

März 2016

Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungs- automaten 2015 und Ausblick 2016

Gutachten im Auftrag der Deutschen Automatenwirtschaft

von
Hans-Günther Vieweg

ifo Institut

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

Forschungsbereich:
Industrieökonomik und Neue Technologien

Inhaltsverzeichnis

1. WIRTSCHAFTSENTWICKLUNG	- 1 -
1.1. Wirtschaftliches Umfeld	- 1 -
1.2. Absatz von Sport-, Musik- und Unterhaltungsautomaten	- 7 -
1.3. Bestand der in Deutschland aufgestellten Unterhaltungsautomaten.....	- 20 -
1.4. Umsätze der Unterhaltungsautomatenwirtschaft	- 27 -
2. RAHMENBEDINGUNGEN DER UNTERHALTUNGSAUTOMATENWIRTSCHAFT	- 35 -
2.1. Mit dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüStV 2012) steuert Deutschland auf ein Vertragsverletzungsverfahren zu.....	- 35 -
2.2. Die von Interessen geleitete Politik der Länder verhindert eine europarechtskonforme Regulierung des deutschen Glücks- und Gewinnspielmarkts. ..	- 36 -
2.3. Der Zwischenbericht zur Evaluierung des GlüStV 2012 kann die zentralen Bedenken der Europäischen Kommission trotz beschönigender Darstellungen nicht ausräumen.....	- 40 -
2.4. Die Länder vertiefen mit dem GlüStV 2012 die seitens der EU-Kommission monierte Inkohärenz der Regulierung des deutschen Glücks- und Gewinnspielmarkts.	- 45 -
2.5. Die Maßnahmen der Länder haben eine europarechtlich nicht haltbare Überregulierung des gewerblichen Geldspiels bewirkt.	- 48 -
2.6. Das gewerbliche Geldspiel behauptet sich trotz Überregulierung aufgrund eines attraktiven Angebots im deutschen Glücks- und Gewinnspielmarkt.....	- 56 -
2.7. Leitlinien für eine zeitgemäße europarechtskonforme Glücks- und Gewinnspielregulierung.....	- 63 -

1. Wirtschaftsentwicklung

1.1. Wirtschaftliches Umfeld

Die Weltwirtschaft expandierte 2015 moderat. Wichtige rohstoffexportierende Schwellenländer leiden unter den seit Mitte 2014 stark gesunkenen Preisen für Erdöl, Industrie- und Agrarrohstoffe. In Russland wirken zudem die Wirtschaftssanktionen im Gefolge des Ukraine Konflikts dämpfend. Die nachlassende konjunkturelle Dynamik in China belastet nicht nur diese Länder, sondern strahlt auch auf die fortgeschrittenen Volkswirtschaften aus, die sich 2015 sehr unterschiedlich entwickelten. Die USA und Großbritannien befinden sich in einem Aufschwung, während der Euroraum und Japan trotz einer seit Mitte 2014 wechselkursbedingter, international verbesserter Wettbewerbsfähigkeit schwächer expandieren.

Seit Beginn 2014 haben die europäische und die japanische Zentralbank ihre Geldpolitik angesichts schwacher Konjunktur und eines zu geringen Preisauftriebs deutlich gelockert. Sie werden die Leitzinsen noch bis mindestens 2017 bei nahe Null belassen. Die US-Notenbank (Fed) hat im Dezember 2014 den Neukauf von Wertpapieren eingestellt und Ende 2015 mit einer ersten Zinserhöhung einen vorsichtigen Schritt zur Normalisierung der Geldpolitik unternommen. In diesem Umfeld ist mit einem weiterhin schwachen, die Exportwirtschaft stützenden Euro zu rechnen.

Die Finanzpolitik der meisten fortgeschrittenen Volkswirtschaften wirkte 2013 und 2014 infolge der stark gesunkenen Staatsanleihezinsen, die eine beträchtliche Entlastung für die öffentlichen Haushalte darstellten, stimulierend. Diese Effekte sind 2015 weitgehend ausgelaufen, so dass von einer zumeist konjunkturneutralen Finanzpolitik auszugehen ist. China und Indien beabsichtigen mit großen öffentlichen Investitionsprogrammen die Konjunktur zu stützen. Russland wird ebenfalls mit staatlichen Ausgabenprogrammen versuchen, die Rezession zu überwinden. Schwellenländer wie Brasilien, die unter den gefallen Rohstoffpreisen leiden, sind trotz schwacher Wachstumsdynamik zur Konsolidierung ihrer öffentlichen Haushalte gezwungen.

In der ersten Jahreshälfte 2016 sollten die weltwirtschaftlichen Auftriebskräfte durch die neuerlich stark gesunkenen Ölpreise wieder zunehmen. Denn der positive Effekt auf die erdölimportierenden Länder dürfte aufgrund ihrer höheren Ausgabebereitschaft stärker ausfallen als die konjunkturellen Belastungen, die sich für die ölexportierenden Ökonomien ergeben werden. Stimulierend wirkt auch, dass die ölexportierenden Volkswirtschaften Reserven auflösen müssen, die sie in Zeiten hoher Rohstoffpreise im zurückliegenden Jahrzehnt bilden konnten.

Die Expansion der großen fortgeschrittenen Volkswirtschaften wird im Prognosezeitraum von den USA angeführt, die trotz der außenwirtschaftlichen Belastung durch einen starken Dollar dynamischer expandieren als der Euroraum und Japan. Diese beiden Wirtschaftsräume leiden unter Strukturproblemen. Die Staatsschulden- und Bankenkrise in der Eurozone ist nicht akut, schwelt aber weiter, auch wenn in einigen der betroffenen Mitgliedstaaten die konjunkturelle Lage sich deutlich gebessert hat, und die in den Jahren der Krise aufgestaute Nachfrage nun in den Markt kommt.

Das Expansionstempo der Schwellenländer wird sich 2016 auf dem Niveau des Vorjahres bewegen. Aufgrund seines hohen Gewichts ist China von entscheidender Bedeutung. Die niedrigen Rohstoffpreise helfen der chinesischen Wirtschaft. Wesentlich für eine Entwicklung ohne Friktionen wird jedoch die schrittweise Behebung des Schuldenproblems in einem unzureichend regulierten chinesischen Finanzmarkt sein. Indien und andere asiatische Ökonomien profitieren gleichfalls von Preissenkungen bei den Rohstoffen und können bei niedriger Inflation eine stimulierende Geldpolitik verfolgen. Strukturelle Probleme und steigende Finanzierungskosten aufgrund abfließenden Kapitals behindern jedoch eine grundlegende konjunkturelle Belebung.

Alles in allem dürfte die gesamtwirtschaftliche Produktion weltweit nach 3,0 % im letzten Jahr 2016 mit 3,5 % zulegen. Der Welthandel wird nach 3,3 % in letzten Jahr 2016 mit 4,2 % expandieren können. Dies sind Zuwachsraten, die verglichen mit der Dynamik des letzten Jahrzehnts niedrig sind.

Verschiedene Risiken belasten den Ausblick für das laufende Jahr. An erster Stelle ist der Bürgerkrieg in Syrien zu nennen, der aufgrund gegensätzlicher Interessen der an den Auseinandersetzungen Beteiligten nur schwer zu kontrollieren ist. Terroranschläge sind eine konkrete Gefahr, die möglicherweise über eine Verunsicherung von Unternehmen und Konsumenten eine Störung der wirtschaftlichen Entwicklung auslösen. Gravierender wäre eine Eskalation des Krieges, die eine Beeinträchtigung der Versorgung mit Rohöl und Erdgas nach sich ziehen könnte.

Die Flüchtlingskrise wirkt auf die Konjunktur in der EU und insbesondere in Deutschland kurzfristig über nicht gegenfinanzierte Staatsausgaben wachstumsfördernd. Allerdings stellen die durch die Flüchtlingskrise freigesetzten zentrifugalen Kräfte ein Risiko für den gemeinsamen Binnenmarkt dar, für den freien Warenverkehr und die europäische Arbeitsteilung. Die große Zahl der Flüchtlinge wird zu einer Herausforderung für die Wirtschaftskraft der zentral betroffenen Mitgliedstaaten, die sie mittelfristig bewältigen müssen.

Die Zinserhöhung durch die Fed im Dezember 2015 hat Anfang 2016 zu einer massiven Verunsicherung auf den Finanzmärkten geführt. Es wird kaum noch zu der im Jahresverlauf beabsichtigten, vorsichtigen Straffung der US-Geldpolitik kommen, so dass ein dadurch induzierter beschleunigter Kapitalabfluss aus den Schwellenländern ausgeschlossen werden kann.

Die zuletzt durch die EZB beschlossene Verlängerung des Wertpapierankaufprogramms – die auf eine Stimulierung von Wachstum und Beseitigung deflationärer Gefahren abzielt – birgt Gefahren. Die Bereitstellung billigen Geldes begünstigt die Bildung von Vermögenspreisblasen, die zu Turbulenzen auf den Finanzmärkten führen können. Die niedrigen Zinsen entlasten zwar die Staatshaushalte, da die Einsparungen jedoch nicht für notwendige Konsolidierungen der öffentlichen Haushalte genutzt werden, unterbleiben die notwendigen Strukturanpassungen.

Die gesamtwirtschaftliche Produktion Deutschlands stieg – getragen vom Konsum – 2015 moderat. Die privaten Haushalte erhöhten ihre Ausgaben befördert von höheren Realeinkommen sowie einer Ausweitung der Beschäftigung. Weitere Impulse kamen von fallenden Rohölpreisen. Der massive Zustrom von Flüchtlingen schlug sich im dritten Quartal schon in einem deutlichen Anstieg der Konsumausgaben des Staates nieder.

Im Gegensatz zum Konsum enttäuschte die Investitionstätigkeit 2015 und die Außenwirtschaft bremste das Wachstum. Das Exportwachstum flachte sich aufgrund der Schwäche wichtiger Schwellenländer im Jahresverlauf ab, während die Importe von Waren und Energie im Gefolge der lebhaften Binnennachfrage und niedrigerer Rohölpreise recht dynamisch zulegten.

Bei alledem blieb die Arbeitsnachfrage trotz der Einführung eines flächendeckenden gesetzlichen Mindestlohns recht hoch. Die Erwerbstätigenzahl stieg um 345 000 Personen von Dezember 2014 bis Oktober 2015 an, während zugleich die Arbeitslosigkeit weiter sank. Die Flüchtlingsmigration ist erwartungsgemäß noch nicht in nennenswertem Umfang auf dem Arbeitsmarkt angekommen.

