der Rechtsprechung akzeptiert:

- Ein vielfältiges Erscheinungsbild, das im Wesentlichen durch Schaufenster des Einzelhandels und von Gaststätten geprägt ist.
- Das Risiko eines „Trading-down-Effekts“ für Kerngebiete aufgrund der Existenz von Spielstätten.
- Die Errichtung einer Spielstätte kann die Belange des Fremdenverkehrs berühren, die das Ortsbild stört.

Das umfangreiche, den Gemeinden zur Verfügung stehende bau- und planungsrechtliche Instrumentarium zur Begrenzung von Investitionsvorhaben in Spielstätten, das bis hin zur Reglementierung der für das Bauvorhaben erforderlichen Stellplätze reicht, er-

möglicht eine Steuerung der städtebaulichen Entwicklung, die den Wünschen und Bedürfnissen der Gesellschaft Rechnung tragen kann. Der von den Kritikern der Unterhaltungsautomatenwirtschaft beklagte „Wildwuchs“ kann angesichts der Regelungsdichte nicht stattgefunden haben. Die Genehmigung von Projekten zur Errichtung von Spielstätten muss auf kommunaler Ebene von entsprechender kommunaler Akzeptanz begleitet worden sein. Um den Kommunen die gesamte Bandbreite der Eingriffsmöglichkeiten zu verdeutlichen, weist beispielsweise das Bayerische Staatsministerium des Innern die Bezirksregierungen - mit der Bitte um Information der Bauaufsichtsbehörden und der Gemeinden - auf die baurechtlichen Steuerungsmöglichkeiten bei der Ansiedlung von Spielhallen hin.¹⁴

Die durch die BauNVO gegebenen Instrumente bieten den Kommunen ausreichende Steuerungsmöglichkeiten für die Ansiedlung von Spielstätten. Diese werden aus Sicht der Länder nicht in der gewünschten, strikten Weise angewendet, so dass sie eine auf die Spielstätten gezielte Verschärfung der Regulierung anstreben. Zu diesem Zweck sollen die Spielstätten aus der in der seit 1990 gültigen Fassung der BauNVO verwendeten Kategorie „Vergnügungsstätten“ herausgelöst werden. Bisher werden sie zusammen mit anderen Einrichtungen wie Bars, Clubs, Tanzlokale unter diesem Begriff subsumiert. Hierbei handelt es sich um Lokalitäten, in deren Umgebung Spielstätten vielfach in den Vergnügungsvierteln von Städten und Gemeinden angesiedelt sind. Die geplante Änderung schafft die Voraussetzung für eine im Vergleich mit dem gegenwärtigen rechtlichen Rahmen stärkere Diskriminierung von Spielstätten gegenüber anderen Freizeiteinrichtungen, um die gewerbliche Automatenwirtschaft gezielt zurückdrängen zu können.¹⁵

¹⁴ Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 29. September 2010: Baurechtliche Steuerungsmöglichkeiten bei der Ansiedlung von Spielhallen.

¹⁵ Verordnungsantrag des Landes Berlin, Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Baunutzungsverordnung, Bundesrat Drucksache 80/11 vom 8.2.2011.

Ein weiteres Problem ist in den vergangenen beiden Jahrzehnten für die Gemeinden virulent geworden. In Kerngebieten, der einzigen Baugebietskategorie in der Spielstätten allgemein zulässig sind, ist einer der oben genannten Versagungsgründe heute zu meist nicht mehr relevant, nämlich der „Trading-Down-Effekt“, d.h. die durch die Ansiedlung von Spielstätten befürchtete Entwertung von zentralen Ortslagen. In vielen Gemeinden stehen Einzelhandelsflächen leer, seitdem der Handel sich vielfach in neu entstandenen Einkaufszentren angesiedelt hat. Investitionen in neue Verkaufsflächen haben zu Leerständen im Bestand geführt. In Folge der erschwerten Rechtfertigungsanforderungen an einen Ausschluss von Spielstätten wird es als erforderlich angesehen, den Begriff der Spielhalle als eigenständige Nutzungsart in die BauNVO aufzunehmen, um so nur die weniger strengen Voraussetzungen des § 1 Abs. 5 BauNVO (nur „städtebauliche Gründe“) erfüllen zu können.¹⁶

Des Weiteren sind Spielstätten betreffende Änderungen des Baugesetzbuches (BauGB) in Arbeit. Durch die Einfügung eines weiteren Absatzes unter § 9 BauGB kann festgesetzt werden, dass Vergnügungsstätten oder Arten von Vergnügungsstätten für im Zusammenhang bebaute Ortsteile oder auch für Teile des räumlichen Geltungsbereichs des Bebauungsplans zulässig oder nicht zulässig sind, oder ausnahmsweise zugelassen werden können (§ 9 Abs. 2b BauGB). Diese Änderung richtet sich gezielt gegen die Errichtung von Spielstätten. In der Begründung für den Gesetzentwurf wird explizit auf die Notwendigkeit der Steuerung der Ansiedlung von Spielstätten Bezug genommen.¹⁷

¹⁶ Verordnungsantrag des Landes Berlin, Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Baunutzungsverordnung, Bundesrat Drucksache 80/11 vom 8.2.2011, S. 3.

¹⁷ Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden, 19.9.2011.

2.1.2. Mit der Sperrzeitenregelung tragen Länder und Kommunen nicht nur lokalen Gegebenheiten Rechnung, sondern beschränken gezielt die Nutzung der verfügbaren Kapazitäten der Spielstätten

Durch die Änderung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG im Rahmen der Föderalismusreform obliegt seit 2006 den Ländern die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Gaststätten. Die Länder haben damit umfangreiche Möglichkeiten zur Festlegung der Sperrzeiten und zur Anpassung des gesetzlichen bzw. verordnungsrechtlichen Rahmens an regionale Besonderheiten und die Lebenswirklichkeit. Durch das Gesetz zur Umsetzung von Vorschlägen zu Bürokratieabbau und Deregulierung ist die Pflicht zur Festlegung von Sperrzeiten gemäß § 18 Abs. 1 Satz 1 Gaststättengesetz von einer „Muss-“, zu einer „Kann-“ Bestimmung geworden.

Die Länder hatten in der Folge ihre Möglichkeiten sehr unterschiedlich genutzt. Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein hatten ihre Sperrzeitenregelungen für den gesamten Bereich der Vergnügungsstätten ersatzlos gestrichen. Ähnlich liberal hatten die Länder Bayern, Berlin, Hamburg, Hessen und Saarland ihre Regelungskompetenz wahrgenommen. Bis auf die so genannte Putzstunde durften Vergnügungsstätten ebenfalls rund um die Uhr geöffnet haben.

Die Kommunen können seit der Liberalisierung der Sperrstundenregulierung bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses von den Landesregelungen abweichende Sperrzeiten festlegen und ihren spezifischen lokalen Bedingungen Rechnung tragen. In der Stadt Frankfurt am Main wurde zum 1.1.2011 eine Verlängerung der Sperrzeiten umgesetzt, die im Innenstadtbereich, Nähe Bahnhof, eine Schließung der Spielstätten zwischen 2:00 Uhr und 11:00 Uhr und außerhalb dieses Bereichs die Sperrzeit von 23:00 Uhr bis 8:00 Uhr festlegte. Seit dem 1.1.2012 müssen Spielstätten im gesamten Stadtgebiet von 3:00 Uhr bis 11:00 Uhr schließen.

2011 haben die Länder, im Bestreben, dem gewerblichen Geld-Gewinnspiel den Boden zu entziehen, begonnen, längere Sperrzeiten für Spielstätten einzuführen. Mit § 26 Abs. 2 1. GlüÄndStV wird eine Schließung von drei Stunden vorgeschrieben. Die

meisten Länder, die SpielhG eingeführt oder Entwürfe vorgelegt haben, gehen weit über diesen Rahmen hinaus. In Berlin müssen Spielstätten für acht Stunden geschlossen bleiben. Die Gesetzentwürfe von Hessen und Brandenburg verlangen gleichfalls eine Sperrzeit von acht Stunden. Schleswig-Holstein beabsichtigt Sperrzeiten von sieben Stunden. Einzig Bayern folgt der Vorgabe von drei Sperrstunden des 1. GlüÄndStV im Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Ausführung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland.

