


Januar 2011

Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungs- automaten 2010 und Ausblick 2011

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.....	6
1.3.	Bestand der in Deutschland aufgestellten Unterhaltungsautomaten.....	10
1.4.	Umsätze der Unterhaltungsautomatenwirtschaft	18
2.	RAHMENBEDINGUNGEN DER UNTERHALTUNGSAUTOMATENWIRTSCHAFT	25
2.1.	Änderungen der Regulierung tangieren Strukturen des Glücks- und Gewinnspielmarkts seit Mitte des letzten Jahrzehnts	25
2.2.	Europarecht und Internet erzwingen weitere Eingriffe in die Regulierung	33
2.2.1.	Die Beschränkung des Marktzutritts bleibt der zentrale Stolperstein einer europarechtlich konformen Regulierung.....	35
2.2.2.	Kohärente Regulierung des Glücks- und Gewinnspielmarktes	37
2.2.3.	Die jüngsten Urteile des Europäischen Gerichtshof erzwingen eine weitere Änderung des Glücksspielstaatsvertrags	38
2.2.4.	Zuständigkeit von Bund und Ländern nach der Föderalismusreform	40
2.2.5.	Staatliche Eingriffsmöglichkeiten in die Unterhaltungsautomatenwirtschaft	43
2.2.6.	Entwicklungspfade zur Regulierung des Glücks- und Gewinnspielmarktes	47

1. Wirtschaftsentwicklung

1.1. Wirtschaftliches Umfeld

Die im Winterhalbjahr 2009/10 sehr kräftige Weltkonjunktur hat seit dem Frühjahr an Schwung verloren. Das im Rahmen des ifo World Economic Survey erhobene Weltwirtschaftsklima deutet für das vierte Quartal 2010 eine weitere Abschwächung der Wachstumsdynamik an. Der Indikator befindet sich allerdings weiterhin über seinem langfristigen Durchschnitt. Die Entwicklung ist in einzelnen Wirtschaftsräumen und Ländern sehr unterschiedlich. Während sich die Expansion in den Schwellenländern bereits seit Jahresbeginn – ausgehend von hohem Wachstumstempo - abgeflacht hat, zeigen die Industrieländer seit Jahresmitte – ausgehend von mäßigem Wachstumstempo – eine Abschwächung.

Der konjunkturelle Tempoverlust hat unterschiedliche Ursachen. So haben die Schwellenländer nach einer sehr raschen Erholung bereits im Sommer ihren längerfristigen Entwicklungspfad überschritten. Die aktuell beobachtete Abschwächung des Produktionszuwachses geht vor allem auf restriktive Maßnahmen der Geld- und Fiskalpolitik zurück, um aufkommenden Inflationsdruck zu dämpfen und Übertreibungen an den Immobilien- und Kapitalmärkten entgegenzuwirken. In den Industrieländern liegt die gesamtwirtschaftliche Erzeugung hingegen weiterhin deutlich unterhalb des Vorkrisenniveaus. Anhaltende strukturelle Probleme im Finanz- und Immobiliensektor sowie der starke Konsolidierungsdruck auf Grund der hohen privaten und öffentlichen Verschuldung belasten die gesamtwirtschaftliche Aktivität und verhindern eine rasche Rückkehr auf das frühere Niveau.

Die Stimmung an den internationalen Finanzmärkten bleibt angespannt. Die Sorgen um die stark gestiegenen Budgetdefizite und Schuldenstände der Industrieländer und die damit einhergehenden Zweifel an der Zahlungsfähigkeit insbesondere einiger Länder der Euroraum-Peripherie bestimmen das Geschehen. So sind die Risikoaufschläge auf Staatsanleihen der betroffenen Länder trotz der Einrichtung von umfangreichen Rettungsmechanismen durch die europäische Staatengemeinschaft, den internationalen

Währungsfonds und die Europäische Zentralbank weiter angestiegen. Im Prognosezeitraum wird die konjunkturelle Dynamik der Weltwirtschaft voraussichtlich abnehmen, und zwar sowohl in den Industrieländern als auch in den Schwellenländern. Gestützt wird diese Prognose durch das ifo Weltwirtschaftsklima, das in allen wichtigen Regionen zurückgegangen ist.

In denjenigen Ländern, in denen keine strukturellen Verwerfungen die wirtschaftliche Erholung behindert haben, hat die zwischenzeitliche außergewöhnliche Tempoerhöhung dazu geführt, dass der krisenbedingte Einbruch weitgehend wettgemacht worden ist. Dort dürfte die Konjunktur aufgrund des Auslaufens des Erholungsprozesses an Fahrt verlieren, zumal die Wirtschaftspolitik bereits vielerorts auf einen restriktiven Kurs eingeschwenkt ist.

In denjenigen Ländern dagegen, die unter Strukturproblemen leiden, sind die Möglichkeiten der Stimulierung durch die Politik vielfach ausgereizt. Daher dürften die schmerzhaften, aber notwendigen Anpassungsprozesse dort weiter den wirtschaftlichen Fortgang bestimmen und das Expansionstempo drücken. Es ist insbesondere damit zu rechnen, dass in den USA und Japan eine Schwächephase beginnt, die durch die notwendigen Konsolidierungsbemühungen des privaten und öffentlichen Sektors in Reaktion auf ihre hohe Verschuldung geprägt ist. Dies gilt in noch größerem Maße für die Länder der europäischen Peripherie, die bislang in den Genuss erheblicher Kapitalimporte gekommen waren, nun aber mit engeren Budgetbeschränkungen leben müssen.

Die weltweite Produktion hat im Jahr 2010 nach ersten Hochrechnungen um 4,7 % zugenommen. Für 2011 wird mit einer schwächeren Expansion von etwa 3,6 % gerechnet. Der Welthandel hat im letzten Jahr um geschätzte 11,8 % zugelegt und damit den Einbruch des Vorjahres nahezu wettgemacht. 2011 wird er nur noch halb so schnell steigen.

Deutschland hat einen bemerkenswert dynamischen konjunkturellen Erholungsprozess erlebt. In den ersten drei Quartalen 2010 nahm das reale Bruttoinlandsprodukt mit einer Rate von auf Jahresbasis hochgerechneten 4,8 % zu. Damit steuert die deutsche Wirt-

schaft, die über viele Jahre Schlusslicht im Euroraum gewesen war, nunmehr überdurchschnittlich zum Wachstum des Bruttoinlandsprodukts der Währungsunion bei.

Die Impulse für die deutsche Wirtschaft kamen überwiegend aus dem Inland. Der Außenhandel erklärt nur etwa ein Viertel des Wachstums 2010, da die Exporte mit 14,8 % nur wenig stärker als die Importe mit 14,2 % expandierten. Der Schub bei der Binnennachfrage, den die Investitionen beitrugen, war der bei weitem größte Wachstumstreiber, mit einem Plus bei den Ausrüstungen von 9,8 % und bei den Bauten von 4,2 %. Die verbesserte preisliche Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands hat in Verbindung mit den günstigen Finanzierungsbedingungen und der guten weltweiten Nachfrage nach deutschen Industrieerzeugnissen zu der Entwicklung beigetragen. Entsprechend des Nachfragemusters ist die gesamtwirtschaftliche Produktion 2010 stark von der Industrie angetrieben worden. Das reale Bruttoinlandsprodukt ist nach Einschätzung des ifo Instituts vom Dezember des letzten Jahres 2010 um 3,7 % gegenüber dem Vorjahr ausgeweitet worden.

2011 werden die weltwirtschaftlichen Impulse schwächer, da die Gegenreaktionen auf den globalen Wirtschaftseinbruch auslaufen. Der Außenhandel wird einen geringeren Beitrag zum Anstieg des realen Bruttoinlandsprodukts in Deutschland als noch im Vorjahr liefern. Die Bundesregierung schwenkt nun mit der Umsetzung des Zukunftspakets auf einen Konsolidierungspfad. Durch den Abbau von Subventionen, Kürzungen bei Sozialleistungen, den gesetzlichen Krankenversicherungen und eine höhere indirekte Besteuerung sollen im Bundeshaushalt knapp 11 Mrd. € eingespart werden. Die Stimuli aus den Konjunkturprogrammen entfallen, und von der Finanzpolitik geht ein restriktiver Impuls auf die Konjunktur aus. Durch die Konsolidierungsanstrengungen werden vor allem die privaten Haushalte belastet; es kommt aber nicht zu einem Rückgang der real verfügbaren Einkommen. Die Verbesserung der Situation auf dem Arbeitsmarkt schafft Vertrauen bei den privaten Haushalten und stärkt die Ausgabenbereitschaft.

Die Investitionen werden 2011 merklich steigen, insbesondere beim privaten Wohnungsbau dürften die günstigen Zinsen wirken. Die Grundannahme dabei ist, dass der

Krisenmechanismus in der EU restriktiv gehandhabt wird und die Anreize für eine vorsichtige Kreditvergabe der Banken an das Ausland nicht außer Kraft setzt. Die Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland bleibt gut und treibt gemeinsam mit der weltweiten Nachfrage auch die Investitionen der Privatwirtschaft im Inland. Allerdings fehlen die – wegen des Auslaufens der degressiven Abschreibungsregel – nach 2010 vorgezogenen Investitionsprojekte.

Alles in allem dürfte das reale Bruttoinlandsprodukt im Jahr 2011 um 2,4 % expandieren. Der Großteil dieser Zunahme, nämlich 86 %, wird dabei von einem Anstieg der Binnennachfrage erwartet. Das Bruttoinlandsprodukt in Deutschland legt dann zum zweiten Mal in Folge stärker als im Euroraum zu.

Getragen von der guten konjunkturellen Entwicklung, den positiven Geschäftsaussichten und der günstigen Kostensituation der Unternehmen setzt sich der Beschäftigungsaufbau 2011 fort. Nachdem die Unternehmen des Verarbeitenden Gewerbes in diesem Jahr überwiegend Leiharbeiter eingestellt haben, dürften im kommenden Jahr auch die Stammebelegschaften ausgeweitet werden. Es werden wohl wieder vermehrt sozialversicherungspflichtige Vollzeitstellen geschaffen. Die Arbeitslosigkeit dürfte im Jahresdurchschnitt 2011 um 300 000 Personen sinken.

Das bessere Konsumklima 2011 wird zu einer Beschleunigung des Anstiegs beim privaten Verbrauch führen, während er 2009 – in laufenden Preisen gerechnet – um 0,2 % sank, stieg er 2010 nach ersten Schätzungen um 2,4 % an und wird 2011 um 3 % zulegen, eine der höchsten Zuwachsraten seit über zehn Jahren. In konstanten Preisen betragen die Veränderungsraten für die drei Jahre -0,2 %, 0,5 % und 1,4 %.

Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft erfreute sich seit dem Inkrafttreten der neuen Spielverordnung (SpielV) zum 1. Januar 2006 verbesserter Rahmenbedingungen und konnte an die Entwicklung im Freizeitmarkt wieder Anschluss finden, nachdem seit Mitte der neunziger Jahre massiv Marktanteile verloren worden waren. Dieser Prozess ist 2010 zu Ende gegangen. Für 2011 kann im besten Fall noch mit einer Zunahme des

Umsatzes der Aufstellunternehmen in der Größenordnung des privaten Verbrauchs gerechnet werden; etwa 2 % werden veranschlagt.

Die Entwicklung der Branche in den kommenden Jahren steht unter einem Fragezeichen. Falls die Kritiker der Branche sich mit ihren Vorschlägen zu einer verfassungsrechtlich bedenklichen Regulierung des Geldgewinnspiels durchsetzen würden, wären ein drastischer Abbau von Kapazitäten – bis hin zu Insolvenzen - und die Freisetzung von Personal die Folge. Aufstellunternehmen wären in ihrer gemäß Art. 12 GG garantierten Berufsfreiheit bedroht und könnten das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) anrufen. Aufgrund dieser Unsicherheiten besteht gegenwärtig eine spürbare Zurückhaltung bei Investitionen in neue Spielstättenstandorte.

Die Verbände der Unterhaltungsautomatenwirtschaft sind dennoch optimistisch, dass es im Ergebnis der aktuellen Diskussion um den Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) zu einer vernünftigen, marktwirtschaftlichen Regulierung kommen wird, die

- den schon bestehenden strikten Spielerschutz beim gewerblichen Geldgewinnspiel anerkennt,
- der Unterhaltungsautomatenwirtschaft den notwendigen unternehmerischen Freiraum für ein attraktives Spielangebot lässt, so dass
- die Branche sich im Wettbewerb mit der staatlichen und staatlich konzessionierten Konkurrenz ebenso wie gegenüber den nicht regulierten Glücks- und Gewinnspielangeboten weiterhin behaupten kann.

Aus dieser Perspektive wird der gegenwärtige Investitionsattentismus als zeitlich beschränktes Phänomen bewertet. Das Entwicklungspotential an bestehenden Standorten ist noch nicht ausgeschöpft. Die Konzipierung neuer Standorte wird vorsichtig angegangen. Nach einigen guten Jahren durchläuft die Branche jetzt eine Phase der Konsolidierung.