2016 wird sich der Aufschwung in Deutschland fortsetzen. Maßgeblich hierfür sind die expansive Geldpolitik, niedrige Kapitalmarkt- und Kreditzinsen. Die Finanzierungsbedingungen für Investitionen bleiben vorteilhaft. Während die Bauwirtschaft hiervon mit einer Wachstumsbeschleunigung von 0,7 % (2015) auf 2,1 % (2016) voraussichtlich profitieren wird, dürfte die Nachfrage nach Ausrüstungen sich abschwächen, nach einem Plus von 4,1 % (2015) auf nur 3,5 % (2016). Zudem werden von der Finanz- und Sozialpolitik expansive Impulse kommen, nicht zuletzt aufgrund der Flüchtlingsmigration. Die staatlichen Konsumausgaben nehmen von 2,7 % (2015) auf 3,5 % (2016) zu.

Die Ausfuhren werden nach einem Plus von 5,6 % (2015) im laufenden Jahr mit 4,4 % etwas langsamer expandieren, während die Importe nach einem Plus von 6,0 % (2015) auch im laufenden Jahre mit 5,3 % wieder stärker als die Ausfuhren zunehmen. Die gegenüber früheren Jahren schwächere Dynamik der Weltwirtschaft wirkt dämpfend auf

die deutsche Wirtschaft. Ganz deutlich weist der ifo Konjunkturtest von Januar 2016 auf diese offene Flanke hin. Sowohl die Geschäftserwartungen für die kommenden sechs Monate als auch die Exporterwartungen der Industrie wurden kräftig nach unten korrigiert.

Im laufenden Jahr liefert wieder die Binnenwirtschaft die Impulse. Nochmals gesunkene Rohölpreise haben den Ausgabenspielraum der Verbraucher erhöht. Zusätzlich stimulieren steigende Arbeits- und Transfereinkommen und eine per Saldo sinkende Steuer- und Abgabenbelastung den privaten Konsum. Insgesamt dürfte das reale Bruttoinlandsprodukt nach geschätzten 1,7 % im vergangenen Jahr 2016 um 1,9 %, expandieren.

Auf dem Arbeitsmarkt dürfte die Flüchtlingsmigration 2016 erste Spuren hinterlassen. Trotz der weiter hohen Nachfrage der Unternehmen nach Arbeitskräften wird die Arbeitslosigkeit aufgrund einer starken Zunahme der Anzahl anerkannter Asylbewerber um 23.000 leicht zulegen. Deutliche Folgen des Flüchtlingszustroms werden erst mit einem Anstieg der Zahl der Erwerbslosen um etwa 300.000 für 2017 erwartet.

In den vergangenen Jahren hat die deutsche Wirtschaft – unterstützt von der guten Konjunktur – zu einer Stärkung der Binnennachfrage geführt. Seit 2011 ist die Zahl der Erwerbstätigen jährlich um etwa 1 % – um insgesamt fast 1,5 Millionen – bis 2015 angestiegen, bei gleichzeitig sinkender Zahl der Erwerbslosen. Insbesondere die abhängig Beschäftigten profitierten von dieser Entwicklung, deren Zahl stärker als die der Selbständigen anstieg. Die in diesem Zeitraum insgesamt hohe Arbeitsnachfrage hat den Verhandlungsspielraum für Lohnerhöhungen vergrößert, von dem vor allem Arbeitskräfte profitierten, deren Löhne nicht durch Tarifverträge gebunden sind, wozu insbesondere auch geringfügig Beschäftigte gehören.

Diese positive Entwicklung am Arbeitsmarkt wurde von einem gegen Null tendierenden Verbraucherpreisindex begleitet. Von 2012 bis 2015 stieg er im Mittel um 1,1 % per annum (p.a.), 2015 waren es sogar nur 0,3 %. Diese im Wesentlichen durch sinkende Energiepreise ausgelöste Entwicklung hat zu einer vor allem für die unteren Einkom-

mensgruppen spürbaren Entlastung bei den Lebenshaltungskosten geführt. Der Anstieg der Nettolöhne und -gehälter um im Mittel 3,5 % p.a. floss in diesem Zeitraum vor allem in den disponiblen Teil der verfügbaren Einkommen, was zu einer kräftigen Ausweitung der Nachfrage nach Dienstleistungen für Freizeit und Kultur um 3,3 % p.a.¹ führte.

Die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen auf der Nachfrageseite zusammenfassend ergibt sich für die Unterhaltungsautomatenwirtschaft ein sehr positives Bild. Die von dem Angebot der Branche angesprochenen Haushalte erfreuen sich einer spürbar gestiegenen Kaufkraft und die gute Arbeitsmarktlage unterstützt die Konsumbereitschaft.

Unter den günstigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Verbindung mit dem innovativen Angebot war es der Unterhaltungsautomatenwirtschaft gelungen, in den Jahren 2012 bis einschließlich 2015 ihre Umsätze mit Geldspielgeräte (GSG) um im Mittel 4,8 % p.a. auszuweiten. Diese positive Entwicklung ist insofern erstaunlich, da zwar die nachfrageseitigen Bedingungen in den letzten Jahren sehr gut waren, jedoch die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Branche vor allem durch massive Eingriffe seitens der Länder verschlechtert wurden.²

2016 bleibt die Lage ähnlich günstig wie im Vorjahr. Das Wachstum wird vor allem von der Binnenwirtschaft getragen. Die Konsumneigung der privaten Haushalte bleibt bei weiter steigenden Nettoeinkommen hoch. Dies lässt für 2016 eine Fortsetzung des Umsatzwachstums der Aufstellunternehmen mit einer Rate von 2,5 % bis 3,0 % erwarten.

¹ Zeitraum 2012 bis 2014, da noch keine Zahlen für 2015 verfügbar sind.

² Siehe: Kapitel 1.4

1.2. Absatz von Sport-, Musik- und Unterhaltungsautomaten

Bargeldbetätigte Unterhaltungsautomaten umfassen im Wesentlichen vier Produktgruppen:

- Die bedeutendste Gruppe sind die seit über sechzig Jahren einer umfangreichen staatlichen Regulierung unterliegenden **Geldspielgeräte**.
- Eine zweite Gruppe von Geräten bilden **Unterhaltungsautomaten ohne Geld- oder Warengewinnmöglichkeit**, z.B. Touch-Screen-Geräte, Bildschirmspielgeräte, Fahrsimulatoren, Flipper etc. Dieser Kategorie wurden auch Fun-Games mit Ausgabe von Weiterspielmarken zugerechnet, die seit dem 1. Januar 2006 mit dem Inkrafttreten der fünften Verordnung zur Änderung der Spielverordnung (SpielV) verboten und vollständig aus dem Markt entfernt wurden.
- Die dritte Produktgruppe umfasst **Sportspielgeräte**, überwiegend mechanische oder semi-mechanische Geräte, z.B. Billard, Dart, Tischfußball, Airhockey etc. Sie haben im Zusammenhang mit dem Siegeszug der so genannten Multigamer (siehe: Fußnote 3), weitgehend an Bedeutung in den Spielstätten verloren.
- Bei der vierten Produktgruppe handelt es sich um seit Mitte des vergangenen Jahrzehnts in größerem Umfang eingeführte **Internet-Terminals**, die - ohne ein Angebot an speziellen Spielen - einen technisch kontrollierten Zugang zum Internet bieten. Sie tragen dem Jugendschutz Rechnung, pornografische Angebote und Gewalt verherrlichende Darstellungen werden ebenso wie der Zugang zu Websites mit Glücksspielen blockiert. Diese Terminals sollten in erster Linie neue, bisher nicht in Spielstätten anzutreffende Kunden ansprechen. Der technische Fortschritt hat dieses Angebot zwischenzeitlich überholt, und die Diffusion von Smartphones verdrängt Internet-Terminals in einem ähnlichen Prozess – wie die Diffusion von Computerspielen im privaten Bereich den gewerblichen Betrieb einfacher Bildschirmspiele in den neunziger Jahren obsolet werden ließ.
- Als fünfte Gruppe von Unterhaltungsautomaten sind noch Spiele zu nennen, deren Verlauf durch die Geschicklichkeit des Spielers entscheidend beeinflusst werden kann. Sie werden unter dem Begriff „**Andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit**“ gem. § 33d Gewerbeordnung (GewO) subsumiert. Wegen der restrikti-

ven Zulassungspraxis des Bundeskriminalamts ist diese Produktgruppe für den Markt zurzeit bedeutungslos.

Für die Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit, sogenannte **Geldspielgeräte**, die wichtigste Produktgruppe, meldet die Physikalisch–Technische Bundesanstalt (PTB) die Zahl der Neuzulassungen. Bis zum Inkrafttreten der fünften Verordnung zur Änderung der SpielV am 1. Januar 2006 stand die Zahl der Neuzulassungen in einer engen Beziehung zum physischen Absatz von GSG und konnte – unter Verwendung von Abgangszahlen (Verschrottung, Rückgabe von Altgeräten) – als Indikator für die Veränderung des Bestands von GSG im Markt herangezogen werden.