Diese Form der Diskriminierung von Spielstätten gegenüber anderen Vergnügungsstätten kann nicht damit begründet werden, dass die öffentliche Ordnung durch den Betrieb gefährdet wird. In Spielstätten darf im Gegensatz zu den meisten anderen Arten von Vergnügungsstätten kein Alkohol ausgeschenkt werden. Sexuelle und erotische Darstellungen wie sie in einschlägigen Kinos geboten werden, sind ebenso wenig Gegenstand der Geschäftstätigkeit wie die Förderung von Promiskuität in Swinger-Clubs. Auch die von Kritikern des Geld-Gewinnspiels vertretene These, dass die Kriminalität im Umkreis von Spielstätten signifikant höher ist, konnte trotz aller Bemühungen nicht belegt werden.¹⁸ Dennoch sehen sich die Aufstellunternehmen mit einer wesentlich strengeren Regulierung konfrontiert als andere Einrichtungen, die den Vergnügungsstätten zugerechnet werden. Angesichts dieses Sachverhalts muss von einer Diskriminierung im negativen Sinne des Wortes gesprochen werden.

¹⁸ Anlässlich der 190. Sitzung der Ständigen Konferenz der Innenminister der Länder wurde am 27. bis 28. Mai 2010 ein Arbeitskreis beauftragt, Kriminalitätsformen im Umfeld des gewerblichen Glücksspiels zu untersuchen. Anlässlich der Innenministerkonferenz am 18. bis 19. November 2010 wurde der angeforderte Bericht erörtert. Obgleich es kein einheitliches Bild und keine belastbaren Erkenntnisse im Hinblick auf die Kriminalität im Umfeld des gewerblichen Geld-Gewinnspiels gibt, hält die Innenministerkonferenz es für erforderlich, die bestehenden landes- und bundesgesetzlichen Regelungen mit dem Ziel zu ändern, das gewerbliche Automatenspiel in Spielhallen und Gaststätten im Interesse der Bekämpfung von pathologischem Spielverhalten und Kriminalität zu beschränken. Ausweislich des im Internet veröffentlichten Beschlusses ist der Bericht zur Veröffentlichung nicht freigegeben, so dass die Schlussfolgerungen insbesondere für die betroffene Unterhaltungsautomatenwirtschaft nicht überprüfbar sind und mögliche Konsequenzen nicht gezogen werden können.

2.1.3. Kommunen und Gemeinden agieren im Spannungsfeld zwischen fiskalischen Interessen und einer Politik des Zurückdrängens des Geld-Gewinnspiels

2.1.3.1. Laufende Erhöhungen der Vergnügungssteuersätze lassen die Belastung der Aufstellunternehmen stark ansteigen

Die Umstellung der Vergnügungssteuer auf den Wirklichkeitsmaßstab hat zu einem Ansteigen der Steuerbelastung in den vergangenen Jahren geführt. Zusätzlich haben Spieler, die bisher an Unterhaltungsautomaten oder Sportspielgeräten gespielt hatten, aufgrund der gestiegenen Attraktivität der GGSG, die auf der 2006 in Kraft getretenen SpielV basieren, einen Wechsel hin zu den GGSG der neuen Generation vollzogen. Ein Wandel in der Struktur des Angebots der Aufstellunternehmen war die Folge. Der Anteil der GGSG an allen in der Gastronomie und in Spielstätten aufgestellten Geräten ist zwischen 2006 und 2011 von 75 % auf 81 % angestiegen. Da GGSG im Normalfall deutlich höher als Unterhaltungsautomaten und Sportspielgeräte mit Vergnügungssteuer belastet sind, hat dieser Struktureffekt ebenfalls für einen Anstieg der Steuerlast gesorgt.

Bei der Wahl des Wirklichkeitsmaßstabs werden in der Praxis drei Messgrößen verwendet, der **Kasseninhalt inkl. Mehrwertsteuer (MwSt.)**, der **Kasseninhalt abzgl. MwSt.** und der **Spieleinsatz**. 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.

Ist die Kasse inklusive der darin enthaltenden MwSt. Grundlage für die Berechnung der Vergnügungssteuer, so wird auf eine Steuer eine weitere Steuer erhoben, was in diesem Fall problematisch ist. Denn die MwSt. wird abzüglich der Vorsteuer an den Fiskus weitergeleitet und steht nicht dem Aufstellunternehmer zur Verfügung. Anders wäre der Fall zu bewerten, wenn die Mehrwertsteuer auf eine Verbrauchssteuer aufgeschlagen wird, wie im Fall der Mineralölsteuer.

Die Kasse abzgl. MwSt. ist die steuersystematisch ordentliche Bemessungsgrundlage für die Vergnügungssteuer.

Wird dagegen der Spieleinsatz für den Wirklichkeitsmaßstab verwandt, entsteht die Gefahr, dass schon bei scheinbar moderaten Steuersätzen die Vergnügungssteuer die Kasseneinnahmen des Aufstellunternehmens übertrifft, da die Belastung in Abhängigkeit von der Auszahlquote überproportional ansteigt. Der Gestaltungsspielraum, der durch die neue SpielV geschaffen wurde, wird seitens der Kommunen stark eingeschränkt, die diesen Wirklichkeitsmaßstab einführen, denn die Auszahlquote ist ein wichtiger Parameter für ein attraktives Spiel. Dies ist ein unzulässiger Eingriff in den Gestaltungsspielraum für das Geld-Gewinnspiel, der durch die SpielV vorgegeben ist und ausschließlich in der Regelungskompetenz des Bundes liegt.

Die Auszahlquote beim Geld-Gewinnspiel wurde seit dem Inkrafttreten der neuen SpielV in den vergangenen Jahren spürbar angehoben.¹⁹ In Verbindung mit einer Spieleinsatzbesteuerung ist schnell eine Situation erreicht, in der die Steuerlast der Höhe des Kasseneinhalts eines GGSG entspricht, unter Umständen sogar höher ist. Dies wird auf der Grundlage von realistischen Auszahlquoten von 80 % unmittelbar einsichtig. Bei einer Spieleinsatzsteuer von 5 % wie in Hamburg beträgt die Steuerlast 25 % auf die Kasse gerechnet. Bei einer Spieleinsatzsteuer von 7,5 % wie in Leipzig springt die Steuerlast schon auf 37,5 % auf die Kasse gerechnet. Auszahlquoten von 80 % beim Geld-Gewinnspiel stellen heutzutage eher die Untergrenze dar. Unterschiedliche Aus-

¹⁹ 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) und €11,40 (2009) auf €10,89 (2010) 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 2010, Magdeburg, 19. Oktober 2010. Im Jahr 2006 lag für die mittleren Einspielergebnisse je Stunde GGSG der Wert über EUR 20,-.

zahlquoten haben gleichfalls gravierende Auswirkungen auf die Belastung der Aufstellunternehmen, wenn Kommunen als Maßstab die Spieleinsatzsteuer anwenden. Bei Auszahlquoten von 80 % und 90 % führt ein zahlenmäßig scheinbar niedriger Steuersatz von 5 % auf den Spieleinsatz zu drastischen Unterschieden in der auf die Kasse berechnete Belastung, die im ersten Fall bei 25 % liegt, im zweiten Fall jedoch auf 50 % springt, ein Prozentsatz, der unzweifelhaft zur Erdrosselung der unternehmerischen Aktivität führt.

Die rechtliche Situation zur Wahl des „richtigen“ Wirklichkeitsmaßstabs hat zu einer Reihe von Prozessen mit unterschiedlichen Bewertungen der Sachverhalte und zum Teil widersprüchlichen Entscheidungen geführt und bleibt weiterhin unklar. 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 des Spielgastes (Spieler) zu belasten. Der Steuermaßstab ist am Vergnügungsaufwand auszurichten.²⁰ Dies spricht nach Meinung des Autors dafür, den vom Spieler für den Spielspaß tatsächlich ausgegebenen Betrag – d.h. nach Abzug der Gewinne – zu besteuern. Der Spieleinsatz kann keinesfalls - bei den heute üblichen Auszahlquoten - ein Maß für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines durchschnittlichen Spielers sein.