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, z.B. Billard, Dart, Tischfußball, Airhockey etc.
- Bei der vierten Produktgruppe handelt es sich um Internet-Terminals, die erst seit Mitte des vergangenen Jahrzehnts in größerem Umfang eingeführt wurden. Sie bieten einen kontrollierten Zugang zum Internet, ohne ein Angebot an speziellen Spielen. Die Aufstellung der Terminals dient in erster Linie dazu, neue Kunden anzuziehen, die bisher nicht in Spielstätten zu finden waren.

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

Für die wichtigste Produktgruppe, die **Unterhaltungsautomaten mit Geld-Gewinnmöglichkeit (GGSG)**, meldet die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) die Zahl der Neuzulassungen, die in der Vergangenheit ein Indikator für die Marktentwicklung waren. Für die langfristige Entwicklung des Absatzes von GGSG konnten die Zahlen für die Neuzulassungen bis zum Inkrafttreten der neuen SpielV zum

1. Januar 2006 verwendet werden. Sie spiegeln heute jedoch nicht mehr den Absatz der Geräte wider, sondern den Absatz bzw. Austausch von Spiel-Softwarepaketen. Eine stabile Beziehung zwischen dem Absatz von Software und Hardware ist nicht mehr gegeben, so dass die bisherige Statistik über den Geräteabsatz nicht mehr fortzuführen ist.¹

In den vergangenen Jahren sind zunehmend bildschirmbasierte GGSG auf den Markt gekommen, die über eine Vielzahl unterschiedlicher Spiele verfügen. Hier handelt es sich nur zum Teil um Spiele, die von deutschen Herstellern in eigener Regie entwickelt wurden. Es wird auf einen weltweiten Fundus von Software basierten Spielen mit einem breiten Spektrum von Unterhaltungsangeboten zurückgegriffen. Spiele können seitdem schnell durch den Einsatz neuer Software, ohne den physischen Austausch von Geräten gewechselt werden. Leasing und Vermietung von Geräten und der entsprechenden Softwarepakete spielen zunehmend eine tragende Rolle im Markt. Das Geschäft mittels der Vergabe von Lizenzen hat gegenüber dem Verkauf der Geräte an Bedeutung gewonnen.

GGSG sind nicht mehr die üblicherweise an der Wand stehenden bzw. hängenden traditionellen „Scheiben- oder Walzengeräte“. 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, ein breiteres Spektrum an Spielen als vor dem Inkrafttreten der neuen SpielV zur Verfügung zu

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.

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 dürfte der Austausch der im Markt befindlichen Spiele bzw. Geräte zum 1. Januar 2011 weitestgehend abgeschlossen sein.

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.

Diese Multigamer sprechen ein breites Publikum an. Bemerkenswert ist der steigende Anteil von Frauen, die Freude am Unterhaltungsspiel mit Geld-Gewinnmöglichkeit 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, sondern in den letzten beiden Berichtsjahren war sogar der Anteil spielender Frauen gemessen an allen Besucherinnen höher als bei den Männern.³

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

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

schen und Gewalt verherrlichenden Inhalten. Updates und Support sind im Leistungsangebot der spezialisierten Gerätehersteller ebenfalls enthalten.

Die Produktgruppe **Touch-Screen-Geräte** bietet eine große Vielfalt von Spielen, z.B. Karten-, Quiz- und Memoryspiele. Diese Spielangebote erlaubten es Anfang der neunziger Jahre den Automatenunternehmern, erstmals nennenswert neue Aufstellorte und Kundengruppen zu erschließen. Vor allem junge Menschen finden Spaß an dem Angebot. Diese Geräte haben einen Beitrag dazu geleistet, dass weibliche Kunden vermehrt den Zugang zu Spielstätten gefunden haben. Ein Drittel der Spieler sind Frauen. Seit Mitte der neunziger Jahre hat die internetbasierte Vernetzung weitere Produktinnovationen ermöglicht. Angesichts der inzwischen hohen Marktdurchdringung wird trotz laufender Neuerungen die Nachfrage nach Geräten vom Ersatzbedarf bestimmt.

Ein sehr ähnliches Muster verzeichnete die Marktentwicklung für **Bildschirmspielgeräte** im Zeitverlauf, mit einem rückläufigen Absatztrend in den neunziger Jahren. Einfache Bildschirmspielgeräte verloren die Basis für einen wirtschaftlichen Betrieb aufgrund der Diffusion von PCs und Spielkonsolen in privaten Haushalten, der Gastronomie, im öffentlichen Bereich etc. Erwachsene und Jugendliche bekamen einen quasi kostenfreien und zumeist unkontrollierten Zugang zum Internet und damit ein breites Angebot an Bildschirmspielen. Für die Automatenaufstellunternehmen kam erschwerend hinzu, dass manche Spielinhalte nicht unumstritten waren. Bildschirmspiele wie beispielsweise Asterix wurden in einigen Kommunen als Spiele mit Gewaltdarstellungen qualifiziert und einer erhöhten Vergnügungssteuer unterworfen, so dass sie unrentabel wurden.

Das am 1. April 2003 in Kraft getretene Jugendschutzgesetz (JuSchG) hatte die institutionellen Bedingungen für den gewerblichen Betrieb von Bildschirmspielgeräten grundlegend verbessert. Die Jugendschutz-Kennzeichnungen der Automaten-Selbst-Kontrolle (ASK) haben seit Inkrafttreten des JuSchG amtlichen Charakter und geben insofern keinen Raum mehr für Eigenbewertungen durch die zuständigen Steuerämter. Auch ist Jugendlichen unter 16 Jahren, die nicht in Begleitung von Erwachsenen sind, das Spiel

mit Bargeld betätigten Bildschirmspielgeräten, die für ihre Alterskohorte freigegeben sind, erlaubt. Da Jugendlichen unter 18 Jahren jedoch der Aufenthalt in Spielstätten verwehrt ist, kann dieser Teilmarkt nicht von der Änderung des JuSchG profitieren und besitzt insofern wenig Wachstumspotential.

Bis 1996 expandierte der Markt für **Sportspielgeräte** dynamisch. Die Spiele werden überwiegend in Schank- und Speisewirtschaften angeboten, die Treffpunkt von Spielern und interessierten Zuschauern sind. Massive Investitionen führten zu einer starken Ausweitung des Angebots. Zudem werden sportliche Wettbewerbe und Ligen von Aufstellunternehmen angeboten und betreut sowie Meisterschaften ausgetragen. Seitdem keine neuen Kundenkreise mehr erschlossen werden können, leidet der Markt unter der schwierigen wirtschaftlichen Lage der Gastronomie. Betriebe wurden geschlossen und Sportspielgeräte wurden abgebaut. Ersatzinvestitionen und die Fußballweltmeisterschaft hatten Mitte des vergangenen Jahrzehnts zu einer Belebung des Geschäfts geführt. Seitdem bewegt sich der Markt wieder auf niedrigem Niveau.

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.

Langfristig zeigt die Zahl der aufgestellten Musik-, Sport- und Unterhaltungsautomaten mit und ohne Gewinnmöglichkeit eine rückläufige Tendenz, die auch Ausdruck der wirtschaftlich schwierigen Situation war, in der sich die Branche bis Ende 2005 befand. Das gewerbliche Geldgewinnspiel, das im Wettbewerb mit dem vielfältigen und permanent ausgeweiteten Angebot des Glücksspielmarkts steht, 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. Für die Unterhaltungsautomatenwirtschaft ergeben sich in Deutschland seitdem vergleichbare Möglichkeiten, wie sie in anderen europäischen Ländern schon lange üblich sind.

Die Zahl der aufgestellten GGSG hatte 2005 mit ca. 183.000 ihren Tiefpunkt erreicht. Dies waren 52.000 weniger als 1995 mit 245.000 Geräten. Seit dem Inkrafttreten der neuen SpielV hat ihre Zahl kräftig zugenommen, bis auf einen Bestand von 235.750 zum 31. Dezember 2010, der immer noch unter dem von 1995 liegt. Gegenüber dem Vorjahr hat sich die Entwicklung 2010 deutlich verlangsamt. Der Zuwachs an Geräten fiel von 5,1 % auf 3,9 %. Mit der Novellierung der SpielV und den Verbesserungen der Rahmenbedingungen für das gewerbliche Geldgewinnspiel war die Auflage verbunden, die in der Branche bis dahin betriebenen Fun-Games mit Weiterspielmarken (§ 6a SpielV) sowie die für Marketingzwecke betriebenen Jackpot-Anlagen (§ 9 Abs. 2 SpielV) vollständig abzubauen. Der Abbau von Fun-Games - einer Produktgruppe innerhalb der Punktespiele - von denen rund 80.000 Geräte im Einsatz waren, stellte eine große logistische Herausforderung für die Aufstellunternehmen dar. Insbesondere konnten zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der novellierten SpielV die Hersteller weder in der ausreichenden Menge noch in der ausreichenden Produktvielfalt GGSGe liefern, die auf der neuen SpielV basierten. Ursächlich war die erst im Dezember 2005 erfolgte endgültige Verabschiedung der SpielV, die zum 1. Januar 2006 in Kraft trat, was zu Lieferengpässen führte.⁵

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

⁵ H.-G. Vieweg, Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2006 und Ausblick 2007, München 2007, S. 23 ff.

Der Prozess des Abbaus von Fun-Games ist weitgehend abgeschlossen.⁶ Sofern Fun-Games in Spielstätten überhaupt noch existieren, sind 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 können. Hier sind auch die örtlichen Behörden gefragt, im Rahmen ihrer Aufgaben strikte Kontrollen durchzuführen.

Für diese positive Entwicklung bei den GGSG war eine Reihe von Faktoren verantwortlich. Durch den Abbau der seit dem 1. Januar 2006 verbotenen Fun-Games war Raum für neue Angebote der Unterhaltungsautomatenwirtschaft geschaffen worden, der insbesondere für die Aufstellung von GGSG basierend auf der neuen SpielV genutzt wurde. Gegenüber der bis zum 31.12.2005 gültigen SpielV dürfen seit 2006 zwei zusätzliche GGSG in Spielstätten aufgestellt werden. Die Gesamtzahl der GGSG kann je Spielstättenkonzession von 10 auf 12 Geräte angehoben werden, sofern ausreichend Aufstellfläche - nämlich rechnerisch 12 m² pro GGSG - zur Verfügung steht. In der Gastronomie können drei statt der bisher zwei GGSG installiert werden. Der Gewerbetreibende hat bei bis zu zwei aufgestellten Geräten durch ständige Aufsicht, bei drei aufgestellten Geräten durch zusätzliche technische Sicherungsmaßnahmen zu gewährleisten, dass Jugendlichen das Bespielen der Geräte verwehrt ist. Außerdem haben sich die neu konzipierten GGSG als ausgesprochen attraktiv herausgestellt, so dass es zu einer Substitution von Unterhaltungsautomaten ohne Geldgewinn kam. Abgesehen von den GGSG hat sich nur noch der Bestand der erst Mitte des vergangenen Jahrzehnts in größerem Umfang eingeführten Internet-Terminals erhöht. In jüngster Zeit nimmt die Zahl der

⁶ 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).

Aufstellplätze allerdings nicht mehr zu. Bei allen anderen Produktgruppen ist seit langen Jahren eine rückläufige Tendenz festzustellen (Tabelle 1).

Tabelle 1: Aufgestellte Unterhaltungsautomaten und Sportspielgeräte

Gerätetypen	Stückzahlen ^{a), b)}			
	2007	2008	2009	2010
Unterhaltungsautomaten ohne Geldgewinn	49.700	42.750	39.150	38.200
Flipper	2.400	2.350	2.300	2.250
Internet-Terminals	14.500	20.000	22.500	22.000
Punktespiele etc. ^{c)}	20.000	9.000	3.850	3.650
Bildschirmspielgeräte	12.800	11.400	10.500	10.300
Mit Geldgewinn	207.000	216.000	227.000	235.750
Sportspielgeräte ^{d)}	25.000	24.000	23.000	22.300
Gesamt	281.700	282.750	289.150	296.260

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.