Aufgrund der 5. Verordnung zur Änderung der SpielV wurde eine technische Revolution der GSG möglich, die zu einem Ersatz der im Wesentlichen elektro-mechanischen Konstruktion durch vollelektronische, programmierbare und mit Bildschirmen ausgestattete GSG geführt hatte. Seitdem kann ein GSG eine Vielzahl unterschiedlicher Spiele anbieten.³ Die Statistik der PTB gibt heute nur noch die von den Herstellern abgerufenen Zulassungen an, die seit 2006 für Spielpakete in Verbindung mit der zugehörigen Hardware erteilt werden. Neue Spielpakete können nur auf Geräte geladen werden, für die sie zugelassen sind. Überwiegend werden inzwischen Spielpakete ausgetauscht, während die Geräte (-gehäuse) über mehrere Jahre im Einsatz sein können. Aufstellun-

³ Diese auch als Multigamer bezeichneten Geldspielgeräte bieten 20 und mehr videobasierte, vielfach dreidimensional animierte Spiele, aus denen der Gast sich eines auswählen kann. So genannte Feature-Games mit unterschiedlichen Themen und Spielplänen gehören zu dem Sortiment, die Geldgewinne bei einem erfolgreichen Spielablauf ausschütten. Die Breite des Spielangebots und die Vielfalt der Spiele haben seit der Einführung der innovativen, vollelektronischen GSG zugenommen. Dank dieser Entwicklung kommt es in Zeiten der Rushhour nicht mehr wie früher zu Engpässen, als Gäste oft auf das von ihnen gewünschte GSG warten mussten, bis es von einem Spieler freigegeben wurde. Jedes einzelne Spiel innerhalb eines Spielpakets ist von der PTB für einen bestimmten Typ von Multigamer zugelassen und kann nur auf diesem aufgeladen werden.

ternehmen tauschen Spielpakete aus, um den Kunden neue, abwechslungsreiche Angebote machen zu können.⁴

Exkurs: Die Ausgestaltung des gewerblichen Geldspiels unter Marktbedingungen

Die Breite des Angebots an Spielen und ihre Ausgestaltung im Rahmen der durch die SpielV vorgegebenen Begrenzungen hat den Wettbewerb um das attraktivste Angebot beim Spiel mit und um kleines Geld befördert. Hierbei spielt neben den besten Plots und Spielplänen – wie auf Märkten im Allgemeinen üblich – auch der Preis für das Produkt „gewerbliches Geldspiel“ eine Rolle. Fallstudien, die zur Kontrolle des gesetzlichen Rahmens der SpielV bezüglich des durchschnittlichen Spieleraufwands durchgeführt wurden, legen nahe, dass der Spieleraufwand je Stunde ein wichtiger Parameter ist. So sank der durchschnittliche Spieleraufwand pro Stunde um 48,1 % von 21 € (2005) über 16,59 € (2007), 13,95 € (2008) und 11,39 € (2009) auf 10,89 € (2010).⁵ In den letzten Jahren zeigt diese Kennzahl nach Informationen aus der Branche weiterhin leicht aufwärts.

Im Zusammenhang mit der sich unter wettbewerblichen Bedingungen manifestierenden Entwicklung des durchschnittlichen Spieleraufwands je Stunde kommt dem Rechtsstreit zwischen einem Aufstellunternehmer und der Gemeinde Ochtrup beim Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen (OVG NRW) besondere Bedeutung zu. Es hatte die Klage des Aufstellunternehmers abgewiesen, der gegen die drastische Erhöhung der Vergnügungssteuer von einem Stückzahlmaßstab von 150 € pro Monat auf 20 % des Einspielergebnisses ab 1. Januar 2010 wegen Erdrosselung geklagt hatte. Die zentrale Begründung des Gerichts für die Abweisung der Klage war, dass der Unternehmer

⁴ Bis 2006 gab es fast nur GSG mit vierjähriger Zulassung, elektro-mechanisch gesteuert mit jeweils nur einem Spiel. Nach Einführung der Bildschirmgeräte im Zug der 5. Verordnung zur Änderung der SpielV können pro Gerät nicht nur eine große Zahl von Spielen angeboten sondern aufgrund der Technik auch ausgetauscht werden. Die GSG-Hardware bleibt davon unberührt weiterhin im Durchschnitt vier Jahre im Einsatz. Die Zulassungszahlen bei der PTB haben sich dennoch um ein Vielfaches erhöht, weil für jedes neue Spielpaket auch eine komplette Zulassung notwendig ist. Die Aufsteller nutzen die Möglichkeit intensiv, mehrmals im Jahr die Spiele in den aufgestellten GSG auszutauschen.

⁵ 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.

rechtlich nicht daran gehindert sei, Geldspielgeräte mit einem höheren durchschnittlichen Kassensinhalt einzusetzen. Eine solche "Preiserhöhung" sei nach Auffassung des OVG auch am Markt durchsetzbar.⁶ Unabhängig von der Zuständigkeit und Kompetenz des OVG zu entscheiden, was am Markt durchsetzbar sei, sprechen die oben zitierten Untersuchungsergebnisse zur Entwicklung des durchschnittlichen Spieleraufwands je Stunde eine klare Sprache, dass eine Anhebung dieser Kenngröße den Marktgegebenheiten nicht entspricht und somit auch nicht durchsetzbar ist.

In der Revision hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) den Rechtsstreit an das OVG zur Klärung der offen gelassenen Fragen nach dem Umstellungsaufwand und der Verfügbarkeit von Austauschgeräten zurückverwiesen. Alternativ muss das OVG untersuchen, ob ein durchschnittlicher Spielhallenbetreiber auch ohne Preiserhöhung eine Vergnügungssteuer von 20 % des Einspielergebnisses verkraften kann. Das BVerwG betont außerdem, dass der unternehmerische Entscheidungsspielraum aufgrund der Belastung mit verschiedenen Steuern (Vergnügungssteuer, Umsatz-, Gewerbe- und u. U. Körperschaftssteuer) und der umfangreichen gewerbe- und glücksspielrechtlichen Beschränkungen eingeengt ist.⁷ Letztendlich stellt die Ansicht des OVG, den durchschnittlichen Spieleraufwand je Stunde einfach anzuheben, eine weitere Beschränkung des unternehmerischen Entscheidungsspielraums dar. Sie führt zu einer erhöhten Belastung des Spielers mit der großen Wahrscheinlichkeit, dass er sich alternativen Angeboten im Markt zuwenden wird.

Die Zulassungszahlen der PTB werden nicht nur durch Produktinnovationen der Hersteller und die Investitionstätigkeit der Aufstellunternehmen beeinflusst. Politische Maßnahmen, die zu Veränderungen der Rahmenbedingungen für die Branche führen, finden ebenfalls ihren Niederschlag. Hier sind insbesondere die seit etwa 2010 zunehmenden Initiativen der Länder zu nennen, mit denen sie die mit der zum 1. Januar 2006 in Kraft getretenen 5. Verordnung zur Änderung der SpielV verfolgten Ziele – der Unterhaltungsautomatenwirtschaft Rahmenbedingungen zu geben, um im Wettbewerb mit

⁶ OVG NRW, Urteil vom 24. Juli 2014, Az. 14 A 692/13

⁷ BVerwG, Urteil vom 14. Oktober 2015, Az. 9 C 22.14

dem staatlichen Glücksspiel und dem zunehmenden Angebot im Internet bestehen zu können – konterkarieren.

Die Länder wollen auch mit dem am 1. Juli 2012 in Kraft getretenen GlüStV 2012 die Unterhaltungsautomatenwirtschaft zurückdrängen. Im Bundesrat hatten die Länder mit ihrem Maßgabebeschluss vom 5. Juli 2013 außerdem für die vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) initiierte Verschärfung der SpielV mit einer Reihe einschneidender Maßgaben weitere Einschnitte gefordert und ihre Zustimmung zur 6. Verordnung zur Änderung der SpielV von der Übernahme ihrer Forderungen abhängig gemacht. Besonders gravierend war die Verkürzung der Übergangsfrist für zugelassene Bauarten (§ 20 Abs. 2 S. 1 SpielV a.F.)

Der Bundesminister für Wirtschaft hatte seine Zustimmung zur 6. Verordnung zur Änderung der SpielV in der Fassung vom 5. Juli 2013 zurückgehalten. Denn die Inkraftsetzung der geänderten SpielV ohne eine ausreichende Übergangsfrist für bereits erteilte Bauartzulassungen wäre mit dem Rechtsstaatsprinzip und dem damit verbundenen Grundsatz des Vertrauensschutzes (Art. 20 GG) nicht vereinbar gewesen. Zudem handelte es sich um einen schweren Eingriff in das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb, das auch unter die durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Eigentumsfreiheit fällt.⁸

Die 6. Verordnung zur Änderung der SpielV trat deshalb erst zum 11. November 2014 in Kraft, unmittelbar gefolgt von der am 13. Dezember 2014 in Kraft getretenen 7. Verordnung zur Änderung der SpielV, mit der die Eingriffe in die Grundrechte von Aufstellersunternehmen durch die Einführung einer der wirtschaftlichen Nutzungsdauer entsprechenden Übergangsfrist für am Markt befindliche Geräte entschärft wurden.

Im Vorgriff auf den drohenden massiven Eingriff in ihre Geschäftstätigkeit hatten die Hersteller 2013 in großem Umfang Zulassungen abgerufen, die mit einer Zahl von

⁸ HengelerMueller; Kurzgutachten zur Vereinbarkeit der Änderungsmaßgaben des Bundesrats zum Entwurf der sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung (SpielV) vom 5. Juli 2013, (BR-Drs. 437/13) mit Verfassungs- und Europarecht, Düsseldorf 11. Juli 2013.

337.689 Neuzulassungen einen Rekordwert darstellten, der die Vorjahreswerte um mehr als das Doppelte übertraf. Mit Werten von 119.194 (2014) und 148.471 (2015) liegen die Zulassungszahlen seitdem wieder in einer üblichen Größenordnung von 100.000 bis 150.000. Die Anzahl der Neuzulassungen in den letzten beiden Jahren steht häufig nur im Zusammenhang mit dem Austausch von Spielpaketen. Allerdings hat sich in den letzten Jahren ein Trend zu immer aufwändigerer Gestaltung der Hardware durchgesetzt, der zu einem verstärkten Ersatz einfacher Geräte durch neue, attraktiv designte, aber auch entsprechend teure GSG geführt hat. Eine Entwicklung die dem Streben vieler Aufstellunternehmer entgegenkommt, ein ansprechendes und gepflegtes Ambiente in den Spielstätten zu bieten. Die Zahl der im Markt aufgestellten GSG zum Jahresende 2013 und 2015 betrug jeweils 267.000. Soweit es in diesem Zeitraum zur Aufstellung neuer GSG kam, wurde er von einem Geräteabbau in gleicher Größenordnung kompensiert.

Die Multigamer haben in Verbindung mit der Entwicklung neuer Geschäftsmodelle durch Aufstellunternehmer, die in einer ansprechenden Gestaltung von Spielstätten zum Ausdruck kommt, wesentlich dazu beigetragen, dass seit Inkrafttreten der 5. Verordnung zur Änderung der SpielV am 1. Januar 2006 neue Kundenkreise erschlossen werden konnten. Diese erfreuliche Entwicklung hat zu einem kontinuierlichen Anstieg des Anteils von Frauen geführt, die nicht nur als Begleitung Spielstätten aufsuchen, sondern aktiv spielen. Während Frauen in Spielstätten bis Ende 2005 so gut wie nicht vorzufinden waren, hat sich ihr Anteil an den früher fast ausschließlich von Männern bespielten GSG in den Spielstätten kontinuierlich erhöht. Er hat sich im Mittel zuletzt bei gut 20 % stabilisiert, in großen Spielstätten liegt der Anteil der Frauen durchschnittlich bei rund einem Viertel.⁹ Für weibliche Gäste ist das moderne, durch ein freundliches Erscheinungsbild geprägte Ambiente von Spielstätten wichtig. Solche Einrichtungen sind vermehrt in den letzten Jahren entstanden, vielfach in großen Freizeiteinrichtungen zusammen mit anderen Angeboten wie Kinos, Cafés etc.