Die rechtliche Klärung der Frage hat in den letzten Jahren an Dringlichkeit gewonnen, nachdem vermehrt Kommunen kräftige Erhöhungen der Vergnügungssteuer umgesetzt oder geplant haben. Als kritisch sind insbesondere in kurzer Zeit erfolgende starke Anhebungen der Vergnügungssteuer, die den Aufstellunternehmen kaum Zeit geben, be-

²⁰ BVerwG, Urteil vom 22.12.1999, BVerwGE 110, 237.

triebswirtschaftliche Anpassungen vorzunehmen, um der sprunghaft gestiegenen Kostenbelastung begegnen zu können. Unter diesem Aspekt sind Maßnahmen, wie sie

- von der Stadt Mengen (Baden-Württemberg) mit einer Anhebung der Vergnügungssteuer – bezogen auf die Einspielergebnisse – von 20 % auf 25 % zum 1.1.2010,
- von Berlin mit einer Anhebung von 11 % auf 20 % zum 1.1.2011²¹ (hier kommen additiv zusätzliche - im Rahmen des zum 1.6.2011 in Kraft getretenen SpielhG Bln - betriebswirtschaftliche Belastungen durch eine Reduzierung der Kapazitäten und eine Absenkung der Auslastung dieser verbliebenen Kapazitäten durch eine Ausweitung der Sperrstunden für Spielstätten von einer Stunde auf acht Stunden hinzu),
- von Bremen mit einer Verdoppelung der Vergnügungssteuerbelastung von 10 % auf 20 % zum 1.4.2011,
- von der Stadt Mannheim mit einer Anhebung der Vergnügungssteuer von 15 % auf 22 % des Nettoeinspielergebnisses ab dem 1.1.2012 und
- der Stadt Stuttgart mit einer Anhebung der Vergnügungssteuer von 18 % auf 22 % des Nettoeinspielergebnisses (=Nettokasse=Bruttokasse minus Mehrwertsteuer)

umgesetzt wurden, geeignet, Aufstellunternehmen in den Konkurs zu treiben. Weitere Erhöhungen der Vergnügungssteuer sind zu erwarten, beispielsweise in Rheinland-Pfalz, wo eine Änderung des Kommunalabgabengesetzes zur Aufhebung der Deckelung der Vergnügungssteuer zum 1.7.2011 geführt hat. Die Kommunen können die Vergnügungssteuer seitdem in eigener Satzungsautonomie beschließen.

²¹ Zwei kurz nacheinander eingeführte Veränderungen der Vergnügungssteuer führten zu mehr als einer Verdoppelung der Belastung der Aufstellunternehmen. Schon die Umstellung vom Stückzahl- auf den Wirklichkeitsmaßstab mit einem Steuersatz von 11 % hatte die Vergnügungssteuerbelastung ansteigen lassen. Denn bis dahin war die Vergnügungssteuer - berechnet auf den Durchschnitt der Kassen der GGSG - nach Aussagen von Branchenexperten bei 7 % gelegen.

Das Bayerische Staatsministerium des Innern hat in einer Sitzung des Landtags darauf hingewiesen, dass die Einführung einer Spielhallensteuer nicht unbedingt zu einer Eindämmung der Zahl der Spielhallen führt. Die Einführung einer Steuer kann auch kontraproduktiv das finanzielle Interesse der Kommunen wecken, die Einnahmen der gemeindlichen Haushalte durch die Ansiedlung von Spielstätten zu erhöhen.²² Ungeachtet der Feststellung des Bayerischen Ministeriums des Innern gibt es in Bayern politische Aktivitäten, die auf die Einführung einer Vergnügungssteuer drängen.

2.1.3.2. Der Einnahmewachstum des Fiskus an Vergnügungssteuern übertrifft den Umsatzwachstum der Aufstellunternehmen bei weitem

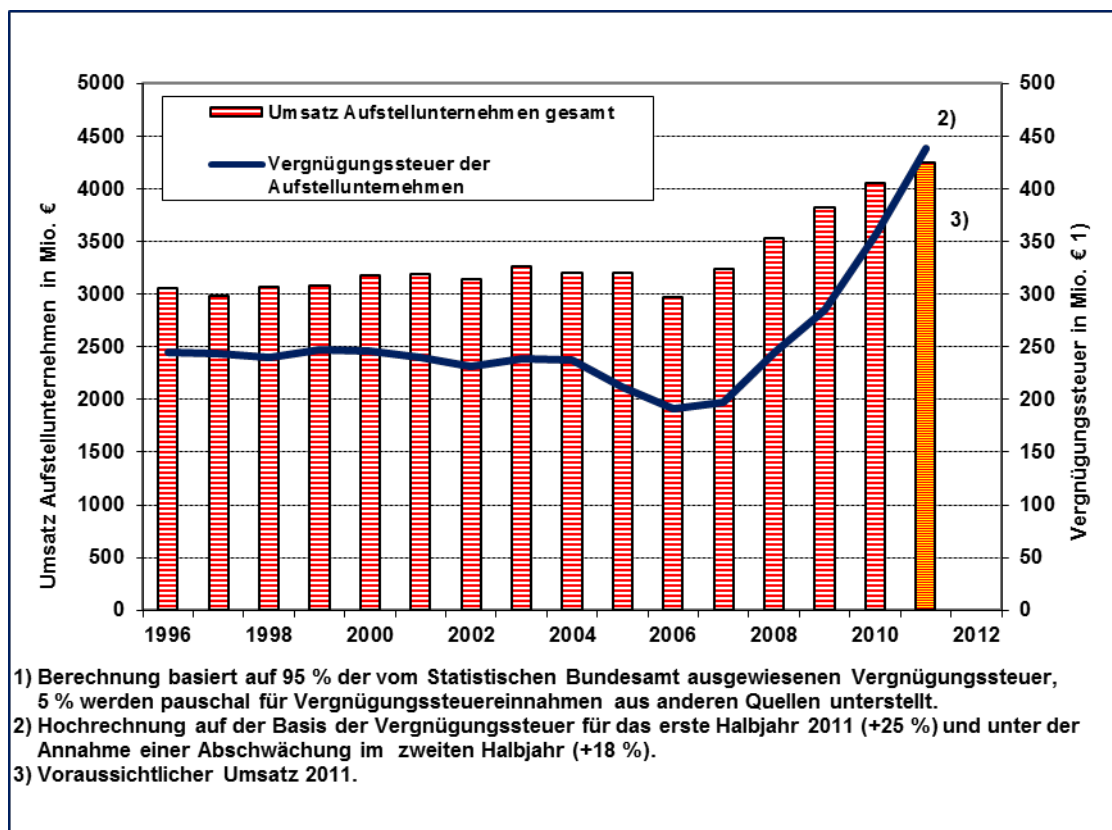
Die Einnahmen der öffentlichen Hand aus Vergnügungssteuern auf Unterhaltungsautomaten und GGSG hatten jahrelang auf einem Niveau um 250 Mio. € gelegen. Die Stagnation stand in einem engen Zusammenhang mit der schwierigen Situation der Unterhaltungsautomatenwirtschaft, die im Wettbewerb mit dem staatlichen und staatlich-konzessionierten Glücksspiel einerseits und dem unregulierten Glücksspiel andererseits – vor allem im Internet - aufgrund eines wenig attraktiven Angebots nicht mithalten konnte und Marktanteile verloren hatte.

Erst Mitte des letzten Jahrzehnts verbesserten sich die Rahmenbedingungen für die Branche mit dem Inkrafttreten der SpielV zum 1.1.2006. Allerdings war es in der folgenden Übergangsphase zu Friktionen gekommen, da die Industrie nicht in der Lage war, rechtzeitig GGSG auszuliefern, die gemäß der neuen SpielV entwickelt und zugelassen waren. Ursächlich hing dies mit den langwierigen politischen Entscheidungsprozessen zusammen, zu deren Abschluss – erst Ende 2005 – die wesentlichen Eckdaten für die Gestaltung der GGSG bekannt gegeben werden konnten, während gleichzeitig die Forderung bestand, unmittelbar und ohne Übergangsfrist die

²² Sitzung des Bayerischen Landtags am 22. April 2010, Drs. 16/4587.

nicht mehr erlaubten Fun-Games abzubauen, etwa 80.000 Geräte. In dieser Umbruchphase fielen die Vergnügungssteuern bis auf einen Wert von rund 200 Mio. € pro Jahr. Erst danach führten die wirtschaftliche Erholung der Branche in Verbindung mit laufenden Anhebungen der Vergnügungssteuersätze und der Umstellung auf den Wirklichkeitsmaßstab zu einem überproportionalen Anstieg der kommunalen Einnahmen aus den von den Aufstellunternehmen gezahlten Vergnügungssteuern. (Abbildung 2)

Abbildung 2: Die Belastung der Aufstellunternehmen mit Vergnügungssteuer



Quelle: Statistisches Bundesamt; ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

2011 wird voraussichtlich ein neuer, absoluter Rekord erreicht werden. Im ersten Halbjahr haben die Einnahmen des Fiskus aus der Vergnügungssteuer um rund 25 % zugenommen, für das zweite Halbjahr wird sich der Zuwachs auf unter 20 % verlangsamen, so dass im Jahresmittel mit einem Plus von 22 % gerechnet werden kann. Für das Gesamtjahr wird – nach Abzug der aus anderen Quellen stammenden Vergnügungssteuern – von den Aufstellunternehmen 2011 insgesamt ein Betrag von

438 Mio. € Vergnügungssteuer an die öffentlichen kommunalen Haushalte überwiesen werden. 2010 beliefen sich die Zahlungen der Aufstellunternehmen auf 357 Mio. €²³ Gegenüber der ersten Hälfte des vergangenen Jahrzehnts (2000 – 2005) bis 2011 sind die Umsätze der Aufstellunternehmen um ein Drittel ausgeweitet worden, ihre Zahlungen an Vergnügungssteuern explodierten in diesem Zeitraum und werden 2011 voraussichtlich fast 90 % über dem Durchschnitt der Jahre 2000 bis 2005 liegen.