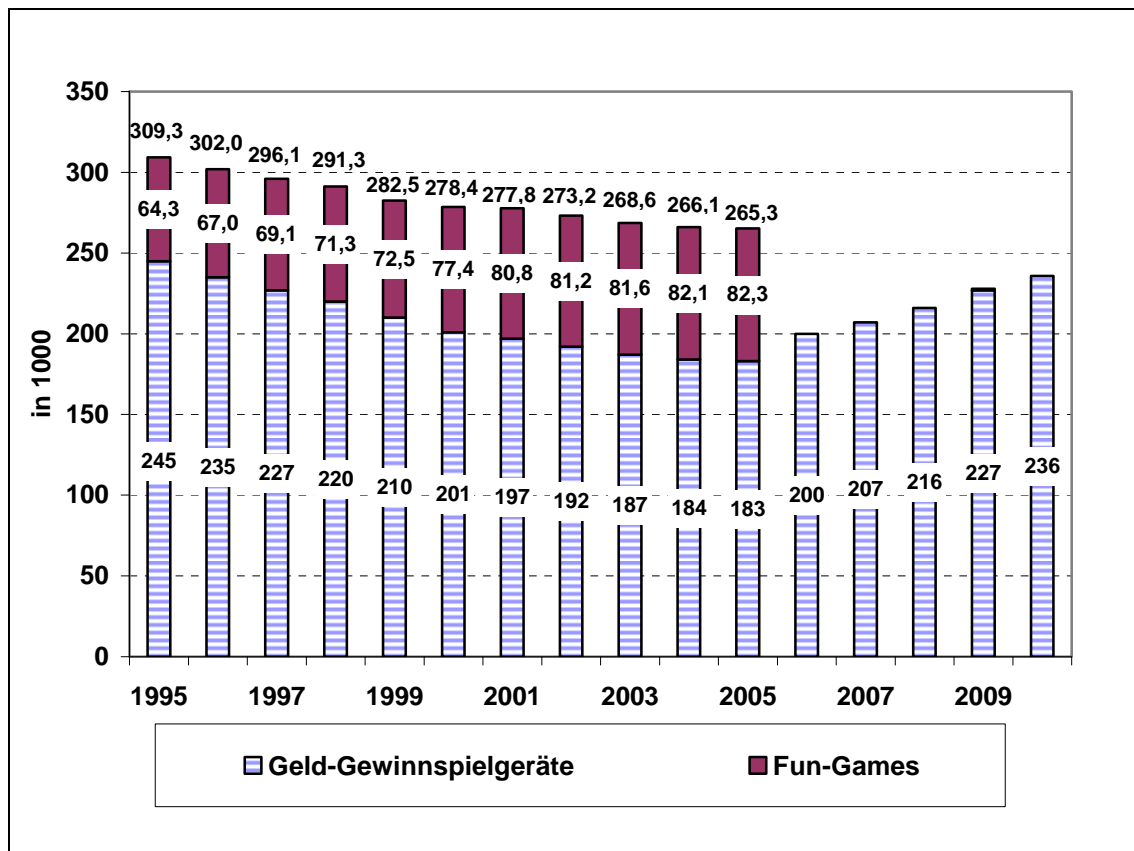
Quelle: VDAI; Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V.; FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung GmbH; Berechnungen des ifo Instituts.

Die dynamische Aufwärtsentwicklung der letzten Jahre verdeckt, dass die Branche – gemessen an der Zahl aller aufgestellten GGSG, Unterhaltungsautomaten, Sportspielgeräte etc. – für den Zeitraum eines Jahrzehnts von 1995 bis 2005 einen Rückgang bei der Zahl der aufgestellten Geräte zu beklagen hatte. Selbst bei den GGSG, die – nach vorläufiger Berechnung - ausgehend von der Talsohle im Jahr 2005 einen Zuwachs von 52.750 Geräte bis Ende 2010 zu verzeichnen hatte, ist das Niveau des Jahres 1995 noch nicht wieder erreicht.

Das Jahr 2011 wird in der Branche als eine Zeit der Konsolidierung betrachtet, in der – wenn überhaupt – nur noch eine schwache Expansion möglich sein wird. Aus heutiger

Sicht ist nicht abzuschätzen, ob der Bestand des Jahres 1995 in näherer Zukunft überhaupt zu erreichen ist. Die Abbildung 1 weist neben dem Bestand von GGSG auch den der Fun-Games aus. Die Fun-Games hatten eine hohe Attraktivität bei den Kunden, mussten jedoch wegen der nicht auszuschließenden Möglichkeit, sie für illegales Spiel einzusetzen, mit Inkrafttreten der neuen SpielV unmittelbar abgebaut werden.

Abbildung 1: Aufgestellte Geld-Gewinnspielgeräte und Fun-Games 1995 bis 2009



Quelle: Ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten, lfd. Jg.

Die Gesamtbetrachtung des Marktes verdeckt verschiedene Tendenzen in einzelnen Segmenten. Während es bei den Spielstätten insgesamt zu einer Ausweitung der Kapazitäten beim Geld-Gewinnspiel gekommen ist, hat in der Gastronomie die Zahl der aufgestellten Geräte weiter abgenommen. Zwischen 2008 und 2010 erhöhte sich die Zahl der aufgestellten GGSG in Spielstätten um knapp 20.000, während der Bestand in der Gastronomie stagnierte.

Auch innerhalb dieser beiden großen Marktsegmente waren unterschiedliche Tendenzen zu beobachten. Im Bereich der Gastronomie hat sich der Rückgang bei traditionellen Aufstellplätzen in der Gastronomie im engeren Sinne (i.e.S.), Gaststätten, Kneipen, Bars etc., fortgesetzt, auch wenn fallweise ein drittes GGSG – wie es die neue SpielV erlaubt – in Betrieb genommen wurde. Außerdem hat es einige Impulse durch neue, speziell für die Gastronomie entwickelte Geräte gegeben, die zu einem verstärkten Ersatz der traditionellen Walzengeräte durch moderne Multigamer geführt haben. Erfreulich, wenn auch nur mit beschränktem Potential ausgestattet, ist die Entwicklung an stark frequentierten Plätzen wie an Autobahnraststätten, Flughäfen usw. Diese zum Teil neu erschlossenen Standorte werden von der Kundschaft gut angenommen. Allerdings konnten diese positiven Tendenzen nur dazu beitragen, den negativen Trend in der Gastronomie (i.e.S) in etwa auszugleichen.

Im Bereich der Spielstätten hat sich in den vergangenen Jahren eine Entwicklung hin zu größeren Spielstättenkomplexen herauskristallisiert, die mehrere Konzessionen umfassen. Diese größeren, vielfach in modernen Freizeiteinrichtungen untergebrachten Einrichtungen, haben wesentlich zu einer Verbesserung des Images der Branche beigetragen⁷ wenngleich Mehrfachkonzessionen wegen ihrer städtebaulichen Auffälligkeiten auch zu öffentlichen Diskussionen geführt haben⁸. Dieser Trend hat sich bis zuletzt fortgesetzt und einen Strukturwandel ausgelöst. Während die neuen attraktiven Standorte an Bedeutung gewinnen und in der Öffentlichkeit wahrgenommen werden, schließen vor

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.

allem kleinere, nicht mehr wirtschaftlich zu betreibende Einrichtungen, also Standorte mit fast ausschließlich nur ein bis zwei Konzessionen.⁹

Die Reduzierung des Bestands aller anderen Gruppen von Unterhaltungsautomaten ohne Gewinnmöglichkeit und von Sportspielgeräten hat sich entsprechend der 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. Die von der neuen SpielV ausgelösten Anschaffungen von GGSG verlieren an Dynamik. Für das Jahr 2010 ist eine deutliche Dämpfung festzustellen, und für 2011 wird mit einer Konsolidierung gerechnet.

Internet-Terminals werden in der Branche als ein zusätzliches Angebot betrachtet, das das Potential hat, neue Kunden anzuziehen. Dieser Produktbereich wird allerdings nicht als ein eigenständiges Geschäftsfeld verstanden, da er kein fest definiertes Unterhaltungsangebot zur Verfügung stellt, sondern eine für die Branche eher unspezifische Dienstleistung. Sie wird u. a. zur Verfügung gestellt, um bei Spielgästen auch Interesse an anderen Unterhaltungsangeboten zu wecken, aber auch um neue Kundenkreise zu erschließen. Im Jahr 2010 signalisiert der Markt eine Tendenz der Sättigung, die Zahl der aufgestellten Internet-Terminals ist leicht gesunken.

⁹ 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.

Es war im letzten Jahr davon ausgegangen worden, dass die auslaufenden Impulse der neuen SpielV für Investitionen in GGSG Mittel für Investitionen in andere Produktbereiche freisetzen und der rückläufige Trend bei den Unterhaltungsautomaten ohne Geldgewinn gestoppt werden kann. Zwischenzeitlich haben sich allerdings die Umfeldbedingungen für die Branche verschlechtert. Hierbei handelt es sich insbesondere um zwei Bereiche:

- Die Impulse aus der Novellierung der SpielV, die zu einem Anstieg der aufgestellten GGSG geführt hatten, werden von Kritikern der Branche als ein Gewinn von Anteilen am Glücks- und Gewinnspielmarkt ausgelegt. Wesentlich für die Verschiebung der Marktanteile sind allerdings die Vorschriften des am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen GlüStV, insbesondere die Ausweiskontrollen mit Sperrdatenabgleich, die auch beim Zutritt zu den Automatenäulen der Spielbanken eingeführt wurden. Ungeachtet dessen wird insbesondere von den Vertretern der Spielbanken, die in den vergangenen Jahren starke Einbrüche in ihrem Marktsegment zu verzeichnen hatten, diese Entwicklung zum Anlass genommen, eine unzureichende Regulierung des Marktes für das gewerbliche Geldgewinnspiel zu beklagen. Gefordert wird eine noch striktere Regulierung, als sie gegenwärtig für die Unterhaltungsautomatenwirtschaft schon existiert.
- Insbesondere in den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg, die ein hohes Eigeninteresse an einem florierenden Geschäft für ihre Spielbanken haben, ist die Vergnügungssteuer in kurzer Zeit drastisch erhöht worden und belastet zunehmend die Ertragssituation der Aufstellunternehmen. In einigen Flächenstaaten sind ähnliche Tendenzen festzustellen. Die Vergnügungssteuer ist zum Teil wesentlich, auf Werte von 20 %– bezogen auf die Bruttokasse - angehoben worden. In Mengen in Baden-Württemberg ist der Vergnügungssteuersatz auf 25 % festgesetzt worden. Worauf die dort tätigen Spielstättenbetreiber sofort ihre Einrichtungen geschlossen haben und gegen die Stadt klagen.

Diese Entwicklungen, auf die im zweiten Teil der Studie eingegangen wird, haben zu einer zunehmenden Unsicherheit mit Blick auf die Rahmenbedingungen für die Branche geführt und Investoren verunsichert. Projekten für neue Spielstätten werden seitens der

Investoren gestreckt oder in die Zukunft geschoben. Die Bereitschaft von Banken, neue Projekte zu finanzieren, ist gesunken. Die Finanzierungsbedingungen haben sich im Verlauf der emotional geführten Debatte deutlich verschlechtert.

1.4. Umsätze der Unterhaltungsautomatenwirtschaft

Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft gliedert sich in drei Branchenstufen, die Geräte herstellende Industrie, den Großhandel und die Betreiber (Aufstellunternehmen), die 2010 einen addierten Umsatz von 5,140 Mrd. € realisierten. Die Statistik umfasst seit 2007 auch Internet-Terminals. Der Gesamtumsatz nahm um 5,8 % zu. Überproportional stark – wie schon in den Vorjahren - war nochmals der Umsatz der Hersteller gestiegen, um 7,5 % in 2010 (Tabelle 2).

Der Umsatzzuwachs der Hersteller wurde 2010 nicht nur vom Geschäft mit Geräten und über den Absatz innovativer Spiele getrieben. Von wesentlicher Bedeutung war die Verpflichtung der Branche, die GGSG bis zum 1. Januar 2011 auf die Technische Richtlinie (TR 4.1) umzustellen. Die notwendigen Aktivitäten haben zu einem rapiden Anstieg der Zulassungen für Geld-Gewinnspielpakete geführt. Für das Gesamtjahr 2010 war die Zahl der Zulassungen mit 253.405 etwa fünfmal so groß wie 2009. Der Aufwand für diese Aktion dürfte in der Größenordnung von gut 20 Mio. € liegen, der für die Aufstellunternehmen eine spürbare Kostenbelastung bedeutet.

Der treibende Faktor des Investitionsbooms in der Branche war der Austausch von GGSG basierend auf der bis zum 31.12 2005 gültigen SpielV durch GGSG mit einer Zulassung gemäß der zum 1. Januar 2006 in Kraft getretenen SpielV. Über den Ersatz hinaus konnten zusätzliche GGSG installiert werden, da die novellierte SpielV bei ausreichender Aufstellfläche (12 m² pro GGSG) zwölf GGSG pro Spielstättenkonzession erlaubt und nicht mehr nur zehn GGSG wie früher. In der Gastronomie können – sofern technische Voraussetzungen für den Jugendschutz vorhanden sind – anstatt in der Vergangenheit zwei nun drei Geräte aufgestellt werden. Dieser Umstellungsprozess ist weitgehend abgeschlossen. In den Spielstätten ist die Zahl der durchschnittlich aufgestellten GGSG je Konzession auf 11,05 angestiegen. An Standorten mit drei und mehr

Konzessionen liegt diese Kennzahl zwischen 11,5 und 11,9.¹⁰ Eine Ausweitung des Angebotes kann somit im Bereich der Spielstätten nur noch über Investitionen in neue Standorte erreicht werden.