⁹ J. Trümper; Feldstudie 2011 – Schwerpunkt Spiel- und Einsatzverhalten von Spielern an Geldspielgeräten, Unna Dezember 2011, S. 20.

Spielstätten sind in den zurückliegenden Jahren auch zu Objekten für Events (wie z.B. Geburtstage, Junggesellen-/ Junggesellinnenabschiede etc.) geworden. Das Spiel mit und um kleines Geld dient dem Vergnügen einer Feiergusellschaft, die sich gemeinsam über einen Gewinn freut. Dies ist eine der Entwicklungen, die nur möglich war, weil sich das Ambiente und die Wahrnehmung der Spielstätten gewandelt hat, hin zu einer in der breiten Bevölkerung akzeptierten Freizeitaktivität, die im Licht der Gesellschaft stattfindet.

Das Streben der Automatenwirtschaft ist auf die Förderung dieses Freizeitvergnügens in sozialer Verantwortung zum Schutz des Verbrauchers gerichtet. Auf diesem Weg, der mit der 5. Verordnung zur Änderung der SpielV ermöglicht wurde, ist inzwischen einiges erreicht worden. Es sind allerdings gerade die Spielstätten, die auf Mehrfachkonzessionen basierend in Freizeitcenter integriert sind, die für die Gruppe der „Event-Spieler“ interessant sind. Diese aber treffen die Länder mit dem Verbot von Mehrfachkonzessionen gem. § 25 Abs. 2 GlüStV 2012. In vielen Ausführungsgesetzen der Länder wird darüber hinaus gezielt der Unterhaltungs- und Freizeitwert von Spielstätten durch weitere Verbote eingeschränkt, u.a. betreffend die entgeltliche oder unentgeltliche Abgabe von Getränken und/oder Speisen.

Parallel zu einem seit 2006 attraktiveren Spieleangebot der neuen Generation von GSG und einer steigenden Nachfrage hat die Branche sich nicht nur um eine höhere Gesetzeskonformität und den Spielerschutz in den Spielstätten bemüht, sondern hat auch auf diesem Gebiet deutliche Erfolge vorzuweisen, wie durch Feldstudien zur Evaluierung der Umsetzung der SpielV nachgewiesen wurde (siehe: Tabelle 4).

Maßnahmen zum Spielerschutz wurden nicht erst im Zusammenhang mit den Initiativen der Länder zum Zurückdrängen des gewerblichen Geldspiels ergriffen. Sie haben eine lange Tradition und reichen bis in die 80er Jahre zurück.

- Am Anfang stand die 1982 eingeführte Automaten-Selbst-Kontrolle (ASK), die zunächst auf freiwilliger Basis erfolgte. Seit Inkrafttreten des neuen Jugendschutzgesetzes (JuSchG) im April 2003 nimmt die ASK die gesetzlich vorge-

schriebene Altersbewertung und Kennzeichnung von elektronischen Bildschirmspielgeräten ohne Gewinnmöglichkeit verbindlich vor.

- Das Verbot des Alkoholausschanks in Spielstätten wurde mit Nachdruck von den Verbänden der Automatenwirtschaft im Zusammenhang mit der Novellierung der SpielV verfolgt, die am 20. Dezember 1985 in Kraft trat. Kontrollverluste beim Spiel im Zusammenhang mit Alkohol sollten vermieden werden. (In den Spielbanken ist diese gefährliche Kombination immer noch erlaubt, ohne dass von Seiten der Experten für pathologisches Spielverhalten Kritik geäußert wird).
- Freiwillige Selbstbeschränkungen wurden in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre im Zusammenhang mit Risiko- und Sonderspielen vereinbart.
- Am 15. November 1989 wurde mit umfassenden Freiwilligen Selbstbeschränkenden Vereinbarungen (FSV) zu Sonderspielen sowie mit der Einführung von Zählwerken in GSG und den unverwechselbar eingprägten Eindrucken von Warnhinweisen und Piktogrammen in die Frontscheiben der GSG ein wegweisender Schritt unternommen. Die 5. Verordnung zur Änderung der SpielV, die am 1. Januar 2006 in Kraft trat, übernahm entsprechende Vorschriften.
- Mit der Aktion „Rote Karte“ / „Roter Brief“, die ihren Ursprung in einem Verbändebeschluss vom 3. Oktober 1993 hatte, ergriff die Branche in Eigeninitiative die (eigentlich den Ordnungsämtern obliegende) Aufgabe, „schwarze Schafe“ in der Branche zur Ordnung zu rufen.
- Im Mai 2000 wurde mit der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) ein Vertrag über den Telefondienst zur Information und Beratung bei problematischem Spielverhalten geschlossen. In der Frontscheibe aller GSG sind Warnhinweise zum übermäßigen Spielen und zum Jugendschutz sowie die Info-Telefonnummer (heute: 01801-372700) ausnahmslos und unverwechselbar eingedruckt, die Spielern oder auch Angehörigen einen schnellen Kontakt mit fachkundigen Beratern der BZgA ermöglicht.
- Im April 2010 hatten die Spitzenverbände der Deutschen Automatenwirtschaft ein Branchensozialkonzept für das gewerbliche Spiel in Spielstätten und in der Gastronomie vorgelegt.

- Zwischenzeitlich wurde mit dem Caritasverband für das Erzbistum Berlin e.V. ein Kooperationsvertrag geschlossen, um Hilfen für Spieler zu professionalisieren. In Zusammenarbeit mit dem Caritasverband und weiteren Organisationen wurden bisher bundesweit Personalschulungen für rund 20.500 Mitarbeiter durchgeführt. Dies ist - gemessen an etwa 70.000 Beschäftigten, in der Industrie, in Handel, Distribution und technischen Dienstleistungen - ein Großteil der in den Spielstätten Beschäftigten, die in direktem Kontakt mit dem Kunden stehen.

Die Branche hat mit ihren Bestrebungen den Ländern vorgegriffen, die mit dem GlüStV 2012 den Veranstalter und Vermittler von öffentlichen Glücksspielen verpflichten, die Spieler zu verantwortungsbewusstem Spiel anzuhalten und der Entstehung von Glücksspielsucht vorzubeugen. Zu diesem Zweck sind Sozialkonzepte zu entwickeln und das Personal entsprechend zu schulen (§ 6 GlüStV 2012).

Spielstätten erfüllen heute – abgesehen von wenigen schwarzen Schafen – alle Anforderungen an einen umfassenden Jugend- und Spielerschutz.¹⁰ Informationsmaterial zum gewerblichen Geldspiel gemäß den “Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht” im Anhang des GlüStV 2012 liegt offen aus. Dies ermöglicht den Spielern, ihre Gefährdung einzuschätzen. Informationen über Höchstgewinne und eine Aufklärung über die Wahrscheinlichkeit von Gewinn und Verlust werden ebenso gegeben, wie Hinweise auf eine Telefonberatung bei der BZgA. Warnhinweisen und Piktogrammen betreffend den Spieler- und Jugendschutz sind schon durch die Selbstverpflichtung (FSV) vom 15. November 1989 auf den Frontscheiben von GSG unauswechselbar angebracht.

Eine das Image der Unterhaltungsautomatenwirtschaft belastende Entwicklung ist eng mit dem Stillstand bei der Vergabe von Sportwettlizenzen verbunden. Das Sportwettan-

¹⁰ An Standorten mit mehr als vier Konzessionen gab es keine Beanstandungen in Hinblick auf das Auslegen von Informationsmaterialien bei einer umfassenden Untersuchung. Es sind allerdings gerade diese Spielstätten, die die Länder mit dem Verbot von Mehrfachkonzessionen gem. § 25 Abs. 2 GlüStV 2012 treffen. Ebda., S. 33.

gebot in Deutschland bewegt sich derzeit (mit Ausnahme von Oddset sowie den im Rahmen des schleswig-holsteinischen Glücksspielgesetzes vergebenen Sportwettkonzessionen) im sog. rechtlichen Graubereich. Seit geraumer Zeit schießen Sportwettbüros und Sportbars, die neben dem Wetten vielfach auch Spielautomaten offerieren, aus dem Boden. Es handelt sich oft um kleinere, einfach eingerichtete, meist von Männern mit Migrationshintergrund besuchte Etablissements. In gastronomischen Betrieben, die über eine Geeignetheitsbestätigung für das Aufstellen von GSG gem. § 33c Abs. 3 GewO verfügen, dürfen gemäß § 3 Abs. 1 SpielV¹¹ bis zu drei Geräte aufgestellt sein. Auffällig ist in den beschriebenen Sportwettbüros zum einen der hohe Anteil der illegal betriebenen Fun-Games, die in Spielstätten schon seit vielen Jahren nicht mehr zu finden sind, und zum anderen, dass oft mehr als drei der erlaubten GSG aufgestellt sind.¹² Die bis heute nicht gelöste rechtliche Lage betreffend die Vermittlung von Sportwetten behindert den Vollzug und veranlasst die Aufsichtsbehörden, aus Angst vor Schadensersatzforderungen Rechtsverstöße nicht zu ahnden. Das nicht-gesetzeskonforme Verhalten wird in den Medien vielfach undifferenziert der Unterhaltungsautomatenwirtschaft angelastet.¹³

Schon Mitte der neunziger Jahre wurde von den Spitzenverbänden der Automatenwirtschaft über die Entwicklung von Verhaltenskodizes und Standards für Spielhallen diskutiert und die Entwicklung einer DIN-Norm erwogen. Einhergehend mit dem zunehmenden Problem eines illegalen terrestrischen Glücksspiels und der Diskussion um den GlüStV 2012 sowie den länderspezifischen Spielhallenregelungen rückte – beginnend

¹¹ Gemäß Art. 5 i.V.m. Art. 7 Abs. 5 der Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV muss die Zahl der in der Gastronomie aufgestellten GSG fünf Jahre nach Verkündung der Änderungsverordnung (ab 10. November 2019) von drei auf zwei Geräte reduziert werden.

¹² J. Trümper; Feldstudie 2012/13, Schwerpunkte: Gäste und Spielerstruktur – Spiel- und Einsatzverhalten von GSG-Spielern in „Kleinspielhallen“ – Endbericht – Exkurs „Terrestrische Sportwettannahmestellen“, Unna, Juni 2013, S. 105.