2.1.3.3. Die Belastung durch die Vergnügungssteuer hat die Grenzen der wirtschaftlichen Tragbarkeit erreicht

Das Anheben der Vergnügungssteuer in großen Schritten hat in einer Reihe von Kommunen Aufstellunternehmen an den Rand ihrer wirtschaftlichen Lebensfähigkeit gebracht. Gerichtsverfahren wurden eingeleitet, um die Vereinbarkeit der Zulässigkeit hoher Vergnügungssteuersätze mit dem Grundgesetz dahingehend zu prüfen, ob durch sie das Grundrecht auf Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG verletzt wird. Ein zu hoher Vergnügungssteuersatz, der keine angemessene Kapitalverzinsung und keinen Unternehmerlohn mehr zulässt, verstößt gegen das verfassungsrechtliche Erdrosselungsverbot. Die Klärung dieser Frage verbindet sich mit einigen Problemen, die zuerst gelöst werden müssen. Was ist eine angemessene Rendite und was ist ein unter betriebswirtschaftlichen Kriterien durchschnittliches Unternehmen?

Existierende Aufstellunternehmen, die gegen eine zu hohe Belastung mit Vergnügungssteuern klagen, stehen prima facie immer unter dem Generalverdacht, nicht in ihrer Existenz bedroht zu sein. Hierbei wird gern übersehen, dass Unternehmen, die in einen Markt investiert haben, die Kapitalbildung nicht ohne Verlust des eingesetzten Kapitals rückgängig machen können. Diese „Sunk costs“ zu vermeiden, ist

²³ Diese 357 Mio. € entsprechen 95 % der vom Statistischen Bundesamt (Fachserie 14, Reihe 4) ausgewiesenen Einnahmen der öffentlichen Haushalte an Vergnügungssteuern für das Jahr 2010 in Höhe von 375,7 Mio. €

jedes Unternehmen bestrebt. Es wird versuchen, die Geschäftstätigkeit solange wie möglich aufrecht zu halten, selbst dann, wenn keine angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals mehr erwirtschaftet werden kann. In Hinblick auf das eingesetzte Eigenkapital wird der Unternehmer im äußersten Fall sogar auf jegliche Verzinsung verzichten müssen, um „Sunk costs“ zu vermeiden.

In einem Beschluss des Oberverwaltungsgerichts (OVG) Lüneburg wird im zweiten Leitsatz festgestellt, dass ein Steuersatz von 15 % auf die Bruttokasse an der Obergrenze des rechtlich höchstens Zulässigen liegt. Daher muss im Einzelfall besonders sorgfältig ein Verstoß gegen das Erdrosselungsverbot geprüft werden. Vergnügungssteuersätze in dieser Höhe stellen einen Eingriff in die Berufsfreiheit nach Art. 12 GG dar.²⁴

Im Auftrag der AWI Automaten-Wirtschaftsverbände-Info GmbH hat die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft KPMG eine Untersuchung zur Grenzbelastung von Aufstellunternehmen mit Vergnügungssteuer unter der Annahme einer angemessenen Kapitalverzinsung und eines entsprechenden Unternehmerlohns unter Zugrundlegung der wirtschaftlichen Kennzahlen der Unternehmen aus dem Jahr 2009 durchgeführt. Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass die Grenzbelastung mit Vergnügungssteuer gemessen an der Bruttokasse bei 8,82 % und gemessen an der Nettokasse bei 10,50 % für das von KPMG untersuchte Sample²⁵ liegt.²⁶

KPMG nennt sowohl die Bruttokasse als auch die Nettokasse als Bezugsgröße für die Steuer. Die Bruttokasse enthält die Mehrwertsteuer (Saldo 1), während die Nettokasse

²⁴ OVG Lüneburg: Urteil vom 8.11.2010, Az: 9 LA 199/09.

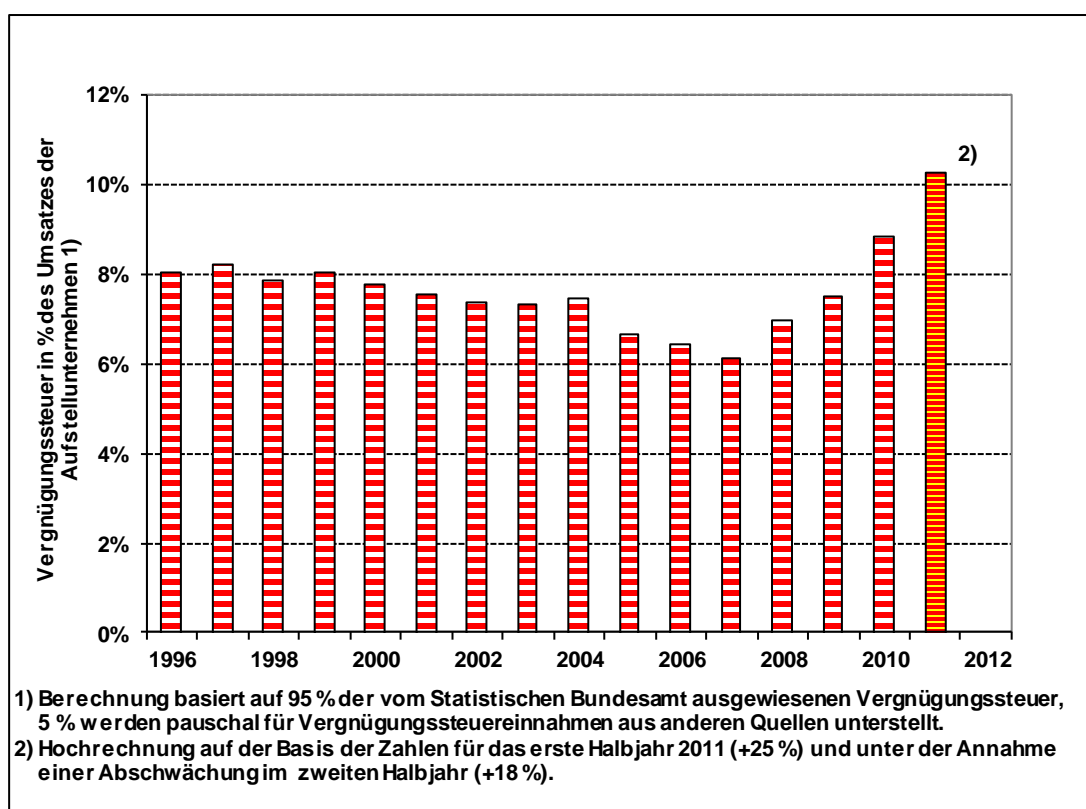
²⁵ Von den insgesamt 6.000 ausgesandten Fragebögen waren 428 zurückgeschickt worden und 394 konnten ausgewertet werden. Die dahinter stehenden Aufstellunternehmen repräsentieren mehr als ein Drittel der in Deutschland vorhandenen Konzessionen, hierunter 206 GmbHs, 122 Einzelunternehmen, 30 GmbH & Co. KGs 19 GbRs, der Rest umfasst sonstige Unternehmensformen.

²⁶ KPMG, Erhebung zur Belastbarkeit der Automatenaufstellunternehmen mit Vergnügungssteuer, Berlin 2011.

der Kasseninhalt abzüglich der Mehrwertsteuer (Saldo 2) ist. Bei den von KPMG genannten Basen für die Berechnung der Vergütungssteuer muss beachtet werden, dass der auf die Bruttokasse angewandte Vergütungssteuersatz die dem Fiskus zustehende Mehrwertsteuer ein zweites Mal besteuert; eine Aufwandsteuer wird auf die Mehrwertsteuer, die eine Verkehrssteuer ist, erhoben!