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 neue Spiele den Kunden angeboten werden sollen. Die Spiele können auf Geräte mit entsprechender Bauartzulassung aufgeladen werden. In der novellierten SpielV sind die konzeptionellen und technischen Veränderungen streng reguliert. Aufgrund der gegenüber den traditionellen, mechanischen bzw. elektromechanischen Geräten hohen Zuverlässigkeit der neuen GGSG, die Vorschriften der novellierten SpielV einzuhalten, ist die Lebensdauer nicht mehr gesetzlich auf vier Jahre beschränkt. Geräte sind alle zwei Jahre auf ihre Übereinstimmung mit der zugelassenen Bauart zu überprüfen.

Im Zuge dieser technischen Veränderungen haben die Herstellunternehmen auch ihre Vertriebssysteme angepasst. Vermietung und Leasing haben an Bedeutung gewonnen. Es gibt Hersteller, die die Hardware verkaufen und die dazugehörige Software vermieten. Andere sind dazu übergegangen, die kompletten Systeme aus Hardware und Software nur noch zu vermieten. Diese Entwicklung im Markt führt auf der einen Seite zu einer Verstärkung des Umsatzes der Hersteller im Zeitverlauf. Die in der Vergangenheit stark ausgeprägten Investitionszyklen flachen zugunsten laufender Zahlungsströme ab. Die Kapitalausstattung und die Refinanzierung werden für die Herstellunternehmen

¹⁰ Siehe: Jürgen Trümper, Umsetzung der novellierten Spielverordnung – Feldstudie 2010, Berlin, August 2010, S. 26.

im Rahmen der Neuausrichtung des Geschäfts wichtiger. Auf der anderen Seite verursachen die laufenden Miet- / Pachtzahlungen bei den Aufstellunternehmen Liquiditätsabflüsse und veranlassen die Unternehmen dazu, ihre Geräte permanent im Auge zu behalten und Verträge für Spiele, die an Attraktivität verloren haben, schnell zu kündigen bzw. gegen neue, attraktive Spiele umzutauschen.

Diese Veränderung der Geschäftstätigkeit hat Implikationen für den Großhandel, über den traditionell das Gerätegeschäft abgewickelt wird. Der Verkauf von Geräten verliert an Bedeutung. Der Absatz der Geräte über Mietmodelle der Hersteller ist für den Großhandel nicht lukrativ, weil trotz des Handlingaufwandes keine oder keine besonders reizvollen Vermittlungsprovisionen von der Industrie angeboten werden. Für den Großhandel - hier gibt es Firmen, die mit den großen Herstellern verbunden sind, ebenso wie unabhängige mittelständische Anbieter, die regional oder überregional tätig sind - gewinnt die Vermittlung von Finanzierungslösungen sowie das Anbieten von Reparatur- und Serviceleistungen vor Ort an Bedeutung. Großhandelsunternehmen erschließen sich außerdem neue Geschäftsbereiche bei unternehmensnahen Dienstleistungen für Aufstellunternehmen, um den Rückgang im Geräteverkauf kompensieren zu können. Trotz aller Anstrengungen hat der Großhandel in den letzten Jahren nicht mit der starken Aufwärtsentwicklung des Marktes mithalten können. Er wuchs deutlich schwächer, vereinzelt mussten auch Kapazitäten angepasst werden.

2006 war die Geschäftstätigkeit der Aufstellunternehmen aufgrund des Verbots von Fun-Games ohne Übergangsregelung in Folge des Inkrafttretens der neuen SpielV belastet. Die Aufstellunternehmen waren gezwungen, Fun-Games abzubauen, ohne eine ausreichende Möglichkeit zur Kompensation zu haben, da bis zum Frühsommer keine GGSG gemäß der neuen SpielV verfügbar waren.¹¹ Es kam zu einem Umsatzeinbruch.

¹¹ Siehe: H.-G. Vieweg; Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2006 und Ausblick 2007, München, Januar 2007, S. 23 ff.

Insgesamt lagen die Umsätze 2006 um mehr als 7 % unter dem Niveau des Vorjahres, obwohl bei GGSG ein Plus von 17 % erzielt werden konnte. Jedoch musste bei den Unterhaltungsgeräten ohne Gewinnmöglichkeit wegen des Abbaus von Fun-Games ein Minus von rund 60 % hingenommen werden.

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

Es dauerte bis 2008, bevor die Aufstellunternehmen wieder einen Umsatz realisierten, der an das Niveau Mitte des Jahrzehnts anknüpfte. Die Aufwärtsentwicklung verlief 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 Rückgang, der auf den vollständigen Abbau von Fun-Games und das marktbedingte „Abschmelzen“ anderer Unterhaltungsautomaten zurückzuführen war, mehr als ausgeglichen.

Der Strukturwandel bei den Unterhaltungsautomaten ohne Gewinnmöglichkeit war auch 2010 noch nicht abgeschlossen, so dass der Umsatz in diesem Segment weiter rückläufig war. Diese Entwicklung setzt sich aus mehreren Faktoren zusammen. Die GGSG basierend auf der neuen SpielV sind ausgesprochen attraktiv und haben Kunden von anderen Angeboten abgezogen. Dieses Phänomen wird auch bei den bisher sehr gut angenommenen Bildschirmspielgeräten beobachtet. Außerdem hatten die Aufstellunternehmen in den letzten Jahren vermehrt in GGSG investiert, so dass die Attraktivität des Bestands an Unterhaltungsgeräten ohne Geldgewinn gesunken ist.

2009 konnten die Aufstellunternehmen einen Umsatzzuwachs von 8,4 % generieren, an dem die GGSG mit einem Plus von 9,8 % einen gewichtigen Anteil hatten. Das Jahr

2010 zeigt eine nachlassende Wachstumsdynamik. Der Gesamtumsatz wurde nach vorläufigen Zahlen um 5,8 % ausgeweitet, bei den GGSG waren es 6,5 %.

Tabelle 2: Umsätze der Unterhaltungsautomatenwirtschaft

Branchenebene	In Mill. €			
	2007	2008	2009	2010
Summe (nicht konsolidiert) ^{a)}	4.120	4.500	4.860	5.140
Industrie und Handel gesamt ^{a), b)}	885	975	1040	1090
Industrie	430	485	530	570
Großhandel	455	490	510	520
Aufstellerbereich ^{c)}	3.235	3.525	3.820	4.050
Unterhaltungsautomaten mit Geld-Gewinnmöglichkeit	3.050	3.370	3.700	3.940
Unterhaltungsautomaten ohne Gewinnmöglichkeit und Sportspielgeräte	155	105	65	60
Internet-Terminals	30	50	55	50
a) Industrie und Großhandel (Absatz von Geräten, Spielpaketen über Kauf, Miete, Leasing, Lizenzverträge).				
b) Hierin sind auch Importe von Nicht-Mitgliedern des VDAI geschätzt enthalten, ebenso wie die Exportumsätze der deutschen Hersteller.				
c) Aufstellereinnahmen = Kasseneinhalt inkl. Wirteanteil und Mehrwertsteuer, Vergünstigungssteuer etc.				

Quelle: VDAI; Berechnungen des ifo Instituts.

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 Einrichtun-

gen werden auch höhere Auslastungsgrade erreicht.¹² 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 die Stunde Spielen an GGSG laufend preiswerter geworden. Eine in jährlichen Abständen durchgeführte 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).¹³

In den Automatenhäfen der Spielbanken bei den Slot-machines liegt der Spieleraufwand 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

¹² 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.

¹³ 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.

zurückgegangen.¹⁴ 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.

¹⁴ Siehe: Jürgen Trümper, Umsetzung der novellierten Spielverordnung – Feldstudie 2010, Berlin, August 2010, S. 93.

2. Rahmenbedingungen der Unterhaltungsautomatenwirtschaft

2.1. Änderungen der Regulierung tangieren Strukturen des Glücks- und Gewinnspielmarkts seit Mitte des letzten Jahrzehnts

Das gewerbliche Geldgewinnspiel hat eine lange Tradition in Deutschland. Es hat sich auf gesicherter rechtlicher Grundlage in den frühen fünfziger Jahren des letzten Jahrhunderts als die wichtigste Säule der Unterhaltungsautomatenwirtschaft etabliert.

Es gab zahlreiche Entwicklungen bei anderen Angeboten der Unterhaltungsautomatenwirtschaft. Anfang der achtziger Jahre wurden die ersten, damals noch relativ einfachen Bildschirmspielgeräte eingeführt. In den späten achtziger Jahren kamen Innovationen im Bereich der Sportspielgeräte dazu, und in den neunziger Jahren ermöglichten die Informations- und Kommunikationstechnologien weitere Neuerungen. Video-, Touch-Screen-Geräte, Simulatoren, etc. verbreiterten das Angebot. Dennoch blieb das Geldgewinnspiel das „Brot-und-Butter-Geschäft“ der Automatenaufstellunternehmen. Es hatte bis Mitte des letzten Jahrzehnts einen in etwa stabilen Anteil von gut 70 % an den gesamten Bruttospielerträgen der Branche.

Allerdings war die Konkurrenzfähigkeit der Unterhaltungsautomatenwirtschaft im Vergleich mit alternativen Angeboten der Freizeitwirtschaft und auch gegenüber dem staatlichen und staatlich-lizenzierten Glücksspiel insgesamt unbefriedigend. Die Umsätze der Aufstellunternehmen der Unterhaltungsautomatenwirtschaft konnten mit der Entwicklung des Freizeitmarktes nicht mithalten. Während die Ausgaben der privaten Haushalte im Zeitraum von 1996 bis 2005 um jährlich 2,22 % stiegen, nahmen die Umsätze der Aufstellunternehmen nur um 0,47 % per annum zu. Insgesamt expandierte der Freizeitmarkt in diesem Betrachtungszeitraum um 21,8 %, während der Markt für die Aufstellunternehmen bis 2005 nur um 4,3 % gegenüber 1996 zugelegt hatte. Der Bedeu-

tungsverlust der Unterhaltungsautomatenwirtschaft am Freizeitmarkt war gewaltig.¹⁵ Die strikte Regulierung des Geld-Gewinnspiels verhinderte Produktinnovationen in diesem für die Branche wichtigen Marktsegment und war wesentlich für den Verlust von Marktanteilen in diesem Zeitraum verantwortlich.

Eine besondere Herausforderung für die schwache Entwicklung der Unterhaltungsautomatenwirtschaft ergab sich in dieser Zeit aus der Geschäftspolitik der Spielbanken. Bis Ende der siebziger Jahre hatten sie das so genannte „Große Spiel“ (Tischspiel) traditionell als die Säule ihres Geschäftes betrachtet. Das so genannte „Kleine Spiel“, das heißt, das Spiel an den Slot-Machines in den Automatenälen der Spielbanken hatte 1980 nur rund ein Zehntel zu den Bruttospieleinsätzen beigetragen. Die Spielbanken haben seitdem das Kleine Spiel in das Zentrum ihrer Geschäftspolitik gestellt und konnten mit erfolgreichem „Trading-down“ neue Kundenkreise ansprechen. Schon 1990 hatte der Anteil des Automatenspiels 45 % an den Bruttospieleinsätzen der Spielbanken erreicht und bis Mitte des letzten Jahrzehnts ist er bei hohen Zuwachsraten weiter auf rund 75 % angestiegen.

Der Erfolg der staatlichen und staatlich-lizenzierten Spielbanken stand in einer engen Beziehung zu der Eröffnung neuer Spielbanken sowie örtlich getrennter Automatenäle (sog. Dependancen). Gezielt wurden neue, bisher nicht in den Spielbanken zu findende Kundenkreise erschlossen. Die Eröffnung von Dependancen im Bereich der Innenstädte, das Angebot von Automatenpielen mit der Möglichkeit von kleinen bis unbeschränkt hohen Einsätzen, die Aufweichung der in der Vergangenheit strikten Kleiderordnung sowie der Wegfall des so genannten Residenzverbots und die Absenkung des Zutrittsalters von 21 auf 18 Jahre waren Maßnahmen, um Kunden mit „kleinerem Geldbeutel“ anzusprechen. Von Seiten der Automatenaufstellunternehmer wurden in diese

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

Zeit Klagen laut, dass fallweise Kunden dem gewerblichen Geldgewinnspiel den Rücken kehrten und nahe gelegene Spielbanken aufsuchten.

Seit Mitte des letzten Jahrzehnts haben sich die Rahmenbedingungen für den Glücks- und Gewinnspielmarkt grundlegend gewandelt. Drei tiefgreifende Ereignisse waren hierfür verantwortlich:

- Die schwierige Situation des gewerbliche Geldgewinnspiels im Wettbewerb mit den auf abgeschotteten Märkten agierenden Anbietern öffentlicher und staatlich-konzessionierter Glücksspiele, die laufend mit neuen Produkten Wachstum generieren konnten, hatte das BMWi im Herbst 2000 veranlasst¹⁶, eine strukturelle Reform der SpielV in Angriff zu nehmen.¹⁷ Der politische Willensbildungsprozess konnte jedoch erst 2005 abgeschlossen werden. Seit dem 1. Januar 2006 arbeitet die Branche unter verbesserten, mit der Situation in anderen europäischen Ländern vergleichbaren Rahmenbedingungen der novellierten SpielV. Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft hat den notwendigen Gestaltungsspielraum erhalten, um in Bezug auf die Attraktivität der Spiele mit dem staatlichen und staatlich-konzessionierten Glücksspiel bestehen zu können.
- Das staatliche und staatlich-lizenzierte Glücksspiel steht seit Jahren im Spannungsfeld zwischen einerseits der ordnungspolitischen Begründung, den Marktzugang zu beschränken, um den Spieltrieb zu kanalisieren und dem illegalen Spiel den Boden zu entziehen und andererseits dem erwerbswirtschaftlichen Streben, mit innovativen Glücksspielangeboten und aggressiver Werbung Wachstum zu generieren. Von zentraler Bedeutung war in diesen Kontext das „Sportwettenurteil“ des BVerfG vom 28. März 2006, in dem es die Ausgestaltung des staatlichen Wettmonopols beanstandete. Das Gericht kritisierte Rege-

¹⁶ Erste Vorbereitungen zu einer Reform wurden bereits 1998 getroffen.