¹³ Eine Auswahl von Medienberichten:
Christoph Stollowsky; Razzia in Café-Casinos – Polizei beschlagnahmt Spielautomaten, Der Tagesspiegel, 30.06.2015, 12:56 Uhr
<http://www.tagesspiegel.de/berlin/polizei-justiz/razzia-in-cafe-casinos-polizei-beschlagnahmt-spielautomaten/11989354.html> (21/01/16).
Frank Schneider; Bundesweit 125 Objekte durchsucht – Razzia gegen Betrug mit Spielautomaten, Bild, 28.1.2015, 12:06 Uhr
<http://www.bild.de/regional/ruhrgebiet/gluecksspiel/razzia-spielautomaten-39531924.bild.html> (21/01/16).

im Spätsommer 2012 – die Frage einer Zertifizierung wieder in den Vordergrund, um einen erkennbaren Ausweis der ordnungsgemäß geführten Spielstätten zur Unterscheidung von „schwarzen Schafen“ zu erreichen.¹⁴

Für die Zertifizierung von Spielstätten wurden mit zwei unabhängigen Organisationen Vereinbarungen getroffen, um qualitativ einheitliche, über die gesetzlichen Anforderungen hinausgehende Standards zu setzen, die am Verbraucher- und Spielerschutz orientiert sind. Mit Workshops wird in den Bundesländern für eine Teilnahme an der Zertifizierung erfolgreich geworben. Mit Stand 16. Februar 2016 sind ca. 1.000 Spielstätten zertifiziert. Mit den Testaten werden Informationen geliefert, die den Ordnungs- und Genehmigungsbehörden ihre Arbeit erleichtern: Die Qualität der Unternehmensführung und die Einhaltung gesetzlicher Vorschriften lassen sich so einfach prüfen. Die Zertifizierung der Spielstätten wird auch mit Blick auf den Ablauf der Übergangsfrist nach § 29 Abs. 4, Satz 2 GlüStV 2012 zum 1. Juli 2017 forciert, um den Behörden Handreichungen für anstehende Entscheidungen über die weitere Existenz von Spielstätten zu geben.

Seit etwa 2005 waren neben den GSG die Investitionen in **Internet-Terminals** kräftig ausgeweitet worden, die gegen eine Gebühr Zugang zum Internet bieten, ohne dass spezifische Unterhaltungsangebote mit diesen Geräten verbunden waren. Sie dienten Aufstellunternehmen primär dazu, neue Kundenkreise zu erschließen. Die Terminals basieren auf serienmäßigen Personalcomputern (PC), die speziell auf die Bedürfnisse von Erstnutzern mittels einer komfortablen Bedieneroberfläche abgestimmt waren. Zur Gewährleistung des Jugendschutzes, zur Sperrung von Websites mit pornographischen bzw. Gewalt verherrlichenden Inhalten und von Websites mit illegalen Glücksspielangeboten waren sie mit entsprechenden Filtern ausgestattet.

¹⁴ In vielen Fällen sind die Betreiber von Etablissements, in denen legale GSG oder auch illegal betriebene Glücksspielautomaten angeboten werden, Migranten oder Personen mit Migrationshintergrund. Es fehlt bei ihnen häufig das Unrechtsbewusstsein, vielfach aufgrund der Situation in den Herkunftsländern. Hier ist Aufklärungsarbeit notwendig, die von den Verbänden der Automatenwirtschaft geleistet wird. Auf dem Weg zu einem gesetzeskonformen Angebot wird interessierten Betreibern geholfen.

Schon 2009 war der Höhepunkt der Marktdurchdringung überschritten, die Investitionen in Internet-Terminals reichten in den Folgejahren nicht aus, den Ersatzbedarf vollständig zu decken. Die Diffusion von mobilen, mit komfortablen Bedieneroberflächen ausgestatteten Endgeräten, Smartphones und Tablets, in weiten Kreisen der Bevölkerung und damit der ungehinderte Zugang zum Internet haben das Angebot von Internet-Terminals sukzessive entwertet. Infolge des Verbots zum Aufstellen von Internet-Terminals in länderspezifischen Spielhallenregelungen¹⁵ brach 2014 die Nachfrage mit zweistelliger Rate ein. Der Markt wird weiter schrumpfen.

Anfang der neunziger Jahre waren **Touch-Screen-Geräte** innovative Produkte mit einem vielfältigen Spektrum an Spielen, z.B. Karten-, Quiz- und Memory-Spielen. In dieser Zeit gelang es erstmals, in nennenswertem Umfang neue Aufstellorte und Kundengruppen zu erschließen. In größerem Umfang fanden jüngere Leute Gefallen am Freizeitangebot der Spielstätten. Ein Drittel der Spieler an Touch-Screen-Geräten waren Frauen. Mitte der neunziger Jahre hatte die Vernetzung via Internet weitere Produktinnovationen ermöglicht und das Interesse am Spiel mit Touch-Screen-Geräten befördert. Schon damals war die Marktdurchdringung hoch und die Nachfrage in erster Linie vom Ersatzbedarf geprägt. Seit dem Inkrafttreten der 5. Verordnung zur Änderung der SpielV werden Altgeräte häufig nicht mehr ersetzt, da den Touch-Screen-Geräten eine starke Konkurrenz durch die videobasierten Feature-Games der Multigamer mit ihren abwechslungsreicheren Spielangeboten erwachsen ist. Selbst der Ersatzbedarf bei Touch-Screen-Geräten ist seit Jahren rückläufig.

Der Markt für **Bildschirmspielgeräte** weist eine den Touch-Screen-Geräten ähnliche, zeitlich in etwa parallele Entwicklung auf. Das zu Beginn der neunziger Jahre neue Spielangebot basierte auf einer technisch anspruchsvollen Hardware, die in weiten Kreisen der Bevölkerung privat nicht verfügbar war. Die Spiele wurden von den Kunden gut

¹⁵ Teils handelt es sich um ein generelles Verbot, Internet-Terminals aufzustellen, teils bezieht sich das Verbot nur auf Terminals, mit denen Glücksspiele im Internet möglich sind. Obwohl entsprechende Filter für die Internet-Terminals zur Verfügung stehen, wird von Problemen mit Ordnungsbehörden berichtet, die keine 100 %-Garantie durch die Filter gegeben sehen und die Aufstellung von Internet-Terminals mit entsprechenden Filtern selbst in Ländern untersagen, wo dies aufgrund der gesetzlichen Vorschriften möglich wäre.

angenommen. Allerdings nutzten die Kommunen ihre Möglichkeiten, in eigener Regie Spiele zu klassifizieren und zu besteuern. Dies führte zu teilweise prohibitiven Vergnügungssteuern für Spiele mit Gewaltdarstellungen aufgrund von zum Teil nicht objektiv nachvollziehbaren Kriterien. Die hieraus resultierende Rechtsunsicherheit veranlasste Aufstellunternehmen, zunehmend vorsichtig in diese Produktgruppe zu investieren. Erst mit Inkrafttreten des JuSchG zum 1. April 2003 wurde Rechtssicherheit bei der Klassifizierung von Bildschirmspielgeräten durch die Altersverifizierungen der ASK erreicht, die amtlichen Charakter hat. Zudem wurde auch Jugendlichen unter 16 Jahren, die nicht in Begleitung von Erwachsenen sind, das Spiel mit münzbetätigten Bildschirmspielgeräten erlaubt, soweit die Spiele für ihre Alterskohorte freigegeben sind. Mit dieser in Hinblick auf den Jugendschutz klaren und effektiven Regelung und der partiellen Liberalisierung für jugendliche Spieler wurden die Rahmenbedingungen verbessert, auch wenn das Angebot von Bildschirmspielgeräten in Spielstätten von Jugendlichen nicht genutzt werden kann, da dort der Zutritt erst ab 18 Jahren erlaubt ist. Allerdings hat die zunehmende Verbreitung von PCs und Spielkonsolen in privaten Haushalten dem gewerblichen Angebot von Bildschirmspielgeräten die Basis entzogen. Bildschirmspiele werden heutzutage überwiegend privat und nur selten noch im öffentlich kontrollierten Bereich (Gastronomie und Spielstätten) gespielt.

Sportspielgeräte werden überwiegend in Schank- und Speisewirtschaften angeboten, die Treffpunkt von Spielern und interessierten Zuschauern sind. Bis Mitte der neunziger Jahre fand eine starke Ausweitung des Angebots statt. Sportliche Wettbewerbe und Ligen werden im Zusammenhang mit diesen Geräten angeboten und betreut. Seit den späten neunziger Jahren ist der Markt gesättigt. Wegen der schwierigen wirtschaftlichen Lage in Bereichen der Gastronomie kam es zu einem Abbau von Sportspielgeräten. Der Markt hat sich auf niedrigem Niveau stabilisiert. Bei den Geräten, beispielsweise Dart und Tischfußball, handelt es sich um ausgereifte Produkte mit geringem Innovationspotential und langer Lebensdauer, so dass die Ersatznachfrage niedrig ist.

1.3. Bestand der in Deutschland aufgestellten Unterhaltungsautomaten

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

Die Entwicklung der aufgestellten Musik-, Sport- und Unterhaltungsautomaten mit und ohne Gewinnmöglichkeit war lange Zeit – wesentlich von den für das gewerbliche Geldspiel sehr ungünstigen Rahmenbedingungen geprägt – rückläufig. Die Zahl der installierten GSG war zwischen 1995 und 2005 von 245.000 auf 183.000 um rund ein Viertel zurückgegangen.

Die Entwicklung hatte das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (heute Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, BMWi) schon Ende 1999 veranlasst, einen Bericht über die Möglichkeiten für eine Neuordnung des gewerblichen Geldspiels vorzulegen. Auf dieser Grundlage hatte die Wirtschaftsministerkonferenz am 18./19. Mai 2000 die Notwendigkeit anerkannt, dass die Rahmenbedingungen für die Unterhaltungsautomatenwirtschaft verbessert werden müssen, um im Wettbewerb mit dem staatlichen / staatlich-konzessionierten Glücksspiel und dem zunehmenden Angebot im Internet bestehen zu können. Es hatte aber noch weitere sechs Jahre gedauert, in denen die Branche Anteile am Glücks- und Gewinnspielmarkt verlor, bis die 5. Verordnung zur Änderung der SpielV am 1. Januar 2006 in Kraft trat.