Bemerkenswert ist, dass die beiden von unterschiedlichen Institutionen, dem OVG Lüneburg und der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft KPMG, genannten Steuersätze in einer plausiblen Nähe zueinander stehen.

Abbildung 3: Die durchschnittliche Vergütungssteuerlastquote



Quelle: Statistisches Bundesamt; ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

Faktisch liegen die Vergütungssteuersätze in vielen Kommunen deutlich oberhalb der von der KPMG ermittelten Grenzbelastung. Sie überschreiten häufig sogar den – gemäß Urteil des OVG Lüneburg – grundgesetzlich bedenklichen Steuersatz von 15 %. Eine

hohe Belastung durch die Vergnügungssteuer ist in den zurückliegenden Jahren zu einem flächendeckenden Problem für die Branche geworden. Im Mittel über alle Aufstellunternehmen wird der Steuersatz – gerechnet auf die Bruttokasse – 2011 voraussichtlich die 10 % Marke überspringen. Entsprechend der Ergebnisse der KPMG Studie werden dann branchenweit keine angemessene Kapitalrendite und kein ausreichender Unternehmerlohn mehr erzielt. Die Vergnügungssteuerlastquote übertrifft den langjährigen Wert von rund 8 % um mehr als ein Fünftel. (Abbildung 3)

2.1.4. Die verschiedenen Maßnahmen zur Zurückdrängung des gewerblichen Geld-Gewinnspiels wirken additiv erdrosselnd

In diesem Kapitel werden insbesondere die Aspekte der von verschiedenen Seiten geplanten Änderungen für das Geld-Gewinnspiel betrachtet, die unmittelbar die Ertragssituation der Aufstellunternehmen tangieren. Andere Aspekte, die die Branche wirtschaftlich berühren, sich aber in ihren Auswirkungen kaum ex-ante zu quantifizieren lassen, wie Werbebeschränkungen, Anforderungen an das äußere Erscheinungsbild, Zugangskontrollen und insbesondere das Abschneiden der Perspektiven für das Geld-Gewinnspiel, sind in diesem Kapitel außer Betracht gelassen worden.

Allein schon die ökonomisch fassbaren Einschnitte belegen in der Summe die erdrosselnde Wirkung der Maßnahmen. Unter den strikten, aber bisher nur fallweise - wie in Berlin - grundlegend verschärften Rahmenbedingungen für das Geld-Gewinnspiel ist flächendeckend im Mittel der Branche eine Belastung mit Vergnügungssteuer deutlich überschritten worden, die eine im Vergleich mit anderen Branchen angemessene Verzinsung des eingesetzten Kapitals und einen Unternehmerlohn nicht mehr zulässt.

Die verschiedenen jüngst in Kraft getretenen und geplanten Verschärfungen der Rahmenbedingungen für das Geld-Gewinnspiel addieren sich zu einer unkontrollierbaren Gesamtbelastung auf:

- Die nicht in der Zuständigkeit der Länder stehende jedoch im SpielhG Bln vorgesehene Reduzierung der je Spielhalle maximal aufstellbaren GGSG verringert die von Aufstellunternehmen installierbaren Kapazitäten. Die Fixkosten für das

Betreiben von Spielhallen müssen auf weniger Geräte umgelegt werden. Es müssten höhere Deckungsbeiträge²⁷ je verbleibendem Gerät erwirtschaftet werden.

- In die gleiche Richtung wirkt auch das in § 25 Abs. 1 und 2 1. GlüÄndStV angestrebte Verbot von Mehrfachkonzessionen. Optimale Betriebsgrößen, die nach Aussagen von Branchenexperten bei drei bis vier Konzessionen liegen, können nicht mehr realisiert werden.
- Die Ausweitung der Sperrzeiten, vorgesehen im 1. GlüÄndStV und in den vorliegenden Entwürfen sowie schon in Kraft getretenen SpielhG, verringern zusätzlich die mögliche Auslastung der installierten Kapazitäten. Das Regelungsgefälle zwischen den Sperrzeiten für Schank- und Speisewirtschaften und den Sperrzeiten für Spielstätten nimmt wieder weiter zu. Der 1. GlüÄndStV und – abgesehen von Bremen – die SpielhG der Länder sehen eine Ausweitung der Sperrzeiten vor. Bei Sperrzeiten von in Zukunft acht Stunden gegenüber bisher nur einer Stunde (Putzstunde) sinkt die potentielle Nutzungsdauer pro Tag um 30 %. Die je Gerät pro Tag zu erwirtschaftenden Kassen sinken infolge der kürzeren Öffnungszeiten.
- Die laufende Erhöhung der Vergnügungssteuersätze führt in Verbindung mit der Ausweitung der Sperrzeiten zu einer kumulativen Absenkung der Deckungsbeiträge je Gerät und Tag.

Die unter den ersten beiden Spiegelstrichen aufgeführten Maßnahmen der Länder und Kommunen zur Zurückdrängung des Geld-Gewinnspiels würden aus betriebswirtschaftlicher Sicht eine Erhöhung der Deckungsbeiträge je GGSG verlangen, um die Fixkosten decken zu können, damit die Unternehmen nicht in die Verlustzone kommen. Die unter den folgenden Spiegelstrichen beabsichtigten Maßnahmen reduzieren zwangsläufig die je GGSG zu erwirtschaftenden Deckungsbeiträge. Die Unternehmen werden von zwei

²⁷ Der hier verwendete Begriff aus der Betriebswirtschaft „Deckungsbeitrag“ wird hier wie folgt definiert: Deckungsbeitrag = Nettokasse (Saldo 1) abzüglich der Vergnügungssteuer.

Seiten unter Druck gesetzt. Angesichts der gegenwärtig schon schwierigen wirtschaftlichen Lage der Aufstellunternehmen im Durchschnitt der Branche muss eine Umsetzung der Maßnahmen zur Erdrosselung führen. Die Länder und Kommunen beabsichtigen eine Marginalisierung der Unterhaltungsautomatenwirtschaft.

2.2. Initiativen der Länder zur Erlangung weitergehender Zuständigkeiten zur Regulierung des gewerblichen Geld-Gewinnspiels

2.2.1. Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft benötigt – wie jeder andere Wirtschaftszweig – ein zuverlässiges wirtschaftspolitisches Umfeld

Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft hatte seit den frühen neunziger Jahren unter den für das Geld-Gewinnspiel ungünstigen Rahmenbedingungen gelitten. Die Umsätze der Aufstellunternehmen kamen kaum über eine Stagnation hinaus, in konstanten Preisen gerechnet waren die Erlöse rückläufig. Im Jahr 2000 hatte das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (heute: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi)) einen Bericht über die „Möglichkeiten für die Neugestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen für das gewerbliche Geldgewinnspiel“ vorgelegt. Auf dieser Grundlage hatte die Wirtschaftsministerkonferenz schon am 18./19. Mai des gleichen Jahres die Notwendigkeit anerkannt, dass die Rahmenbedingungen für die Unterhaltungsautomatenwirtschaft verbessert werden müssen, um im Wettbewerb mit dem staatlichen und staatlich konzessionierten Glücksspiel und dem zunehmenden Angebot im Internet bestehen zu können. Es dauerte dennoch weitere sieben Jahre, bis eine neue SpielV in Kraft treten konnte. In dieser Zeit hatte das gewerbliche Geld-Gewinnspiel gegenüber anderen genannten Angeboten weiter an Boden verloren.

Der erste Entwurf einer fünften Verordnung zur Änderung der SpielV war am 23. November 2004 vom BMWi vorgelegt worden. In einem langwierigen Abstimmungsprozess wurden aufgrund heftiger Kritik einschneidende Änderungen vorgenommen. Gegenüber den Ende 2004 und bis in den Frühsommer 2005 diskutierten Entwürfen der

SpielV war es gegen Ende des Abstimmungsprozesses zu gravierenden Änderungen gekommen.

Ursprünglich war in Spielstätten die Aufstellung von bis zu 15 GGSG vorgesehen. Zusätzlich sollten zwei Mehrplatz-Gewinnspielgeräte mit jeweils sechs Plätzen eingerichtet werden können. Diese insgesamt 27 Spielplätze waren u. a. unter dem Aspekt der Kompensation der nicht mehr erlaubten Fun-Games in den Entwurf der SpielV eingebracht worden. Im Verlauf der politischen Entscheidungsfindung wurden die Mehrplatzspielgeräte gestrichen und die Obergrenze für GGSG auf 12 reduziert. Gegenüber der „alten“ SpielV erhöhte sich dadurch die Zahl der Spielplätze für das Geld-Gewinnspiel nur noch um 2 (von 10 auf 12) in Spielstätten, während auf der anderen Seite ein Abbau von nicht mehr erlaubten Fun-Games in der Größenordnung von im Durchschnitt 8,3 Geräten²⁸ je Spielstätte zum 1. Januar 2006 notwendig wurde.