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

lungsdefizite, da sowohl das Bayrische Staatslotteriegesetz als auch der 2004 ratifizierte Lotteriestaatsvertrag nahezu nur Bestimmungen zur Zuständigkeit und zur Organisation des Glücksspiels enthalten. Das BVerfG erklärte das Sportwettenmonopol in der zu beurteilenden Ausgestaltung für nicht mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit vereinbar. Dem Gesetzgeber wurde aufgetragen, bis zum 31.12.2007 einen verfassungsgemäßen Rahmen für das Glücksspiel zu schaffen. In dem Urteil waren zwei prinzipielle Wege aufgezeigt, eine verfassungsgemäße Regulierung zu erreichen: Entweder eine Öffnung, die privaten Anbietern die Möglichkeit gibt, in dem lukrativen Markt erwerbswirtschaftlich tätig zu sein, oder eine strikte Regulierung, die die gesellschaftspolitische Zielsetzung einer Eindämmung des Glücksspiels ernsthaft verfolgt. Die für die Ausgestaltung des Glücksspielrechts verantwortlichen Länder hatten sich für den zweiten Weg entschieden. Ein neuer GlüStV wurde von allen Ländern rechtzeitig zum 1. Januar 2008 ratifiziert. In § 1 GlüStV sind umfassend die Ziele zur Begründung des Monopols aufgeführt, insbesondere das Entstehen von Glücksspiel- und Wertsucht sowie das Ausweichen auf nicht erlaubte Glücksspiele zu verhindern, den Jugend- und Spielerschutz zu gewährleisten und den Spieler vor betrügerischen Machenschaften zu schützen. Der GlüStV enthält eine Reihe von das Glücksspiel eindämmenden Regelungen, wie Werbe- und Vertriebsbeschränkungen, ein Verbot von online Glücksspielen, Zugangskontrollen für Spielbanken auch beim Kleinen Spiel und eine bundesweite Datei für gesperrte Spieler. Die Kommunikation zwischen Deutschland und der Europäischen Kommission im Zusammenhang mit der Notifizierung des GlüStV weist allerdings auf eine Reihe von kritischen Punkten hin, die einer Beschränkung des Marktzugangs privater Anbieter im Wege stehen.¹⁸ Am 31. Januar 2008 hat die EU-Kommission sogar ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet. Die durch den

¹⁸ H.-G. Vieweg, *Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2007 und Ausblick 2008*, München 2001, S. 39 ff.

GlüStV festgeschriebenen Beschränkungen des staatlichen und staatlich-lizenzierten Glücksspiels – insbesondere Werbebeschränkungen, Zugangskontrollen zu den Automaten Sälen der Spielbanken sowie der Ausschluss des Vertriebswegs Internet - haben in der jüngsten Vergangenheit einen für die Spielbankenbetreiber schmerzlichen Rückgang der Geschäftstätigkeit ausgelöst.

- Unregulierte Glücksspiele haben in Deutschland in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Hierbei handelt es sich insbesondere um grenzüberschreitende Angebote aus dem Internet. Die gesamte Bandbreite des staatlichen und staatlich-lizenzierten Angebots ist hiervon im doppelten Sinn betroffen. Während ausländische Anbieter den deutschen Glücksspielmarkt erobern, haben sich die Länder im GlüStV darauf geeinigt, die Aktivitäten im Internet einzustellen. Das staatliche Sportwettangebot wurde in den zurückliegenden Jahren durch diese Konkurrenz marginalisiert. Beliefen sich die Einsätze im Jahr 2000 auf 540,4 Mio. € so waren es 2009 nur noch 184,5 Mio. €, dies entspricht 2 bis 3 % des gesamten Sportwettenmarktes. Deutlich über 95 % werden über illegale Angebote abgewickelt. Die Spielbanken leiden stark unter online angebotenen Glücksspielen, die auf ausländischen Webseiten eingerichtet, sich jedoch in deutscher Sprache direkt an inländisches Klientel wenden. Konkurrierende Angebote deutscher Spielbanken, die es in der Vergangenheit im Internet gab, sind durch den GlüStV verboten.

Im regulierten Markt konnten die staatlichen und staatlich-konzessionierten Anbieter bis 2005 expansive Geschäftsstrategien verfolgen, mit innovativen Spielangeboten und aggressiver Werbung ihren Umsatz kräftig ausweiten und fiskalische Ziele verfolgen. Allerdings stand dieser unternehmerische Gestaltungsspielraum im Widerspruch zu den übergeordneten gesellschaftspolitischen Zielsetzungen, das Glücksspiel einzudämmen, den Spieltrieb zu kanalisieren und die Spielsucht zu bekämpfen, die als alleinige Begründung für eine Beschränkung des Marktzugangs herangezogen werden können. Der Einfluss der veränderten Rahmenbedingungen auf die verschiedenen Gruppen von Anbietern im Glücks- und Gewinnspielmarkt lässt sich unmittelbar aus Tabelle 3 ablesen.

Tabelle 3: Entwicklung des regulierten und unregulierten Glücks- und Gewinnspielmarktes
- gemessen an den Bruttospielerträgen -

Marktsegmente	1995		2005		2009		Veränderungsra- ten in %	
	Mrd. € ¹⁾	Anteile in%	Mrd. € ¹⁾	Anteile in%	Mrd. € ¹⁾	Anteile in%	1995 - 2005	2006 - 2009
Regulierter Markt								
Lotterien und Wetten ²⁾	4,24	59,3	5,33	59,6	4,40	46,0	2,3	-4,7
Spielbanken	0,74	10,3	0,95	10,7	0,62	6,5	2,5	-10,1
Gew. Geld- Gewinnspiel	2,18	30,4	2,35	26,3	3,70	38,7	0,8	12,0
Summe 1	7,16	100,0	8,63	96,6	8,72	91,2	1,9	0,3
Unregulierter Markt								
Online Wett- markt ³⁾			0,11	1,2	0,30	3,1		28,5
Online Casinos ³⁾			0,09	1,0	0,21	2,2		23,6
Online Poker ³⁾			0,10	1,2	0,34	3,6		35,8
Summe 2			0,30	3,4	0,85	8,9		29,7
Gesamtmarkt								
Summe 3			8,93	100,0	9,57	100,0		1,7
Sonst. Unreg. Angebot ^{3), 4)}					1,00			
Summe 4					10,57			
1) Gemessen am Bruttospielertrag (=Kasse), der der Spieleinsatz abzüglich der ausgeschütteten Gewinne ist. 2) Inkl. Deutscher Lotto- und Totoblock, Klassen- und Fernsehlotterien, Gewinnsparen, Sport- und Pferdewetten. 3) Basiert auf Marktuntersuchungen von Goldmedia. 4) Insbesondere stationäre Wetten, Schwarzmarkt Wetten. Anmerkung: Additionen können durch Auf- und Abrundungen von den Summen abweichen.								

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

Im Ergebnis führten die Vorschriften des am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen GlüStV zu einem Rückgang des staatlichen und staatlich-konzessionierten Glücksspiels und

schaffen gleichzeitig dem unregulierten Glücksspiel einen Freiraum. Seit Mitte des letzten Jahrzehnts kam es zu massiven Marktanteilsverschiebungen. Insbesondere der Markt für Sportwetten ist von den Maßnahmen hart getroffen worden, aber auch Lotterien und Spielbanken waren Leidtragende der Entscheidung der Länder, den Zugang zum Glücksspielmarkt dem Staat vorzubehalten.¹⁹

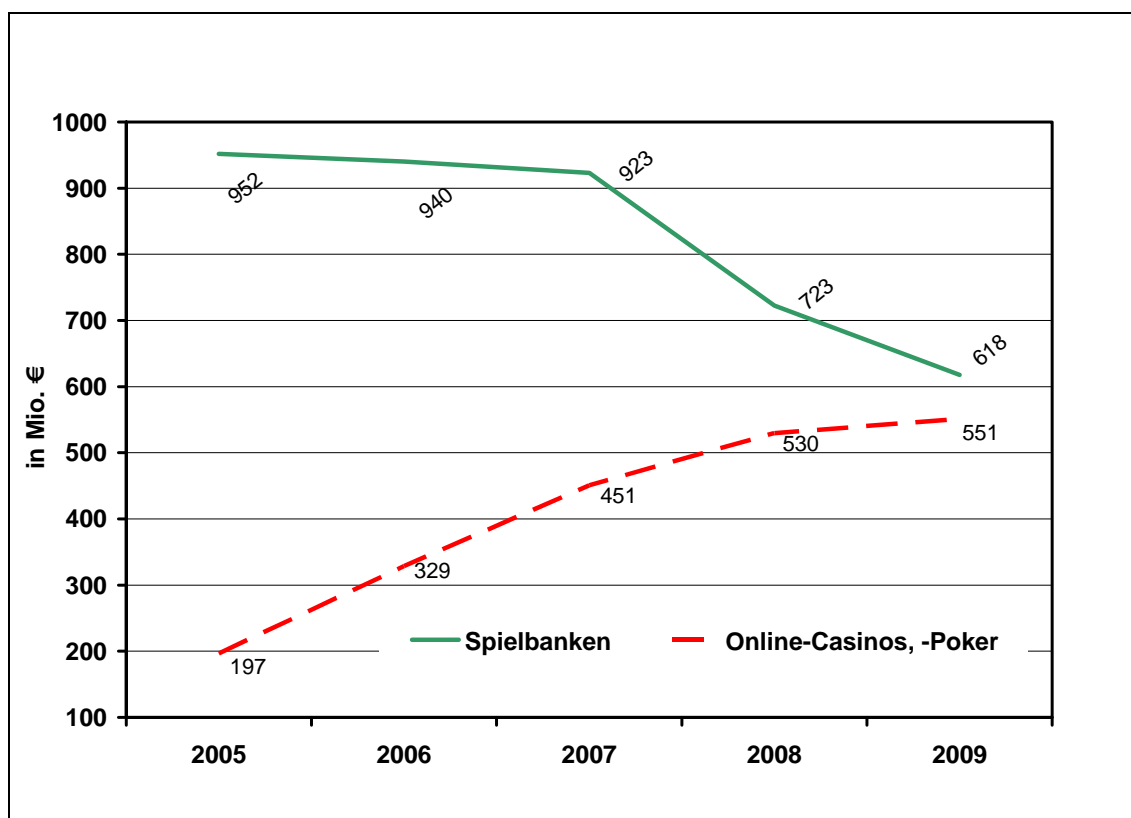
Die Umsätze der deutschen Spielbanken und konkurrierender Internetangebote mit Kunden aus Deutschland weisen seit Mitte des letzten Jahrzehnts einen komplementären Verlauf auf, der auf eine bestehende Konkurrenzsituation hinweist (Abbildung 2). Bei den Gründen führen die Betreiber der Spielbanken u. a. an, dass gesperrte Spieler aufgrund der Ausweiskontrollen zu den Spielhallen abwandern.²⁰ Zur Relevanz dieses Phänomens sind bisher keine belastbaren Daten zur Verfügung gestellt worden.²¹

¹⁹ Zur Konkurrenzsituation zwischen dem regulierten und dem unregulierten Glücksspielmarkt in Deutschland seit dem Inkrafttreten des GlüStV siehe: Fraktionen der CDU und FDP im Schleswig-Holsteinischen Landtag; Eckpunktepapier zum Entwurf des Glücksspielvertrags, vorgelegt am 9. Juni 2010, Kiel 2010, S. 2 f.

²⁰ Frankfurter Allgemeine Zeitung, Spielbanken verzeichnen weiter Ertragsrückgänge, 15. Oktober 2010, S. 21.

²¹ BMWi, Bericht, Evaluierung der Novelle der Spielverordnung (im Hinblick auf die Problematik des Pathologischen Glücksspiels), Berlin, 6. Dezember 2010, S. 59 f. Bundesratsdrucksache 881/10.