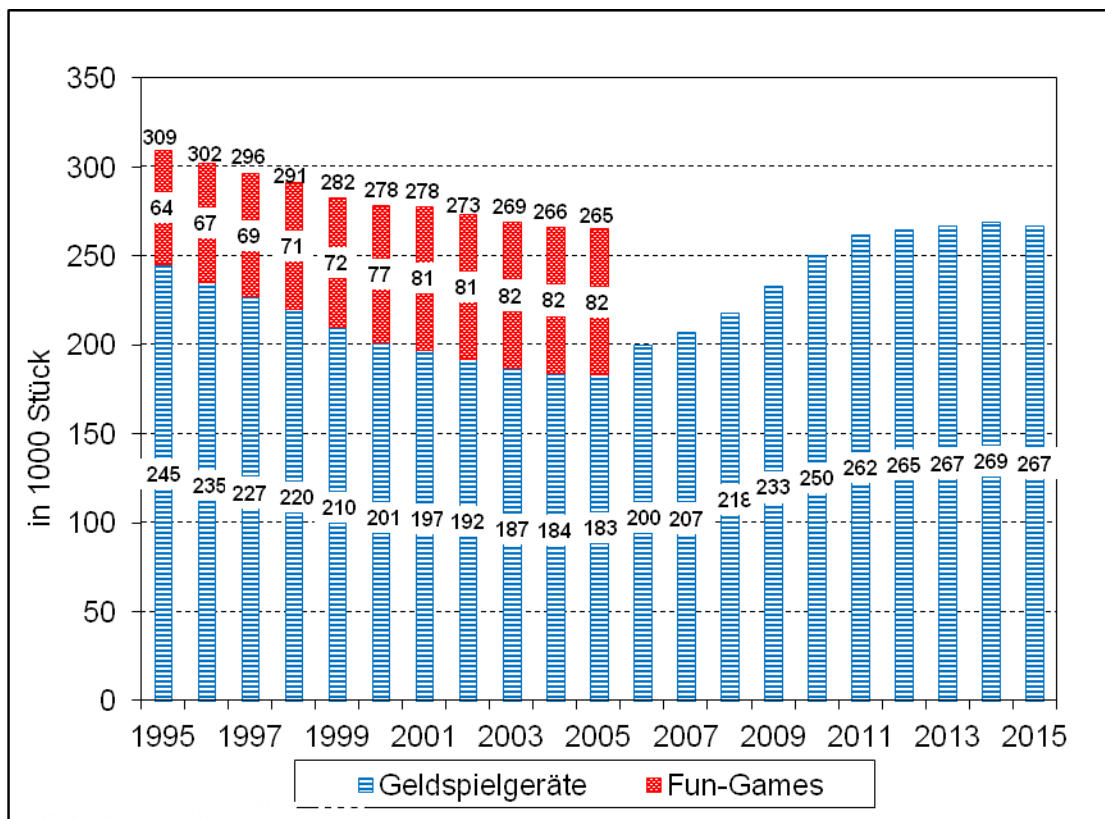
Die Reform erfüllte die in sie gesetzten Erwartungen. In den Jahren 2006 bis 2010 nahm das Angebot an GSG mit hohen Zuwachsraten zu. Allerdings schwächte sich gegen Ende der Expansionsphase die Wachstumsdynamik ab. In den folgenden vier Jahren war kaum mehr als eine Stagnation zu verzeichnen. 2015 ging der Bestand erstmals leicht um 2.000 GSG auf 267.000 GSG zurück. Ursächlich für die Situation der letzten Jahre waren nicht Tendenzen der Sättigung der Nachfrage, sondern massive Eingriffe

der Länder in ihrem Streben, das gewerbliche Geldspiel zurückzudrängen. Es war die Rede von einer Spielhallenflut, die es einzudämmen gälte.

Doch dieses von Kritikern des gewerblichen Geldspiels gern genutzte Bild basiert auf einer verzerrten Darstellung der Wirklichkeit. Um einen realistischen Eindruck zu erhalten, muss eine Produktgruppe in die Betrachtung einbezogen werden, die seit 2006 aus dem Markt verbannt ist. Diese sogenannten Fun-Games hatten bis dahin einen nennenswerten Anteil an der Unterhaltungsautomatenwirtschaft und boten ein interessanteres Spiel als die damals üblichen GSG. Diese ab den frühen neunziger Jahren bis 2006 in den Spielstätten in nennenswertem Umfang betriebenen Fun-Games¹⁶ müssen für eine **nicht verzerrte Bewertung** der langfristigen Entwicklung zusammen mit den GSG betrachtet werden. Zum 31. Dezember 2005 waren rund 82.000 dieser Geräte in Betrieb, die seit 1. Januar 2006 vollständig und unmittelbar abgebaut werden mussten. Die Aufstellunternehmen haben dieser Verpflichtung folgend verstärkt in GSG zur Kompensation von Umsatzeinbußen infolge der Einstellung des Betriebs von Fun-Games investiert. Zum 31. Dezember 2015 existierten rund 267.000 GSG im Markt. Dies entspricht etwa dem Tiefpunkt der Entwicklung des aggregierten Bestands von Fun-Games und GSG in der Unterhaltungsautomatenwirtschaft über den gesamten Zeitraum von 1995 bis 2015. (Abbildung 1)

¹⁶ Unter Fun-Games werden Automaten ohne Geldgewinn mit der Ausgabe von Token (Weiterspielmarken) verstanden, wobei die Token häufig verbotenerweise gegen Geld eingetauscht wurden.

Abbildung 1: Der Bestand an Geldspielgeräten und Fun-Games



Quelle: VDAI; ifo Institut.

Im Mai 2000 hatten die Länder anlässlich der Wirtschaftsministerkonferenz noch der Grundsatzentscheidung zugestimmt, Voraussetzungen für das gewerbliche Geldspiel zu schaffen, um gegenüber dem staatlichen Glücksspiel und dem zunehmenden Angebot im Internet bestehen zu können. Etwa seit 2010 haben die Länder ihre Position revidiert und verfolgen das gegensätzliche Ziel, die Marginalisierung des gewerblichen Geldspiels. Systematisch wurden die Rahmenbedingungen verschlechtert, in erster Linie mit dem GlüStV 2012 und den länderspezifischen Spielhallenregelungen. Die Abstandsvorschriften (§ 25 Abs. 1 GlüStV 2012) und das Verbot von Mehrfachkonzessionen (§ 25 Abs. 2 GlüStV 2012), die nach Auslaufen der Übergangsfrist zum 1. Juli 2017 (§ 29 Abs. 4, Satz 2 GlüStV 2012) dann auch für Spielstätten im Bestand gelten, verdüstern die mittelfristigen Aussichten für die Branche. Dies bedeutet das „Aus“ für mindestens die Hälfte aller Aufstellunternehmer, was diesem Paragraphen den Beinamen „Guillotine-Vorschrift“ einbrachte.

Diese Situation erschwerend kam hinzu, dass das BMWi mit dem Entwurf der 6. Verordnung zur Änderung der SpielV vom 23. Mai 2013 gleichfalls striktere Vorschriften für das gewerbliche Geldspiel beabsichtigte. Diese Vorlage erschien den Ländern allerdings nicht ausreichend in Hinblick auf die Beschränkungen, so dass sie ihre Zustimmung davon abhängig machten, dass der am 5. Juli 2013 seitens des Bundesrats gefasste Maßgabebeschluss in die Novellierung der SpielV einfließt.¹⁷

Neben der Summe der Vorschriften, die die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Branche beeinträchtigt haben, ist es vor allem die Unsicherheit, ob und wie in gut einem Jahr die Umsetzung der ab 1. Juli 2017 auch für Bestandsspielhallen anwendbaren glücksspielrechtlichen Vorschriften erfolgt. Wesentliche Punkte sind noch nicht geklärt, seien es die Eingriffe in grundgesetzlich verankerte Rechte von Aufstellunternehmen oder operationale Vorschriften, beispielsweise nach welchen Kriterien die Auswahl der zu schließenden Spielstätten zu erfolgen hat.

Exkurs: Mindestabstandsvorschriften zur Eliminierung von Spielstätten – ein fragwürdiges Unterfangen!

In Berlin befindet sich derzeit der Entwurf eines Mindestabstandsumsetzungsgesetzes (MindAbstUmsG Bln) im Gesetzgebungsverfahren (Drs. 17/2714 vom 10. Februar 2016). Mit dem Gesetz wird ein „Sonderverfahren“ normiert, nach dem gewerberechtlich zugelassene Spielstätten selektiert werden, für die der Bestandsschutz gemäß § 8 Abs.1 Spielhallengesetz (SpielhG Bln) am 31. Juli 2016 endet und für die aufgrund der Vorschriften über die Mindestabstände zu anderen Spielstätten (§ 2 Abs. 1 S. 3 SpielhG Bln) oder über die räumliche Nähe zu Kinder- und Jugendeinrichtungen (§ 2 Abs. 1 S. 4 SpielhG Bln) keine neue glücksspielrechtliche Erlaubnis erteilt werden kann. Mit dem MindAbstUmsG wird der bürokratische Versuch unternommen, mit einem komplexen, mehrstufigen Sonderverfahren für die zu erwartenden Klageverfahren der betroffenen

¹⁷ Zu den auf Einwirken der Länder zusätzlich in die 6. Verordnung zur Änderung der SpielV aufgenommenen Verschärfungen siehe: H.-G. Vieweg; Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2014 und Ausblick 2015, München, Februar 2015, S. 47f.