Die zum 1.1.2006 in Kraft getretene SpielV war ein Kompromiss, bei dem die Argumente der Vertreter des staatlichen und staatlich konzessionierten Glücksspiels berücksichtigt worden waren und auf den die Länder wesentlichen Einfluss nehmen konnten. Insbesondere mussten ca. 80.000 Fun-Games, d.h. Unterhaltungsspielgeräte mit Ausgabe von Weiterspielmarken, übergangslos abgebaut werden. Aus Sicht der Unterhaltungsautomatenwirtschaft waren nicht alle Voraussetzungen für eine Verbesserung der Rahmenbedingungen getroffen worden, um das Ziel, im Wettbewerb mit dem staatlichen und staatlich konzessionierten Glücksspiel und dem unregulierten Glücksspielangebot im Internet bestehen zu können, zu erreichen.

In den Jahren seit 2006 hat das gewerbliche Geld-Gewinnspiel eine Aufwärtsentwicklung erlebt, die zu Beginn jedoch erst einmal den Umsatzrückgang der Jahre 2004 bis

²⁸ Jürgen Trümper, Missbrauch von FUNGAMES - Harmloser Spielspass oder illegales Glücksspiel? Hg. Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V., September 2004.

2006 ausgleichen musste. Erstmals im Jahr 2008 wurde der vormalige Höchststand des Umsatzes der Aufstellunternehmen mit GGSG, Unterhaltungsautomaten, Sportspielgeräten und anderen Freizeitangeboten aus dem Jahr 2003 übertroffen.

Seit Mitte des letzten Jahrzehnts hat sich das Geld-Gewinnspiel deutlich besser als das staatliche und staatlich-konzessionierte Glücksspiel entwickelt. Das Geschäft der Spielbanken ist seitdem stark rückläufig und hat die Behauptung befördert, insbesondere wegen der mit dem Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrags zum 1.1.2008 eingeführten Zugangskontrollen auch beim Automatenspiel sei eine Abwanderungsbewegung hin zum gewerblichen Geldgewinnspiel ausgelöst worden. Diese Unterstellung ist allerdings nicht empirisch zu belegen.

Der Bericht zur Evaluierung der fünften Novelle der SpielV liefert zu diesem Thema interessante Informationen, die grosso modo gegen die These der Abwanderungsbewegung sprechen. Im Rahmen der vom Institut für Therapieforschung (IFT) durchgeführten empirischen Studie wurden Personen befragt, die an GGSG spielen und gleichfalls Erfahrung mit dem Spiel an Spielbankenautomaten (SBA) haben. Von den Personen, die im Befragungsjahr 2009 nicht nur an GGSG in Spielstätten sondern auch an SBA gespielt hatten, gaben nur 15,7 % an, dass sie ihre ersten Erfahrungen mit dem Automatenenspiel mit SBA gesammelt hatten. Von den Spielern an GGSG in der Gastronomie waren es nicht viel weniger, nämlich 13,3 %. Bemerkenswert ist, dass die Spielpräferenzen zumindest bei den Spielstätten eine vergleichbare Verteilung aufweisen wie die Verteilung der ersten Erfahrungen mit dem Spiel an GGSG bzw. SBA.²⁹ (Tabelle 3)

²⁹ Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (Bundesrat Drucksache 881/10), Bericht zur Evaluierung der Fünften Novelle der Spielverordnung, insbesondere im Hinblick auf die Problematik des pathologischen Glücksspiels, Berlin, 8. Dezember 2010:
Gerhard Bühringer et al. Untersuchung zur Evaluierung der Fünften Novelle der Spielverordnung vom 17.12.2005 – Abschlussbericht, München, 9. September 2010, S. 110 ff.

Sofern die Wahrscheinlichkeiten für eine Spielpräferenz für GGSG bzw. SBA unter der Bedingung hoch sind, dass die ersten Erfahrungen mit dem Automatenspiel mit GGSG und SBA erfolgten, ergäbe sich aus einer solchen Statistik die Bestätigung, dass die Spieler mit Blick auf das Angebot von Spielstätten bzw. Spielbanken ein stabiles Verhalten aufweisen. Dies spricht dann gegen eine nennenswerte Wanderung von Spielbanken zu Spielstätten.

Tabelle 3: Verhalten von Spielern mit Erfahrungen beim Spiel mit Geld-Gewinnspielgeräten und Spielbankenautomaten (SBA)

	Spielhalle ¹⁾ N = 71 (%)	Gaststätten ¹⁾ N = 16 (%)
Spielpräferenz ²⁾		
Geld-Gewinnspielgeräte	82,0	73,3
Spielbankenautomaten	12,0	6,7
Keine Angabe	6,0	20,0
Wo wurde angefangen zu spielen ²⁾		
Geld-Gewinnspielgeräte	82,3	86,7
Spielbankenautomaten	15,7	13,3
Keine Angabe	2,0	0,0
1) Nur Teilgruppen, die Erfahrung mit SBA haben und 2009 and SBA gespielt haben. – 2) Keine Angabe 21 bzw. 1; - 3) Keine Angabe 20 bzw. 1.		

Evaluierungsbericht 2010, S. 113.

Einen weiteren Hinweis, wie die Frage zur Wanderung von Spielern an SBA aus den Spielbanken hin zu den Spielstätten zu beantworten ist, liefert die an Personen, die an GGSG spielen, gerichtete Frage, warum sie nicht an SBA spielen. Rund 40 % der Befragten in Spielstätten geben als sehr wichtigen Grund an, dass das Spiel an SBA zu teuer ist. Nicht viel geringer ist der Anteil derer, die als sehr wichtigen Grund angeben, dass das Spiel an SBA zu gefährlich sei. Die Umständlichkeit von Ausweiskontrollen in den Spielbanken ist im Gegensatz zu den anderen Kriterien relativ unbedeutend dafür, dass nicht an SBA gespielt wird. Gerade einmal 10 % der in Spielstätten an GGSG

spielenden Personen sehen in Zugangskontrollen einen sehr wichtigen Grund, während nahezu die Hälfte Zugangskontrollen als sehr unwichtig dafür bewertet, dass sie an GGSG spielt.³⁰

Die Änderung der SpielV ist erst vor einem Jahr fünf unter wesentlicher Einflussnahme der Länder in Kraft getreten. Das Ziel war, die Rahmenbedingungen für das Geld-Gewinnspiel so zu verändern, dass es in Konkurrenz mit dem staatlichen und staatlich-konzessionierten Glücksspiel ebenso wie mit dem unregulierten Glücksspiel im Internet konkurrieren kann. Auf die rechtliche Grundlage der Gewerbeordnung sowie der SpielV und der erklärten politischen Zielsetzung vertrauend haben Unternehmen in neue Betriebe investiert. Die Ausweitung der Kapazitäten die – gemessen am Umsatz – erst seit 2008 erfolgt, ist Ausdruck des Erfolgs der politisch gewollten Wettbewerbsfähigkeit der Branche.³¹

Die gegenwärtigen Initiativen der Länder mit dem 1. GlüÄndStV und den SpielhG stellen nicht nur eine Kehrtwende der ursprünglich intendierten Politik dar, die Investitionen und das Schaffen von Arbeitsplätzen ausgelöst hat. Die vorliegenden Regulierungsvorschläge würden zu einem noch engeren Korsett für das Geld-Gewinnspiel führen, als dies bis zur Änderung der SpielV zum 1.1.2006 der Fall war. Mit einer so radikalen Änderung konnten die Betreiber von Spielstätten nicht rechnen. Damit greifen die Neuregelungen in einen Vertrauenstatbestand ein, der durch staatlich intendierte Dispositionen begründet worden ist.³²

³⁰ Evaluierungsbericht 2010, S. 114.

³¹ Der unregulierte Glücksspielmarkt spielt mit Zuwachsraten von rund 30 % p.a. allerdings in einer anderen Liga als das gewerbliche Geld-Gewinnspiel. Siehe: H.-G. Vieweg, Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2010 und Ausblick 2011, München, Januar 2011, S. 30.