Abbildung 2: Gegenüberstellung der Bruttoerträge der Spielbanken und konkurrierender Angebote im Internet



Quelle: VDAI; Archiv- und Informationsstelle der Lotto- und Totounternehmen; Goldmedia; ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

Die mit der Novellierung der SpielV für das gewerbliche Geldgewinnspiel verfolgten Ziele waren auf eine Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Angebots gegenüber dem staatlichen und staatlich-lizenzierten Glücksspiel und gegenüber dem Angebot im Internet ausgerichtet. Nach langen Jahren nahe der Stagnation – bereinigt um die Inflation mit dem Deflator für das Bruttoinlandsprodukt waren die Bruttoerträge beim Geldgewinnspiel sogar rückläufig – gelang es den gewerblichen Anbietern im Glücks- und Gewinnspielmarkt unter den verbesserten Rahmenbedingungen wieder auf die Konkurrenz aufzuschließen. Die in Tabelle 3 ausgewiesene hohe durchschnittliche Zuwachsrate von 12 % für die Bruttospielerträge des Geldgewinnspiels im Zeitraum von 2006 bis 2009 muss allerdings vor dem Hintergrund bewertet werden, dass (1) das Basisjahr den unteren Tiefpunkt einer Schwächephase darstellt und (2) mit der Ausweitung der Umsätze beim Geldgewinnspiel die aufgrund des Verbots des Betriebs von rund 80.000

Fun-Games seit dem 1. Januar 2006 wegfallenden Umsätze kompensiert werden mussten. Deren Umsätze waren unter der Rubrik Unterhaltungsgeräte ohne Geldgewinn verbucht worden. Ihr Rückgang ist nicht Teil des Glücks- und Gewinnspielmarkts muss aber bei einer umfassenden Bewertung der wirtschaftlichen Entwicklung der Unterhaltungsautomatenwirtschaft berücksichtigt werden.²²

2.2. Europarecht und Internet erzwingen weitere Eingriffe in die Regulierung

Die Regulierung des deutschen Glücks- und Gewinnspielmarktes basiert traditionell auf einer Zweiteilung der Kompetenzen. Während das Glücksspiel 1945 in die Kompetenz der Länder überging, erfolgt die Regulierung des gewerblichen Geldgewinnspiels als Teil des Wirtschaftsrechts auf Bundesebene. Glücksspiel ist nach § 284 StGB in Deutschland verboten und steht unter Erlaubnisvorbehalt. Der Marktzutritt liegt in der Entscheidungsbefugnis der Länder. Privaten Unternehmen ist ein freier Zugang verwehrt. Diese Zugangsbeschränkung steht im Spannungsfeld deutscher und europäischer Rechtsprechung. Sie schränkt die gemäß Art. 12 GG garantierte Berufsfreiheit ebenso wie die in den Art. 43 und Art. 49 des EG-Vertrags vereinbarte Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit ein.

Das gewerbliche Unterhaltungsspiel unterliegt dem in Bundeshoheit befindlichen allgemeinen Gewerberecht. Es unterscheidet hinsichtlich der Unterhaltungsspielgeräte zwischen solchen ohne Gewinnmöglichkeit und solchen mit Geld- oder Warengewinnmöglichkeit. Spielgeräte, bei denen der Spieler einen Gewinn erzielen kann, dürfen unter bestimmten Voraussetzungen zugelassen und aufgestellt werden. Diese Beschränkungen sollen die Zielsetzung der §§ 33c ff GewO verwirklichen. Von zentraler Bedeu-

²² Zu einer detaillierten Diskussion der gesamten Umsätze der Unterhaltungsautomatenwirtschaft siehe: Kapitel 1.4.

tung ist § 33e GewO, wonach Spieler keine unangemessen hohen Verluste in kurzer Zeit erleiden dürfen.

Aus dieser sehr allgemeinen Gegenüberstellung der Regulierung des Glücks- und Gewinnspielmarkts erhellen sich die prinzipiell unterschiedlichen Vorgehensweisen bei der Gestaltung der institutionellen Rahmenbedingungen. Beim monopolisierten Glücksspielmarkt erfolgt die Steuerung des Angebots durch eine Beschränkung des Marktzutritts. Nur staatliche Unternehmen oder Private mit staatlichen Lizenzen dürfen Glücksspiel offerieren. Beim gewerblichen Geldgewinnspiel erfolgt die Steuerung des Angebots durch die Vorgabe von Gestaltungsparametern für das Spiel, wie z.B. die Laufzeit, die Höhe des Einsatzes, Gewinn- und Verlustsummenbeschränkungen, die Vorgabe eines maximalen Durchschnittsverlusts pro Stunde und die Vorschrift einer Spielpause. Die einschlägigen Regeln für die Spezifizierung der GGSG, ihre Zulassung und ihre Überprüfung im laufenden Betrieb ebenso wie die höchstzulässige Zahl der aufzustellenden Geräte sind in der SpielV zusammengefasst.

Generell ist der Zutritt zum Markt für das gewerbliche Geldgewinnspiel nicht beschränkt. Dennoch kann nicht jede Person eine Spielstätte betreiben oder als Unternehmer GGSG in der Gastronomie aufstellen. Für das Aufstellen von Spielgeräten mit Gewinnmöglichkeit ist eine Aufstellerlaubnis notwendig. § 33c Abs. 1 GewO nennt Mindestanforderungen an die erforderliche Zuverlässigkeit für den Erhalt einer Erlaubnis. Darüber hinaus verlangt § 33c Abs. 3 GewO eine Bescheinigung über die Geeignetheit des Aufstellplatzes und für die Errichtung einer Spielstätte eine Spielhallenerlaubnis gemäß § 33i GewO.

Die Angebotsseite des Glücks- und Gewinnspielmarkts kennt in Deutschland drei Kategorien von Unternehmen, die staatlichen Unternehmen und staatlich-lizenzierten Unternehmen, die dem GlüStV unterliegen, sowie private Unternehmen, die dem Gewerbeamt des Bundes unterliegen. Beide Formen der Regulierung haben in Deutschland eine lange Tradition. Für alle drei Arten von Unternehmen ist ein institutioneller Rahmen vorgegeben, der prinzipiell geeignet ist, die in § 1 GlüStV vorgegebenen Ziele zu errei-

chen, insbesondere das Entstehen von problematischem und pathologischem Spielverhalten sowie das Ausweichen auf nicht erlaubte Glücksspiele zu verhindern, den Jugend- und Spielerschutz zu gewährleisten und den Spieler vor betrügerischen Machenschaften zu schützen. Insofern spricht nichts gegen ein Beibehalten des institutionellen Wettbewerbsmodells. Hierfür spricht zusätzlich auch die Tatsache, dass die Regulierung des gewerblichen Geldgewinnspiels sich im Gegensatz zum GlüStV als europarechtlich unproblematisch erwiesen hat. Im Unterschied zum GlüStV hat die am 1. Januar 2006 in Kraft getretene novellierte SpielV das Notifizierungsverfahren bei der Europäischen Kommission ohne Einwände durchlaufen.

2.2.1. Die Beschränkung des Marktzutritts bleibt der zentrale Stolperstein einer europarechtlich konformen Regulierung

In seiner Entscheidung in der Rechtssache Gambelli hat der EuGH festgestellt, dass nationale Rechtsvorschriften über die Veranstaltung von Glücksspielen der Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit (Art. 43, Art. 49 EG-Vertrag) nicht entgegenstehen, wenn diese zur Erreichung übergeordneter politischer Ziele, wie der Gesundheits- oder Sozialpolitik, tatsächlich gerechtfertigt sind. Folgende Kriterien sind zu beachten:²³

- Dient eine Regulierung des Glücksspiels – auch mit Blick auf die Geschäftspolitik der öffentlich-rechtlichen Anbieter – tatsächlich den sie rechtfertigenden Zielen, beispielsweise dem Spielerschutz.
- Fiskalische Interessen dürfen aus europarechtlicher Sicht kein Grund für den Ausschluss privater Anbieter vom Markt sein.
- In diesem Kontext wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Veranstaltung von Glücksspielen der Dienstleistungsfreiheit nach Art 49ff EG und nach Art. 43 EG der Niederlassungsfreiheit unterliegen.

²³ EuGH, Rs. C-243/01 „Gambelli“, Urteil vom 6. November 2003.

- Eine Einschränkung durch gesetzliche Regelungen eines Mitgliedsstaates ist nur zulässig, wenn sie in erster Linie tatsächlich dem Ziel dient, die Gelegenheit zum Spiel zu verhindern oder sonstige Erfordernisse des Allgemeinwohls gegeben sind.
- Sind Einschränkungen nicht durch die verfolgten Ziele gerechtfertigt, so sind strafrechtliche Sanktionen und sonstige Beschränkungen unverhältnismäßig.
- Die Prüfung ist Angelegenheit des Mitgliedsstaats bzw. des vorlegenden Gerichts.

Anders als für den Glücksspielmarkt sind für das gewerbliche Geldgewinnspiel unmittelbare Auswirkungen aus der Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie – selbst dann, wenn der Glücks- und Gewinnspielmarkt nicht ausgenommen bleibt – kaum zu erwarten. Die Einrichtung einer Spielstätte ist rechtlich gesehen eine an einen inländischen Standort gebundene Niederlassung. Ihre Genehmigung erfolgt - unabhängig von der Herkunft des Unternehmers – ausschließlich auf Grund der Gewerbeordnung und dem Bauordnungsrecht der Länder. Die staatliche Regulierung ist nicht von fiskalischen Überlegungen geleitet und insofern steht der ordnungspolitische Rahmen für das gewerbliche Geldgewinnspiel in Übereinstimmung mit der europäischen Rechtsprechung, z.B. dem Urteil in der Rechtssache Gambelli.

In seinen Urteilen vom 8. September 2010 kommt der EuGH zu dem Ergebnis, dass das Glücksspiel in Deutschland trotz des am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen GlüStV nicht in kohärenter und systematischer Weise begrenzt ist.²⁴ Der GlüStV, dessen Laufzeit von vornherein bis zum 31. Dezember 2011 befristet wurde, wird durch die Urteile des EuGH zwar nicht nichtig, sondern gilt zunächst mit seinen Werbe- und Vertriebsbeschränkungen für die staatlichen und staatlich-lizenzierten Glücksspielanbieter weiter.

²⁴ EuGH, Urteile vom 8. September 2010, Rs. C-316/07 „Markus Stoß“, Rs. C-46/08 “Carmen Media Group”, Rs. C-409/06 „Winner Wetten GmbH“.

Aufgrund des gemeinschaftsrechtlichen Vorrangs ist der GlüStV allerdings nicht mehr anwendbar, soweit daraus erwachsende Beschränkungen die grenzüberschreitende Dienstleistungsfreiheit betreffen, wie beispielsweise das aus dem Ausland angebotene Glücksspiel im Internet.

2.2.2. Kohärente Regulierung des Glücks- und Gewinnspielmarktes

Die Kohärenz der nationalen Vorschriften zur Regulierung des Glücks- und Gewinnspielmarktes ist ein wichtiges Kriterium der europarechtlichen Bewertung der Zulässigkeit von Beschränkungen des Marktzugangs. Die vertikale Kohärenz betrifft die Stimmigkeit des institutionellen Rahmens und der mit der Beschränkung des Marktzugangs verfolgten Ziele innerhalb eines Marktsegments. Horizontale Kohärenz betrifft die Stimmigkeit der Gesamtheit der institutionellen Rahmenbedingungen über alle Marktsegmente. Der EuGH hatte in seinen Entscheidungen bisher die rechtliche Bewertung an der vertikalen Kohärenz ausgerichtet. Generalanwalt Mengozzi hatte in seinen Schlussanträgen zu den beim EuGH anhängigen Vorabentscheidungsverfahren, für die die Urteile am 8. September 2010 ergangen sind, deutlich gemacht, dass aus europarechtlicher Sicht bezogen auf Kohärenz und Systematik keine einheitliche Regulierung des Spielmarktes (horizontale Kohärenz) notwendig ist, sondern - wie auch das BVerfG in seiner Entscheidung vom 20. März 2009 festgestellt hat – die Kohärenz innerhalb eines jeden Spielsegments (vertikale Kohärenz) gewährleistet sein muss.²⁵

Erstmals weicht der EuGH in einem Urteil von seiner bisher strikt vertikalen Betrachtungsweise ab und problematisiert die horizontale Kohärenz, die nicht gewährleistet sei. Intensive Werbekampagnen der staatlichen Monopole dienen der Gewinnmaximierung. Hinzu kommen Kasino- und Automatenspiele, die nicht dem staatlichen Monopol unter-

²⁵ Schlussanträge Paolo Mengozzi vom 4. März 2010, Rs. C 316/07 „Markus Stoß“ u. a.; BVerfG, Beschluss vom 20. März 2009, Az. 1 BvR 2410/08, Rdn. 17.

liegen, aber ein höheres Suchtpotential als vom Monopol erfasste Spiele aufweisen und die zudem noch expandieren. Eine solche Politik zielt eher darauf ab, zur Teilnahme an Spielen zu animieren, so dass die mit dem öffentlichen Monopol beabsichtigte Zielsetzung, nämlich übermäßiges Spielen zu verhindern, nicht mehr wirkungsvoll verfolgt werden kann. Das Monopol ist mit Blick auf Art. 49 EG-Vertrag nicht mehr gerechtfertigt.²⁶

Der EuGH ist in seinen Entscheidungen an die Tatsachenfeststellungen der jeweils vorliegenden nationalen Gerichte für seine europarechtliche Bewertung gebunden. Seinen Urteilen lagen, da in den Verfahren vor den vorliegenden Gerichten offenbar nicht vorgetragen, keine Informationen zur Regulierung des gewerblichen Geldgewinnspiels zugrunde. Nicht ausreichend gewürdigt wird damit offenbar, dass das in §§ 33c ff GewO und der hierzu erlassenen SpielV geregelte gewerbliche Spielrecht ebenso wie die vom GlüStV erfassten Glücksspiele seit jeher von Aspekten des Spielerschutzes dominiert wird und daher ebenfalls die in § 1 GlüStV formulierten Ziele erfüllt.²⁷

2.2.3. Die jüngsten Urteile des Europäischen Gerichtshof erzwingen eine weitere Änderung des Glücksspielstaatsvertrags

Die Ministerpräsidentenkonferenz vom 20. bis 22. Oktober 2010 beauftragte eine Arbeitsgruppe der Chefs der Staatskanzleien (CdS) zwei alternative Entwürfe von Änderungsverträgen des GlüStV sowie zusätzlich eine Variante zur ersten Alternative zu erarbeiten:

- Alt. 1: Weiterentwicklung des Monopols

²⁶ Gerichtshof der Europäischen Union, „Mit dem im Rahmen der Organisation von Sportwetten und Lotterien staatlich errichteten Monopol wird das Ziel der Bekämpfung der mit Glücksspielen verbundenen Gefahren nicht in kohärenter und systematischer Weise verfolgt...“, Pressemitteilung Nr. 78/10, Luxemburg, den 8. September 2010; Urteil vom 8. September 2010, Rs. C – 46/08 „Carmen Media“.