Unternehmen von Gerichten nicht anfechtbare Entscheidungen zu generieren.¹⁸ So werden die Abstände zwischen Spielstätten aus der Länge der Wegstrecke von der Mitte der Eingänge der Spielstätten (§6 Abs. 2 MindAbstUmsG) ermittelt, während die räumliche Nähe zu einer Schule sich aus der Wegstrecke von der nächstgelegenen Gebäudeecke, in dem sich eine Spielstätte befindet, zur nächstgelegenen Grundstücksecke der Schule ergibt (§5 Abs. 2 MindAbstUmsG). Dann wird mit einem mathematischen Verfahren (Lineare Optimierung) die Auswahl der Spielstätten durchgeführt. Sofern diese „Sachentscheidung“ keine eindeutige Lösung produziert, steht bei konkurrierenden Standorten ein Losentscheid am Ende. Das Verfahren ist schon aufgrund seiner Komplexität fehleranfällig, hinzu kommt die Zeitrestriktion. Es ist beabsichtigt, das MindAbstUmsG bis zum 17. März 2016 zu verabschieden, nur 4,5 Monate vor Auslaufen des Bestandschutzes. Ein solches formalisiertes Vorgehen ist nicht angemessen. Viele Spielstätten, die eine zeitlich nicht befristete Erlaubnis gemäß § 33 i GewO besitzen, müssen ihre Pforten schließen. Die Umwandlung dieser unbefristeten in befristete glücksspielrechtliche Erlaubnisse ist ein Eingriff in die Rechte der Aufstellunternehmer seitens des Landesgesetzgebers, der aus verfassungsrechtlicher Sicht eine Enteignung im Sinne des Art. 14 GG darstellt.¹⁹

Der Bestand aller anderen Gruppen von Unterhaltungsautomaten ohne Gewinnmöglichkeit und von Sportspielgeräten hat sich entsprechend des längerfristigen negativen Trends weiter verringert. Während in den Jahren bis etwa 2010 die Aufstellunternehmen ihre Finanzmittel verstärkt für die Beschaffung von GSG eingesetzt hatten, so dass für Investitionen in andere Unterhaltungsangebote nur begrenzte Ressourcen zur Verfügung

¹⁸ Das Land Berlin geht quasi mit der „Brechtstange“ gegen das legale, strikt kontrollierte Spiel mit und um kleines Geld vor. Es drängt die Spieler aus dem regulierten Markt in die Illegalität und setzt sich damit in Widerspruch zu dem Ziel des GlüStV 2012, den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken (§ 1 Nr. 2 GlüStV 2012). Das Problem Berlins mit dem Glücks- und Gewinnspielmarkt besteht jedoch nicht beim legalen sondern beim illegalen Angebot. Die rechtlichen Voraussetzungen zur Lösung dieses Problems sind gegeben, nur die Berliner Exekutive ist von der Politik bisher nicht in die Lage versetzt worden, es zu lösen. Siehe: DAW; Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Mindestabstands nach dem Spielhallengesetz Berlin für Bestandsunternehmen, Berlin, 1. März 2016.

¹⁹ H.-P. Schneider; Bestandsschutz im Rechtsstaat – Zur Verfassungsmäßigkeit der Übergangsregelungen im neuen Spielhallenrecht der Länder, in: M. Schmittmann (Hrsg.); Neuordnung des Glücks- und Gewinnspielmarkts in Deutschland, Wien – München 2012, S. 184f.

standen, sehen sie sich nun mit zunehmend verschlechterten Rahmenbedingungen und einem verkürzten Planungshorizont konfrontiert, so dass – wenn überhaupt noch investiert wird – Anschaffungen primär mit Blick auf den Payback-Zeitraum erfolgen. In diesem Kontext spielt die gestiegene Attraktivität der GSG bei den Kunden der Unterhaltungsautomatenwirtschaft eine gewichtige Rolle. Die Fokussierung des Gerätebestandes auf GSG hat weiter zugenommen. (Tabelle 1)

Tabelle 1: Aufgestellte Unterhaltungsautomaten und Sportspielgeräte

Gerätetypen	Stückzahlen ^{a), b)}			
	2012	2013	2014	2015
Unterhaltungsautomaten ohne Geldgewinn	35.600	32.250	27.000	23.800
Flipper	2.100	2.050	2.000	2.000
Internet-Terminals	21.000	18.000	13.000	10.000
Punktespiele etc. ^{c)}	2.500	2.400	2.300	2.200
Bildschirmspielgeräte	10.000	9.800	9.700	9.600
Mit Geldgewinn	265.000	267.000	269.000	267.000
Sportspielgeräte ^{d)}	18.500	18.500	18.400	18.400
Gesamt	319.100	317.750	314.400	309.200

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.; IFH Institut für Handelsforschung GmbH; Berechnungen des ifo Instituts.

In der Gastronomie ist der Rückgang bei traditionellen Aufstellplätzen im Kernbereich, bei Gaststätten, Kneipen, Bars etc., weitgehend ausgelaufen. Impulse erhielt die Nachfrage nach GSG durch neue, speziell für die Gastronomie entwickelte Geräte. Inzwi-

schen wurden auch dort die traditionellen Walzengeräte durch moderne, bildschirmbasierte Multigamer ersetzt. Weniger wichtig für diese Entwicklung war die seit dem Inkrafttreten der 5. Verordnung zur Änderung der SpielV zum 1. Januar 2006 bestehende Erlaubnis, bis zu drei – anstatt bis dahin nur bis zu zwei – GSG aufstellen zu dürfen.²⁰

Mit der 6. Verordnung zur Änderung der SpielV trat das Verbot GSG in der erlaubnisfreien Gastronomie (§ 2 Abs. 2 GastG) zu betreiben in Kraft (§ 1 Abs. 2, Nr. 4 SpielV). Der Abbau dieser Geräte wurde weitgehend durch neue Aufstellmöglichkeiten für GSG an stark frequentierten Plätzen wie an Autobahnraststätten, Flughäfen usw. – ein wachstumsträchtiges, wenn auch schmales Marktsegment – kompensiert. Insgesamt ist die Stagnation in der Gastronomie ausgelaufen. Für 2016 ist wieder mit einem leichten Anstieg zu rechnen.

In Spielstätten war 2015 ein leichter Rückgang des Bestands an GSG zu verzeichnen. Der Geräteabbau ist Teil eines Strukturwandels, der durch das Ausscheiden meist kleinerer Spielstätten gekennzeichnet ist. Eine wesentliche Ursache für diesen Trend ist eine nicht zufriedenstellende wirtschaftliche Situation, die vor allem durch die von den Ländern verfolgte Politik, das gewerbliche Geldspiel mit immer mehr Vorschriften zu überziehen, befeuert wird.²¹ Hierdurch werden vor allem kleine, familiengeführte Unternehmen belastet, während die großen, im Markt vertretenen Anbieter die zunehmenden Anforderungen leichter schultern können.

Die Spielstättenkomplexe, die an neuen Standorten in den letzten Jahren entstanden waren, können sich unter den schwierigen rechtlichen Rahmenbedingungen behaupten.

²⁰ Siehe Fußnote 11.

²¹ 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. 2.450 besuchten Spielstätten, die im Vorjahr noch geöffnet hatten, wegen Geschäftsaufgaben, Renovierung oder Standortverlagerung geschlossen. Nur in drei Fällen waren es Spielstätten mit 3 und mehr Konzessionen. Siehe: J. Trümper; Umsetzung der novellierten Spielverordnung – Feldstudie 2009 (2010), Berlin, September 2009 (2010), jeweils S. 70.

ten.²² Die vielfach in größeren und modernen Gebäuden zusammen mit anderen Freizeiteinrichtungen untergebrachten Spielstätten haben zu einer Verbesserung des Images der Branche beigetragen. Diese positive Bewertung wurde im Rahmen einer Feldstudie zur Evaluierung der SpielV bestätigt,²³ dennoch endet die Existenz dieser Angebotsform aufgrund des Verbots von Mehrfachkonzessionen mit Auslaufen der Übergangsfrist zum 1. Juli 2017. Die Länder lassen sich in ihren Bestrebungen, das gewerbliche Geldspiel zurückzudrängen, auch nicht durch das BVerwG beirren, das in einem grundlegenden Urteil von 1984 Mehrfachkonzessionen für zulässig erklärt hatte.²⁴

Während gegenwärtig die Situation bei den Spielstätten noch weitgehend stabil ist – nur ein leichter, durch den Strukturwandel bedingter Geräteabbau ist festzustellen –, wird Mitte 2017 mehr als die Hälfte des Bestands an GSG wirtschaftlich vollständig entwertet.

1.4. Umsätze der Unterhaltungsautomatenwirtschaft

Die Struktur der Unterhaltungsautomatenwirtschaft hat sich im Verlauf der vergangenen zehn Jahre gewandelt. Sowohl die technologischen Innovationen bei GSG, die zu einer physischen Trennung von Hard- und Software, Gerätegehäusen und Spielpaketen, geführt hatten, als auch neue Geschäftsmodelle der Hersteller waren hierfür verantwortlich. Die Produzenten haben ihren Direktvertrieb ausgebaut und den Geräteabsatz über

²² In breiten Bevölkerungsschichten wird das Glücksspiel und mithin die Entwicklung der Unterhaltungsautomatenwirtschaft nicht als Gegenstand eines in jedem Fall notwendigen staatlichen Verbots betrachtet, um den Menschen vor sich selber zu schützen. Dies wird von mehr als drei Viertel aller Personen so gesehen, die im Rahmen einer repräsentativen Befragung interviewt worden waren. Siehe: John Stuart Mill Institut für Freiheitsforschung e.V. (Hg.); *Wie halten es die Deutschen mit der Freiheit? Freiheitsindex Deutschland 2014*, Heidelberg 2014, S. 12.
<http://www.hochschule-heidelberg.de/de/fakultaet-fuer-wirtschaft/john-stuart-mill-institut-fuer-freiheitsforschung/> (28/02/16).

Im Gegensatz hierzu stehen die Klagen von Kritikern der Branche, die eine Spielstättenschwemme sehen, deren Eindämmung zwingend notwendig sei, um pathologisches Spielen zu vermeiden.

²³ 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: J. Trümper; 2010, a.a.O., S. 41, 45 ff.

²⁴ Das BVerwG hat mit Urteil vom 9. Oktober 1984, GewArch 1985/2, S. 62 ff., die Ansiedlung von Spielstättenkomplexen (Mehrfachkonzessionen) unter Einhaltung spezieller Vorgaben für zulässig erklärt. Siehe auch: H.-G. Vieweg; *Wirtschaftsentwicklung 2008 und Ausblick 2009*, München 2009, S. 27 f.

Miete und Leasing zu Lasten des Verkaufs forciert. Der Großhandel, der traditionell das Bindeglied zwischen dem Geräte produzierenden Hersteller und dem Kunden, dem Aufstellunternehmen, war, hat sich zunehmend zum Dienstleister gewandelt. Die vormals im Bereich der Warendistribution tätigen Firmen haben sich vielfach zum Berater für ihre Kunden gewandelt. Sie entwickeln Geschäftsmodelle, erarbeiten Finanzierungspläne, gestalten Spielstätten etc. Die Umsätze der herstellenden Industrieunternehmen und des Großhandels sind in ihren Funktionen nicht mehr sauber zu trennen.

Die Industrieunternehmen, der Großhandel und andere branchenspezifische Dienstleister, die den Aufstellunternehmen vorgelagert sind, d.h. Güter produzieren und Leistungen für sie erbringen, werden im Folgenden zusammengefasst und als Upstream-Sektor bezeichnet. Die Upstream-Umsätze werden durch Befragungen der wesentlichen Akteure im Markt erhoben. Sie umfassen die Verkäufe, Miete und Leasing von GSG, anderen Unterhaltungsautomaten und Sportspielgeräten, sowie alle Vertriebs-, Finanzierungs-, Beratungs- und sonstige branchenspezifische Dienstleistungsaktivitäten. Anders als in der Vergangenheit werden nicht mehr nur die inländischen Aktivitäten betrachtet, sondern auch grenzüberschreitende Geschäfte.