³² Hans-Peter Schneider, Bestandsschutz im Rechtsstaat - Zur Verfassungsmäßigkeit der Übergangsregelungen im neuen Spielhallenrecht der Länder, in: Gewerbearchiv (GewArch) 12/2011, S. 461.

2.2.2. Wesentliche Eingriffe in durch Vertrauenstatbestand geschützte Vermögenswerte erforderten Entschädigungsregelungen

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

Das zentrale Instrument in den Gesetzen und Gesetzesentwürfen der Länder zur Zurückdrängung des Geld-Gewinnspiels ist die gesonderte Spielhallenerlaubnis. Ihre Stellung gegenüber der Erlaubnis zum Betreiben einer Spielhalle, wie sie in § 33i GewO vorgegeben ist, unterscheidet sich in den verschiedenen Gesetzen und Entwürfen. Der 1. GlüÄndStV verlangt zusätzlich eine weitere glücksspielrechtliche Erlaubnis, während das SpielhG Bln ein eigenständiges Erlaubnisverfahren verlangt, das die Erlaubnis zum Betreiben einer Spielhalle gemäß § 33i GewO vollständig ersetzt. Die SpielhG und Gesetzesentwürfe der Länder weisen sehr unterschiedliche Rechtskonstruktionen für die Erlaubnisse auf, wobei zumeist noch keine Konkretisierungen über die Art der gestellten Anforderungen existieren. Ob und in welchem Umfang letztendlich sich mit diesem Instrument neue Marktzutrittsbarrieren ergeben, ist deshalb noch nicht abzuschätzen. Ein gemeinsames Element der Mehrheit der Gesetzesentwürfe ist die Befristung der Erlaubnis auf 15 Jahre (Brandenburg, Hessen, Schleswig-Holstein).

Die Erlaubnis zum Betreiben einer Spielstätte gemäß § 33i GewO konstituiert eine Rechtsposition und ist unbefristet. Aufgrund dieser unbefristeten gewerberechtlichen Erlaubnis tätigt der Unternehmer seine Investitionen. Durch die Verknüpfung verwaltungsrechtlicher Grundlagen des Spielhallenbetriebs mit den privatwirtschaftlichen Eigenleistungen des Spielhallenbetreibers erstreckt sich der Eigentumsschutz auch auf die gewerberechtliche Erlaubnis. Da in Verbindung mit Art. 19 Abs. 3 GG auch inländische juristische Personen des Privatrechts Träger von Grundrechten sein können, vermittelt die Eigentumsgarantie des Art. 14 GG den Spielhallenunternehmen das Recht, Vermögenswerte zu besitzen, zu nutzen und darüber zu verfügen. Versieht der Landesgesetzgeber die durch Art. 14 GG geschützte Rechtsposition aus der Spielhallenerlaubnis nach § 33i GewO mit einem Verfallsdatum, so wird eine unbefristete Erlaubnis in eine befris-

tete umgewandelt. Ein solcher Eingriff stellt aus verfassungsrechtlicher Sicht eine Entzweiung im Sinne des Art. 14 GG dar.³³

Die akute Bedrohung der Branche durch die seitens der Länder beabsichtigten restriktiven Regulierungen ergibt sich aus den Übergangsfristen, die im 1. GlüÄndStV sowie in den SpielhG von Berlin, Brandenburg (E), Hessen (E), Schleswig-Holstein (E) vorgegeben sind, die die zeitlich unbeschränkten Spielhallenerlaubnisse gemäß § 33i GewO auf fünf Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes beschränken. Bremen hat die Spielhallenerlaubnisse nicht in dieser Weise zeitlich beschränkt. Das Abstandsgebot (§ 2 Nr. 1 BremSpielhG) gilt nicht für bestehende oder aufgrund einer Rechtsnachfolge neu beantragte Erlaubnisse. Das Verbot von Mehrfachkonzessionen gilt mit Ablauf des 31. Dezember 2016 (§ 8 Abs. 1 i. V. m. § 2 Nr. 2 BremSpielhG). Dies bedeutet aufgrund der Schwere des Eingriffs in die Bestandsrechte von Spielhallen einen vergleichbaren Vermögensverlust für alle Spielhallenkomplexe wie die Notwendigkeit, nach fünf Jahren eine befristete Spielhallenerlaubnis beantragen zu müssen.

Die Übergangsfristen verlangen eine Anpassung des gewerblichen Geld-Gewinnspiels innerhalb eines Zeitraums, der nicht auf die langfristigen Engagements der Unternehmen Rücksicht nimmt. Hierunter fallen Mietverträge, die üblicherweise über Zeiträume von 15 Jahren geschlossen werden, ebenso wie der Kauf von Immobilien, der Bau und Umbau von Gebäuden etc. Neben den materiellen sind die immateriellen, durch Werbemaßnahmen und den Aufbau von Kundenstämmen geschaffenen Werte zu berücksichtigen. Nicht zuletzt sind die arbeitsrechtlichen Verpflichtungen gegenüber dem Personal in der Abschätzung der Belastungen durch zu kurze Übergangsfristen zu nennen.

³³ Friedhelm Hufen, Verfassungsrechtliche Maßstäbe und Grenzen einer Einschränkung des gewerblichen Geld-Gewinnspiels, Thesen für ein juristisches Presse-Fachgespräch am 22.11.2010, Berlin, These 12.

Hans-Peter Schneider, Bestandsschutz im Rechtsstaat - Zur Verfassungsmäßigkeit der Übergangsregelungen im neuen Spielhallenrecht der Länder, in: GewArchiv (GewArch) 12/2011, S. 458.

Der Bestandsschutz des § 1 Abs. 2 GewO besitzt im Gewerberecht eine herausragende Bedeutung. Der Inhalt des Paragraphen wird als gewerberechtliche Generalklausel des Vertrauensschutzes bewertet. Ihr zufolge sind angemessene Übergangsregelungen notwendig, um die geschäftlichen Beziehungen ohne wirtschaftliche Einbußen abwickeln zu können, möglicherweise muss auf den Zwang zur Berufsaufgabe gänzlich verzichtet werden. Gemessen an diesen generellen Vorgaben lässt sich feststellen, dass die Übergangsvorschriften im 1. GlüÄndStV sowie in den neuen SpielhG und den -entwürfen der Länder jenen erhöhten Anforderungen des gewerblichen Bestandsschutzes nicht gerecht werden.³⁴

2.2.2.2. Das Verbot von Mehrfachkonzessionen verstößt gegen das im Grundgesetz verankerte Eigentumsrecht

Das Verbot von Mehrfachkonzessionen - wie im 1. GlüÄndStV und in den SpielhG der Länder gefordert – greift unmittelbar und in wesentlichem Umfang in den wirtschaftlichen Betrieb von Spielstätten ein, wie oben ausgeführt wurde. Bestehende Spielhallenkomplexe müssen zurückgebaut werden. Ein Großteil der bisher genutzten und zumeist langfristig gemieteten Räume müsste einer anderen Verwendung zugeführt werden. Aufgrund der in den Gesetzen vorgesehenen Abstandsregelungen ist keine weitere Nutzung als Spielstätte möglich.

Die Länder übertreten mit den Beschränkungen zur Größe von Spielhallen und Spielhallenkomplexen ihre im Rahmen der Föderalismusreform übertragenen Kompetenzen bezüglich § 33i GewO, die ausschließlich lokal radiziert sind. Die gesetzlichen Vor-

³⁴ Hans-Peter Schneider, Bestandsschutz im Rechtsstaat - Zur Verfassungsmäßigkeit der Übergangsregelungen im neuen Spielhallenrecht der Länder, in: GewArchiv (GewArch) 12/2011, S. 459. Friedhelm Hufen, Verfassungsrechtliche Maßstäbe und Grenzen einer Einschränkung des gewerblichen Geld-Gewinnspiels, Thesen für ein juristisches Presse-Fachgespräch am 22.11.2011, Berlin, These 23.

schriften zielen auf eine jeweils landesweite einheitliche Obergrenze für Spielstätten, die weder einen regionalen noch einen lokalen Bezug aufweisen.³⁵

Das Verbot von Mehrfachkonzessionen ist ein so wesentlicher Eingriff in die Eigentumsrechte der betroffenen Unternehmen, dass es sich nicht nur um eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 GG handelt, sondern das Verbot hat einen enteignenden Charakter. In diesem Kontext ist eine Übergangsfrist von nur fünf Jahren völlig unzureichend und unangemessen. Hinzu kommt in diesem Fall auch noch der baurechtliche Bestandsschutz zugunsten des Spielhallenbetreibers. Das Verbot der Mehrfachkonzessionen verstößt in Verbindung mit der Fünfjahresfrist als Übergangsregelung gegen Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. Würde dieses Verbot als entschädigungslose Enteignung oder als enteignungsgleicher Eingriff betrachtet, wäre es als solches bereits verfassungswidrig, selbst mit einer längeren Übergangsfrist von 15 Jahren.³⁶

Mit dem Thema notwendiger Entschädigungen haben sich die Gesetzgeber in den Ländern jedoch in keiner Weise ausreichend auseinandergesetzt. So heißt es beispielsweise in der Begründung zum Entwurf eines HessSpielhG des Innenministeriums zu § 15 Abs. 1 nur, dass die Besitzstandswahrung für eine Übergangszeit geregelt ist. Ähnlich knapp ist auch der Hinweis im SpiehG Bln darauf, dass die Spielhallenbetreiber einem hohen Anpassungsdruck ausgesetzt sind, dass sie aber dank der Übergangsvorschrift ausreichend Zeit für die erforderlichen Dispositionen haben, um sich auf die Notwendigkeit, eine neue Erlaubnis zu beantragen, vorbereiten zu können.