²⁷ OVG NRW, Beschluss vom 30. Juli 2008, Az. 4 B 2056/07, Rdn. 49.

- Alt. 1, Variante: Beibehaltung des Monopols verbunden mit einer zeitlich befristeten Testphase im Bereich der Sportwetten (Experimentierklausel)
- Alt. 2: Erhalt des Lottomonopols und Öffnung des Markts für Sportwetten durch ein Konzessionsmodell.

Die Formulierung der Alternativen signalisiert die Erkenntnis der Länder, dass das Monopol in der bisherigen Form nicht in ganzer Breite aufrecht zu erhalten sein wird. Dies gilt in erster Linie für die Sportwetten in Deutschland, die inzwischen von ausländischen Anbietern online dominiert werden. Auch die Beschränkung der Vertriebskanäle hat sich nachteilig auf die Geschäftsentwicklung ausgewirkt.²⁸

In den Entwürfen zum GlüStV nehmen Vorschläge zur Beschränkung des gewerblichen Geldgewinnspiels breiten Raum ein. Sie umfassen:

- Einführung einer zusätzlichen glücksspielrechtlichen, zeitlich beschränkten Erlaubnis für Spielstätten,
- Begrenzung der Zahl von Spielstätten,
- Mindestabstände zwischen Spielstätten,
- Verbot von Mehrfachkonzessionen,
- Sperrzeiten von mindestens 6 Stunden für Spielstätten und
- Spielersperre mit Identitätskontrolle und Sperrdatenabgleich für Spielstätten und Gaststätten.

Regelungen, die das gewerbliche Geldgewinnspiel berühren, betreffen die konkurrierende Gesetzgebung von Bund und Ländern. Die Zuständigkeit des Bundes für das

²⁸ Auf die zu erwartenden Schwierigkeiten, das Monopol europarechtskonform aufrecht zu erhalten, wurde schon frühzeitig hingewiesen. Siehe: H.-G. Vieweg, Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2006 und Ausblick 2007, München 2007, S. 28 f.

Geldgewinnspiel ist zweifelsfrei auch im Begründungsteil des derzeit gültigen GlüStV (A.ii.3) formuliert:

„In den Staatsvertrag können – entgegen den fachlichen Vorschlägen der Suchtexperten – keine Anforderungen an das gewerbliche Spiel in Spielhallen aufgenommen werden. Hier sind die Länder an einer Regelung durch die abschließende Normierung des Bundes in der Gewerbeordnung (GewO) und der Spielverordnung gehindert; die in der Föderalismusreform übertragene Zuständigkeit für die Spielhallen umfasst nur die (räumlich radizierte) Spielhallenerlaubnis in § 33i GewO, nicht dagegen das gewerbliche Spielrecht der §§ 33 c – g GewO.“

Dennoch schlägt die CdS-Arbeitsgruppe Vorschriften für das gewerbliche Geldgewinnspiel in den Entwürfen des GlüStV vor. Hierbei geht es offenbar in erster Linie um die Zurückdrängung von gewerblicher Konkurrenz, die von einigen Ländern als störend empfunden wird, als um die Herbeiführung eines kohärenten Regelungssystems. Ein Auftrag zu Regulierung des gewerblichen Geldgewinnspiels kann aus den Urteilen des EuGH nicht abgeleitet werden. Die CdS-Arbeitsgruppe steht darüber hinaus in Widerspruch zur Abstimmung von Bund und Ländern bezüglich von Fragen der EU Kommission im Vertragsverletzungsverfahren gegen den GlüStV sowie zum Ausführungsgesetz NRW (VVV Nr. 2007/4866). Die gemeinsame Position von Bund und Ländern besteht darin, dass die nationalen Staaten ihr Spielrecht entsprechend den unterschiedlichen Spielangeboten gestalten dürfen, also keine einheitliche Regelung für alle Glücksspiele geboten ist.

2.2.4. Zuständigkeit von Bund und Ländern nach der Föderalismusreform

Am 1. September 2006 trat mit einer Grundgesetzänderung die erste Stufe der Föderalismusreform in Kraft. Durch die Reform sollen die Handlungs- und die Entscheidungsfreiheit von Bund und Ländern verbessert, die politischen Verantwortlichkeiten deutlicher zugeordnet sowie die Effizienz und die Zweckmäßigkeit bei der Aufgabenerfüllung gesteigert werden. Mit der Reform wird die Zahl der Gesetze, denen der Bundesrat zustimmen muss, verringert. Die Länder erhielten einige neue Gesetzgebungskompeten-

zen, die bisher in der konkurrierenden aber meist vom Bund in Anspruch genommenen Zuständigkeit lagen.

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

Umfang und Reichweite der Länderkompetenzen werden gegenwärtig diskutiert. Die Entstehungsgeschichte der Föderalismusreform I zeigt, dass die Vertreter von Bund und Ländern sich bei der Ausformulierung der Ausnahmen zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG auf Einzelregelungen verständigten, die vollständig und ausschließlich „lokal radiziert“ sind. Bei der Formulierung des Ausnahmekatalogs hat der Verfassungsgeber eine in § 33i GewO und zahlreichen weiteren Vorschriften des einfachen Rechts (Ladenschlussgesetze, Baunutzungsverordnung, Kommunalabgabensteuergesetze) normativ ausgeformte Materie vorgefunden, die, ohne gegen den Vorrang der Verfassung zu verstoßen, angewendet werden kann. In seiner Zusammenfassung der Genese des Rechts der Spielhallen kommt Hans-Peter Schneider zu dem Ergebnis, dass der Bund nur bereit war, den Ländern aus dem Bereich des „Rechts der Wirtschaft“ die alleinige Gesetzgebungsbefugnis für nur solche Einzelregelungen zu überlassen, die ausschließlich „lokal radiziert“ sind, d.h. neben dem Ortsbezug keine darüber hinaus reichenden Wirkungen

entfalten.²⁹ Eine Mindermeinung vertritt Johannes Dietlein, der in einer Studie zu diesem Thema zum gegenteiligen Ergebnis kommt.³⁰

Trotz der prozeduralen Verknüpfungen besteht nach Schneider zwischen dem „**Recht der Spielhallen**“ im Sinne von § 33i GewO und dem „**Recht der Spielgeräte**“ (einschließlich ihrer Aufstellung) in §§ 33c bis h GewO kein notwendiger normativer Zusammenhang, der es geböte, das Recht der Spielhallen in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG unter Einbeziehung zumindest von Teilen des Spielgeräterechts weit auszulegen, so dass es das gesamte gewerbliche Gewinnspiel umfassen würde.³¹ Zu ähnlichen Ergebnissen und einer auf § 33i GewO beschränkten Zuständigkeit der Länder kommen auch die meisten anderen Autoren.³² Eine eng definierte Zuständigkeit der Länder mit Blick auf das Spielhallenrecht wird sogar von den Ländern selbst im Anhang des GlüStV (A.ii.3) anerkannt.

Das Recht der Spielgeräte ist seinem Inhalt nach ein auf Bundesebene anzusiedelndes Recht, das eine einheitliche technische Konfiguration, die Überprüfung der Konformität und eine einheitliche Beschränkung des Gefährdungspotentials der GGSG für Deutschland gewährleistet, ebenso wie den freien Warenverkehr. In enger Beziehung zu Konfi-

²⁹ Hans-Peter Schneider, Das Recht der Spielhallen nach der Föderalismusreform, in: Föderalismus Studien Bd. 23, Baden-Baden 2009, S. 10 ff.

³⁰ Johannes Dietlein, Die Gesetzeszuständigkeiten der Länder für das Spielhallenwesen – Kompetenzziele und materielle Fragen des neuen Art. 74 Abs.1 Nr. 11 GG, in ZfWG, Februar 2008, S. 12 ff.

³¹ Hans-Peter Schneider, Das Recht der Spielhallen nach der Föderalismusreform, in: Föderalismus Studien Bd. 23, Baden-Baden 2009, S. 45.

³² Winfried Kluth, Die Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Spielhallen nach der Neufassung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, in: Hallesche Schriften zum öffentlichen Recht Bd. 19, Halle an der Saale 2010.

Zur umfassenden Diskussion der Positionen siehe:

BMW, Bericht, Evaluierung der Novelle der Spielverordnung (im Hinblick auf die Problematik des Pathologischen Glücksspiels), Berlin, 6. Dezember 2010, S. 63 ff. Bundesratsdrucksache 881/10.

guration und Gefährdungspotential steht in sachlicher Hinsicht die Art und Weise ebenso wie die Anzahl der aufzustellenden GGSG, die bundeseinheitlich zu regeln sind.³³

2.2.5. Staatliche Eingriffsmöglichkeiten in die Unterhaltungsautomatenwirtschaft

2.2.5.1. Baunutzungsverordnung

Beim Bau einer Spielstätte sind verschiedene Regelwerke zu beachten, die den Gestaltungsspielraum einengen. Eine wesentliche Einschränkung geht von der Baunutzungsverordnung (BauNVO) in der novellierten Fassung von 1993 aus. Danach ist der Bau von Spielstätten, die baurechtlich als Vergnügungsstätten kategorisiert sind, in sieben von neun Baugebietskategorien prinzipiell unzulässig. In einer Kategorie (Gewerbegebiete) sind Spielstätten ausnahmsweise und nur in einer Kategorie (Kerngebiet) sind sie allgemein zulässig. Die Genehmigungen der Bauaufsichts- und der Gewerbebehörden basieren auf ortsspezifischen planungsrechtlichen Feststellungen, so dass für Aufstellunternehmen bei der 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 Geldgewinnspiel tatsächlich eingerichtet werden können.

³³ BMWi, Bericht, Evaluierung der Novelle der Spielverordnung (im Hinblick auf die Problematik des Pathologischen Glücksspiels), Berlin, 6. Dezember 2010, S. 65 f, Bundesratsdrucksache 881/10.

Tabelle 4: Gebietsarten der Baunutzungsverordnung

Gebietsart	Zulässigkeit nicht kernge- bietstypischer Vergnügungs- stätten	Zulässigkeit kerngebietstyp- ischer Vergnügungsstätten
Kleinsiedlungsgebiet (WS), § 2 BauNVO	Weder allgemein noch aus- nahmsweise zulässig	Weder allgemein noch aus- nahmsweise zulässig
Reines Wohngebiet (WR), § 3 BauNVO	Weder allgemein noch aus- nahmsweise zulässig	Weder allgemein noch aus- nahmsweise zulässig
Allgemeines Wohngebiet (WA), § 4 BauNVO	Weder allgemein noch aus- nahmsweise zulässig	Weder allgemein noch aus- nahmsweise zulässig
Gebiet zur Erhaltung und Entwicklung der Wohnnut- zung (WB), § 4a BauNVO	Nur ausnahmsweise zulässig	Weder allgemein noch aus- nahmsweise zulässig
Dorfgebiet (MD), § 5 BauNVO	Nur ausnahmsweise zulässig	Weder allgemein noch aus- nahmsweise zulässig
Mischgebiet (MI), § 6 BauNVO	Allgemein in den Bereichen des MI zulässig, die überwie- gend durch gewerbliche Nut- zungen geprägt sind; in allen anderen Bereichen ausnahms- weise zulässig	Weder allgemein noch aus- nahmsweise zulässig
Kerngebiet (MK), § 7 BauNVO	Allgemein zulässig	Allgemein zulässig
Gewerbegebiet (GE), § 8 BauNVO	Ausnahmsweise zulässig	Ausnahmsweise zulässig
Industriegebiet (GI), § 9 BauNVO	Weder allgemein noch aus- nahmsweise zulässig	Weder allgemein noch aus- nahmsweise zulässig

Quelle: Bayerisches Staatsministerium des Innern.