³⁵ Hans-Peter Schneider, Das Recht der Spielhallen nach der Föderalismusreform, Baden-Baden 2009, S. 61;

Winfried Kluth, Die Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Spielhallen nach der Neufassung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, Halle-Wittenberg, 2010, S. 40, 58ff.

³⁶ Hans-Peter Schneider, Bestandsschutz im Rechtsstaat - Zur Verfassungsmäßigkeit der Übergangsregelungen im neuen Spielhallenrecht der Länder, in: GewArchiv (GewArch) 12/2011, S. 461.

- 2.2.3. Mit ihren Initiativen überschreiten die Länder ihre Kompetenzen und verletzen grundgesetzlich garantierte Rechte, ohne eine kohärente Regulierung des Glücks- und Gewinnspielmarktes zu erreichen

Erst zum 1.1.2006 war die 5. Novelle der SpielV in Kraft getreten, die dem gewerblichen Geld-Gewinnspiel Chancen im Wettbewerb mit dem staatlichen und staatlich-konzessionierten Glücksspiel ebenso wie gegenüber dem unregulierten Spiel im Internet geben sollte. Im Vertrauen auf diese Neuausrichtung waren Investitionen getätigt worden, die infolge der jetzt beabsichtigten Kehrtwende entwertet werden sollen. Mit den seitens der Länder beabsichtigten tiefgreifenden Verschärfungen des gesetzlichen Rahmens ist beabsichtigt, hinter die bis zum 31.12.2005 gültige strikte Regulierung zurückzugehen. Dies ist ein besonders schwerer Eingriff in den Vertrauensschutz im Zusammenhang mit der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG.

Die Eingriffe in die Spielhallenerlaubnis und das Verbot von Mehrfachkonzessionen sind hier beispielhaft behandelt worden, um die verfassungsrechtlichen Probleme herauszuarbeiten. Die zeitlich unbeschränkt erteilten Spielhallenerlaubnisse gemäß § 33i GewO konstituiert einen Vermögenswert, dem in der Gewerbeordnung ein hoher Vertrauensschutz zugeordnet wird. Diese Rechtsposition wird im 1.GlüÄndStV sowie in SpielhG und –entwürfen durch zeitlich beschränkte Spielhallenerlaubnisse entleert. Die Übergangsregelungen sind in keiner Weise ausreichend, um ohne wirtschaftliche Einbußen die geschäftlichen Beziehungen abwickeln zu können.

Die Gesetzgeber haben – nicht in ersichtlicher und nachvollziehbarer Weise - Abwägungen zur Frage der Angemessenheit und Zumutbarkeit der Übergangsregeln unter dem Aspekt der Verhältnismäßigkeit vorgenommen. Dies wäre allerdings eine zwingende Voraussetzung für ein verfassungskonformes Vorgehen der Landesgesetzgeber.

Die SpielhG der Länder überschreiten des Weiteren ihre Kompetenzen im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung. Im Rahmen der Föderalismusreform haben sie nur die lokal radizierte Zuständigkeit für § 33i GewO erhalten. Insbesondere mit dem Verbot von Mehrfachkonzessionen übertreten sie ihre Zuständigkeit, da sie landesweit einheit-

liche Regelungen treffen, die nicht lokal oder regional begründet sind. Sie greifen damit sowohl in das bundeseinheitlich geregelte Baurecht als auch in die Zuständigkeiten der Kommunen ein.

In Anbetracht der Vielzahl rechtlicher Probleme, die mit den Initiativen der Länder verbunden sind, stellt sich die Frage, ob die Gesetze und Gesetzesentwürfe zumindest geeignet sind, zu einer kohärenten Regulierung des Glücks- und Gewinnspielmarktes zu führen, die zentrale Voraussetzung für einen europarechtlich nicht zu beanstandenden gesetzlichen Rahmen ist.

In diesem Kontext ist zum einen ein Vergleich der Regulierung des Automatenspiels der Spielbanken und der Spielstätten geboten. Die Regulierung der Spielbanken ist durch den GlüStV geregelt, der 2008 in Kraft getreten ist. Wesentliche Neuerungen waren die Zugangskontrollen auch zu den Automaten der Spielbanken und die Einführung einer einheitlichen Sperrdatenbank. Als besonders gravierend wird von Seiten der Spielbanken die Zugangskontrolle gewertet, die ein Abwandern von Kundschaft zum gewerblichen Geld-Gewinnspiel ausgelöst habe. Die vom IFT im Rahmen der Evaluierung durchgeführte Befragung von Spielern an GGSG liefert hierfür keine Anhaltspunkte. Ganz im Gegenteil, die Aussagen der Spieler indizieren eine hohe Stabilität in der Präferenz gegenüber den jeweiligen Spielangeboten (Siehe: Erläuterungen zu Tabelle 3).

Auffällig sind die systemischen Unterschiede in der Regulierung. Während das Spiel an den Spielbankenautomaten (SBA), sogenannten Slot-Machines, in den Automaten keinerlei Regulierung unterliegt, nur der Zugang zu den Spielbanken wird kontrolliert, ist das Spiel an gewerblichen GGSG strikt reguliert, insbesondere im Hinblick auf die Gewinn- und Verlustmöglichkeiten. Die Spielbanken kennen nur personenbezogene Zugangsbeschränkungen. Personen, die Zugang haben, können hohe Vermögensverluste in kurzer Zeit erleiden und sind hohen Gewinnanreizen ausgesetzt. Das gewerbliche Geld-Gewinnspiel ist dagegen umfassend für jedermann ohne Ausnahme gerätebezogen reguliert. Aus einer Abwägung der Regulierungen ergibt sich ein Regelungsgefälle zu

Lasten des gewerblichen Geld-Gewinnspiels gegenüber dem kleinen Spiel in den Spielbanken.³⁷ Aufgrund der Initiativen der Länder soll das Geld-Gewinnspiel in Zukunft noch stärker reguliert werden, während für das Spiel an den Slot-Machines keine weiteren rechtlichen Verschärfungen vorgesehen sind, so dass das Regelungsgefälle noch stärker wird. Die Maßnahmen widersprechen dem Kohärenzgebot.³⁸

Erstmals ist der EuGH in einem Urteil von seiner bisher strikt vertikalen Betrachtungsweise abgewichen und hat die horizontale Kohärenz des Glücks- und Gewinnspielmarkts problematisiert, die in Deutschland nicht gewährleistet sei.³⁹ Die Initiativen der Länder, die sich auf die Zurückdrängung / Marginalisierung des Geld-Gewinnspiels versteift haben, lösen allerdings mit ihrem Vorgehen, das bedeutende Rechtswissenschaftler für verfassungs- und europarechtswidrig halten, nicht das Problem, eine europarechtlich konforme Regulierung der Glücks- und Gewinnspielangebote zu schaffen.

³⁷ Jutta Kramer, Spielbanken gegen Spielhallen, in: Wettbewerb in Recht und Praxis (WRP), 2/2011, S. 180 ff.

³⁸ Siehe hierzu auch: Iver Hand, Schriftliche Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtags zu dem Gesetzentwurf Drs.18/3965, Auftrag des Landtags zur schriftlichen Stellungnahmen vom 8.6.2011, Hamburg, 2.8.2011.

³⁹ EuGH Urteil vom 8. September 2010, Rs. C 316/07 „Markus Stoß“ u. a.; BVerfG, Beschluss vom 20. März 2009, Az. 1 BvR 2410/08, Rdn. 17.