Die Gewährung einer Ausnahme ist eine Ermessensentscheidung, die nur im Bereich von Gewerbegebieten zu fällen ist. Sie hat zu berücksichtigen, ob sich durch das Vorhaben die Gebietsart ändert. Hierbei kann städtebaulich unerwünschten Entwicklungen Rechnung getragen werden. Wichtiger für die Genehmigung einer Spielstätte ist das Kriterium der Befreiung von der Festsetzung des Bebauungsplans. Dieses betrifft die sieben Baugebietskategorien, in denen Spielstätten weder allgemein noch ausnahmsweise zulässig sind. Eine Befreiung ist unter strikten Bedingungen möglich, (1) wenn

die Abweichung (von der Festsetzung des Bebauungsplans) die Grundzüge der Bauleitplanung nicht berührt, (2) ein Befreiungsgrund vorliegt und (3) die Abweichung unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit öffentlichen Belangen vereinbar ist.

Die Eingriffsmöglichkeiten der Gemeinden in die Ansiedlung von Spielstätten besteht 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: (1) ein vielfältiges Erscheinungsbild, das im Wesentlichen durch Schaufenster des Einzelhandels und von Gaststätten geprägt ist, (2) das Risiko eines „Trading down“ Effekts und (3) Belange des Fremdenverkehrs.

Für Gemeinden, die nicht bauplanerisch tätig werden, besteht keine aktive Einflussnahme auf die Ansiedlung von Spielstätten. Eine Verweigerung des Einvernehmens käme nur in Betracht, wenn das Vorhaben bauplanungsrechtlich unzulässig ist. Gemeinden, die sich anlässlich eines konkreten Bauvorhabens für die Überplanung eines Bereichs entscheiden, stehen die Instrumente zur Sicherung der Bauleitplanung und die Zurückstellung des Baugesuchs zur Verfügung.

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, ermöglicht eine Steuerung der 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

den haben, sondern muss im Wesentlichen auch auf kommunaler Ebene mit entsprechender Akzeptanz begleitet worden sein.³⁴

2.2.5.2. Sperrzeitenregelung

Vor über fünf Jahren ist für die Länder mit dem Wegfall der Pflicht zur Festlegung von Sperrzeiten gemäß § 18 Abs. 1 Satz 1 Gaststättengesetz die „Muss-“, zu einer „Kann-“ Bestimmung geworden. Durch die Änderung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG im Rahmen der Föderalismusreform obliegt den Ländern zudem für das Recht der Gaststätten die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz. Die Länder haben damit die Möglichkeit, den gesetzlichen bzw. verordnungsrechtlichen Rahmen an regionale Besonderheiten und die Lebenswirklichkeit anzupassen.

Die Länder nutzen ihre Möglichkeiten sehr unterschiedlich. Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein haben ihre Sperrzeitenregelungen für den gesamten Bereich der Vergnügungsstätten ersatzlos gestrichen. Ähnlich liberal sind die Länder Bayern, Berlin, Hamburg, Hessen und Saarland, in denen bis auf die so genannte Putzstunde ebenfalls rund um die Uhr geöffnet werden darf.

In den übrigen acht Bundesländern existieren jedoch restriktive Sperrzeitenregelungen für Spielstätten, obwohl im Bereich der Gastronomie mit Ausnahme von Baden-Württemberg und Bremen keine Sperrstunden bzw. nur die Putzstunde einzuhalten ist. Die Kommunen können bei Vorliegen eines öffentlichen Bedürfnisses von den Landesregelungen abweichende Sperrzeiten festlegen. In der Stadt Frankfurt am Main wurde eine Verlängerung der Sperrzeiten umgesetzt, die im Innenstadtbereich Nähe Bahnhof

³⁴ Siehe hierzu die umfassende, an die Regierungen adressierte Information des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, Baurechtliche Steuerungsmöglichkeiten bei der Ansiedlung von Spielhallen, München, den 29. September 2010.

eine Schließung der Spielstätten zwischen 2:00 Uhr und 11:00 Uhr erzwingt; außerhalb dieses Bereichs ist die Sperrzeit von 23:00 Uhr bis 8:00 Uhr festgelegt.

Diese Form der Diskriminierung von Spielstätten gegenüber anderen Vergnügungsstätten kann angesichts der Tatsache, dass dort kein Alkohol ausgeschenkt werden darf, und keine besondere Gefährdung für die öffentliche Sicherheit von diesen Einrichtungen ausgeht³⁵, nur darauf gerichtet sein, das Spiel an den GGSG einzudämmen. Diese Maßnahmen beeinträchtigen die Wirtschaftlichkeit der Spielstätten und können auf diese Weise einer Ausbreitung von Spielstätten entgegenwirken. Der Spieler, insbesondere der pathologische Vielspieler wird jedoch immer Wege finden, seine Spielleidenschaft zu befriedigen - bis hin zum Abgleiten in die Illegalität. Spielangebote wird er insbesondere dort leicht erschließen können, wo für die Gastronomie und sonstige Vergnügungsstätten andere Sperrzeiten gelten.

2.2.6. Entwicklungspfade zur Regulierung des Glücks- und Gewinnspielmarktes

Das BVerfG hat mit seinem Urteil vom 28. März 2006 mit Blick auf das Glücksspiel zwei prinzipielle Pfade aufgezeigt, die einerseits, sofern eine Beibehaltung des Monopols gewünscht wird, eine strikte Bekämpfung der Spielsucht und eine Eindämmung des Glücksspiels erfordert, oder andererseits eine kontrollierte Öffnung des Marktes verlangt. Im Zusammenhang mit den jüngsten Urteilen des EuGH muss jede Form der Re-

³⁵ 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. Die Innenministerkonferenz hält es aufgrund des Berichts für erforderlich, die bestehenden landes- und bundesgesetzlichen Regelungen mit dem Ziel zu ändern, das gewerbliche Automatenpiel in Spielhallen und Gaststätten im Interesse der Bekämpfung von Spielsucht 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.

gulierung das Gebot der Kohärenz beachten. Es werden vier (theoretisch) denkbare Handlungsoptionen – möglicherweise in jeweils unterschiedlicher Ausgestaltung - gesehen, die zu einer kohärenten Regulierung des Glücks- und Gewinnspielmarktes führen können.

Die **erste Option** müsste mit Blick auf die Kohärenz bei der Alternative 1 der von den Ministerpräsidenten erwogenen Neugestaltung des GlüStV (s. o.) gewählt werden. Eine Verteidigung des Glücksspielmonopols würde bei den Anbietern, die dem Monopol unterliegen, eine Verschärfung der bestehenden Beschränkungen bei Werbung, Vertrieb und Marktzutritt verlangen. In diesem Fall müsste der Versuch unternommen werden, eine Änderung des gewerblichen Spielrechts oder eine Übertragung der Regelungskompetenz auf die Länder zu erreichen.

In der Perspektive muss bei einer noch strikteren Regulierung von einem weiteren Rückgang des staatlichen und staatlich-lizenzierten Glücksspiels ausgegangen werden. Dem unregulierten Markt wird weiterer Freiraum gegeben. Mit Blick auf den monopolisierten Markt wird insbesondere das Spiel im Internet davon profitieren und seinen in den letzten Jahren begonnenen Siegeszug verstärkt fortsetzen können.

Unter dem Aspekt der Kohärenz müsste das gewerbliche Geldgewinnspiel zusätzlichen Regulierungen unterworfen werden. Hier steht zu befürchten, dass zu den schon bestehenden, umfangreichen und als ausreichend anerkannten Maßnahmen des Spielerschutzes zusätzliche Beschränkungen eingeführt werden, die einen drastischen Umsatzeinbruch bei der Unterhaltungsautomatenwirtschaft mit all den negativen Effekten für Einkommen und Beschäftigung zur Folge haben würde. Spieler würden verstärkt illegale Angebote in Anspruch nehmen, die in einigen Großstädten schon heute eine Herausforderung für das öffentliche Ordnungswesen darstellen.

Diese Option ist aus vielerlei Gründen problematisch. Abgesehen von den verfassungsrechtlichen Problemen, das gewerbliche Geldgewinnspiel aus der Zuständigkeit des Bundes und dem Recht der Wirtschaft zu lösen, muss davon ausgegangen werden, dass

die Einnahmen aus dem Glücksspiel in Deutschland weiter sinken werden, Steuerausfälle zu verzeichnen sind und Kaufkraft über die Internetaktivitäten ins Ausland abfließt. Entsprechende Probleme werden auch von einzelnen Ländern gesehen.³⁶

Hinzu kommt bei dieser Option, dass die betroffenen Unternehmen der Unterhaltungsautomatenwirtschaft auf Entschädigung klagen werden, da sie aufgrund einer übermäßigen Regulierung des Marktes de-facto enteignet würden.³⁷ Die gemäß Art. 12 GG garantierte Berufsfreiheit wird eingeschränkt und die Gefahr der Erdrosselung einer größeren Zahl bisher wirtschaftlich lebensfähiger Unternehmen besteht. Während die bisherige Regulierung des gewerblichen Geldgewinnspiels, wie die Notifizierung der novellierten SpielV gezeigt hat, mit dem Europarecht konform ist, steht zu erwarten, dass die vorgeschlagenen Änderungen einer Überprüfung seitens des EuGH nicht standhalten werden.

Im Rahmen einer **zweiten Option** könnten die Länder auf ihre ordnungsrechtliche Kompetenz für Sportwetten verzichten. Das Recht würde auf den Bund übergehen, der auch die Kompetenz für das gewerbliche Spielrecht sowie für Pferdewetten hat. Diese Option wäre mit Blick auf das in der Kompetenz des Bundes befindliche Recht der Wirtschaft eine systematisch saubere Lösung. Allerdings sind von Seiten der Länder starke Widerstände gegen eine Inanspruchnahme der Bundeskompetenz zu erwarten.

Als **dritte Option** wird von einer Weiterentwicklung des GlüStV bei unveränderten Regelungskompetenzen ausgegangen. Im Bereich der Sportwetten wird eine mit Blick

³⁶ Siehe hierzu: Gemeinsame Erklärung der CDU- und der FDP-Fraktion des Kieler Landtags, Kieler Erklärung zum deutschen Glücksspielwesen, Kiel, 22. September 2010.

³⁷ Insbesondere die in § 25 Abs. 1 und 2 des Entwurfs zur Änderung des GlüStV vorgesehene Limitierung der Zahl der zulässigen Spielstätten läuft auf eine objektive Berufszugangsbeschränkung hinaus, die unverhältnismäßig ist. Siehe hierzu: Redeker, Sellner, Dahs, Zum Entwurf des Staatsvertrags zur Änderung des GlüStV - Monopolentwurf Modell I und Modell III – Experimentierklausel – der CDS-Arbeitsgruppe für die MPK; Stand: 3.12.2010.

auf die anderen Glücksspielangebote kohärente Konzessionslösung eingeführt. Die bundesrechtlichen Kompetenzen für das gewerbliche Geldgewinnspiel und die Pferdewetten bleiben unangetastet.³⁸ Eine abgestimmte Politik von Bund und Ländern ist notwendig, um die seitens des EuGH auf Kohärenz gerichteten Anforderungen erfüllen zu können.

Eine **vierte Option** wäre die Möglichkeit, dass der Bund unter Federführung des BMWi die Gesetzgebungskompetenz für das gesamte Glücksspielwesen an sich zieht. Im Sportwettenurteil vom 28. März 2006 wird explizit ausgeführt, dass eine Neuregelung des Glücks- und Gewinnspielmarktes sowohl durch den Bundes- als auch durch die Landesgesetzgeber erfolgen kann. Insoweit kann der Bund, gestützt auf den Gesetzgebungstitel für das Recht der Wirtschaft nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG unter den Voraussetzungen des Art. 72 Abs. 2 GG tätig werden und ein Bundes-Glücksspielgesetz erlassen. Die Voraussetzungen für ein Gesetzgebungsrecht des Bundes sind

- die Herstellung gleicher Lebensverhältnisse im Bundesgebiet und
- die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse.

Beides ist zweifelsfrei gegeben, so dass der Bund im Streitfall auch ohne die Zustimmung der Länder tätig werden kann. Im Hinblick auf europarechtliche Anforderungen und das im Grundgesetz garantierte Recht der Berufsfreiheit gemäß Art. 12 GG wäre diese Option die beste, um den Glücks- und Gewinnspielmarkt in kohärenter und systematischer Weise zu regulieren. Allerdings besteht bei vielen Ländern auch aus fiskalischen Gründen ein erhebliches Interesse an der Beibehaltung des Monopols – zumindest für Lotterien.

³⁸ Gesetzentwurf der CDU- und der FDP-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag zur Neuordnung des Glücksspiels (Glücksspielgesetz), Drs. 17/1100 (neu).