Als Basis der industriellen Aktivitäten werden die Herstellkosten zugrunde gelegt, die von den Produzenten an das Statistische Bundesamt unter der Position „Spiele mit Münzen oder Spielmarken“ gemeldet werden. Aufgrund von Geheimhaltungsgründen gibt es zwei weitere Positionen in der Produktionsstatistik, für die das Bundesamt keine Zahlen liefert. Ihr Anteil an der gesamten Produktion von GSG, Sportspielgeräten und Unterhaltungsautomaten ist niedrig und wird hinzu geschätzt. Die Herstellkosten werden als „darunter Position“ bei den Upstream-Umsätzen der Hersteller etc. ausgewiesen. Die Herstellkosten sind implizit – abgesehen von Lagerveränderungen – in den Upstream-Umsätzen enthalten und werden über die Mietzahlungen verrechnet. (Tabelle 2)

Die Upstream-Umsätze und die Herstellkosten wurden bis 2012 zurückgeschätzt. Beide Zeitreihen sind aufgrund geänderter Definitionen mit der bis 2015 geführten Statistik nicht kompatibel.

Tabelle 2: Umsätze der Unterhaltungsautomatenwirtschaft

Branchenebene	In Mill. €			
	2012	2013	2014	2015
Summe	6.200	6.330	6.450	6.650
Upstream-Umsatz gesamt ^{a)}	850	790	800	850
Industrieproduktion ^{b)}	355	470	460	570
Aufstellerbereich ^{c)}	5.350	5.540	5.730	5.865
Unterhaltungsautomaten				
– mit Geldgewinnmöglichkeit ^{d)}	5.250	5.450	5.650	5.800
– ohne Gewinnmöglichkeit und Sportspielgeräte	58	55	55	50
Internet-Terminals	42	35	25	15
<p>a) Umsatz von Herstellern, Großhandel und anderen branchenspezifischen Dienstleistern mit Aufstellunternehmen (Absatz von GSG bzw. Spielpaketen, anderen Unterhaltungsautomaten und Sportspielgeräten über Kauf, Miete und Leasing sowie Finanzierung, Beratung und sonstige Dienstleistungen).</p> <p>b) Herstellkosten für GSG, andere Unterhaltungsautomaten und Sportspielgeräte auf Basis der Produktionsmeldungen an das Statistische Bundesamt unter Hinzuschätzung der aufgrund von Geheimhaltung nicht ausgewiesenen Positionen.</p> <p>c) Einnahmen der Aufstellunternehmen = Kasseninhalt inkl. Wirteanteil und Mehrwertsteuer, Vergnügungssteuer etc.</p> <p>d) 2012, 2013 auf Basis der Statistik „Umsatzsteueranmeldungen“ beim Statistischen Bundesamt, 2014 und 2015 auf Grundlage von Unternehmensangaben vorausgeschätzt.</p>				

Quelle: Statistisches Bundesamt; VDAI; IFH Institut für Handelsforschung GmbH; Berechnungen des ifo Instituts.

Die Upstream-Umsätze lassen über den Betrachtungszeitraum keinen Trend erkennen. 2013 und 2014 lagen sie um rund 5 % niedriger als in den Jahren 2012 und 2015. Diese Entwicklung kann nicht durch Änderungen des Regulierungsrahmens für das gewerbliche Geldspiel erklärt werden. Insgesamt sind über den Betrachtungszeitraum – ange-

sichts eines seit Jahren im Wesentlichen stagnierenden Bestands von GSG im Markt – konstante Upstream-Umsätze plausibel.

Auffällig ist dagegen der deutliche Anstieg der Geräteproduktion seit 2012. Dieser wird im Zusammenhang mit dem zunehmenden Wettbewerb der Hersteller verständlich, die nicht mehr nur über die Spielpakete, sondern auch über aufwändig und attraktiv gestaltete Geräte ihre Stellung im Markt sichern wollen. Diese Entwicklung trifft das Streben von Aufstellunternehmen, die seit einigen Jahren nicht mehr in neue Kapazitäten investieren, sondern ihr Geschäft durch ein höherwertiges Angebot an den vorhandenen Aufstellplätzen zu steigern suchen. Geräte werden früher ausgetauscht und durch höherwertige ersetzt. Diese in Richtung auf Qualität und die Erschließung neuer Kundenkreise gerichtete Unternehmenspolitik hat sich als erfolgreich erwiesen, wie die steigenden Umsätze im Aufstellerbereich bei in etwa konstanter Zahl der GSG im Markt zeigen.

Eine weitere Umstellung der statistischen Basis wurde bei den Umsätzen mit GSG durchgeführt. Das Statistische Bundesamt fasst im Rahmen der Umsatzsteuervoranmeldungen unter der Rubrik „Spielhallen und Betrieb von Spielautomaten“ die Meldungen über den steuerbaren Umsatz aus dem Betrieb von GSG zusammen. Die Jahreswerte dieser Statistik werden unter Einrechnung der Umsatzsteuer von 19 % als Grundlage für die Umsätze der Aufstellunternehmen mit GSG verwendet. Die offizielle Statistik erfordert eine Revision der bisherigen Zeitreihe für 2010 und folgende Jahre. Im Gegensatz zu den oben beschriebenen Revisionen ist die neue Zeitreihe jedoch rückwärts kompatibel für die Jahre 2009 und früher.

Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft hat seit der Verbesserung des rechtlichen Rahmens – ausgelöst durch die 5. Verordnung zur Änderung der SpielV – ihre Chancen genutzt, sich im Glücks- und Gewinnspielmarkt neu zu positionieren. Die Branche hat sich strategisch in zwei Richtungen weiterentwickelt. Zum einen wurden eine technologische Innovation der GSG und die Bereitstellung einer breiten Palette abwechslungsreicher Spiele unter Einhaltung aller strikten Vorschriften der SpielV für das gewerbliche Geldspiel ermöglicht. Zum zweiten wurde gezielt in moderne Spielstätten mit einem

ansprechenden Ambiente und hohem qualitativen Standard investiert, die heute gleichberechtigt neben einem breiten Freizeitangebot aus Cafés, Kinos, Discotheken, Theatern etc. stehen, unabhängig davon, ob sie in städtischen Vergnügungsvierteln oder in Entertainment Centern angesiedelt sind. Diese zumeist auf der Grundlage mehrerer Konzessionen konzipierten Spielstätten sind attraktiv, neue Kundenkreise konnten erschlossen werden, was sich darin manifestiert, dass das gewerbliche Geldspiel – 2006 noch eine reine Männerdomäne – heutzutage auch von Frauen mit einem Anteil von rund einem Viertel gespielt wird.

Die Aufstellunternehmen profitieren von günstigen gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen auf der Nachfrageseite. Die Beschäftigung wurde um 1,5 Millionen zwischen 2012 und 2015 ausgeweitet und die Nettolöhne und -gehälter stiegen im Mittel um 3,5 % p.a. bei einem nur geringen Anstieg der Verbraucherpreise. Die von dem Angebot der Branche angesprochenen Haushalte erfreuen sich einer spürbar gestiegenen Kaufkraft und die gute Arbeitsmarktlage unterstützt die Konsumbereitschaft.

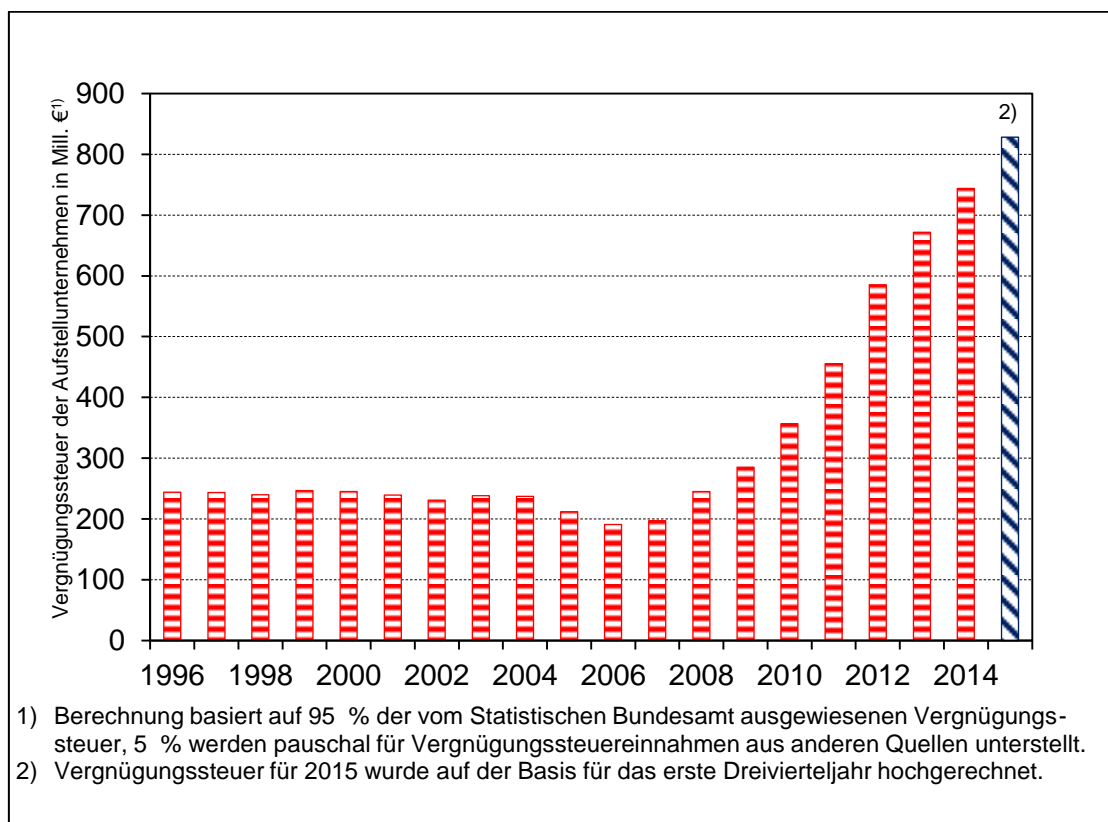
In den Jahren 2012 bis einschließlich 2015 konnten die Aufstellunternehmen ihre Umsätze mit GSG im Mittel um 4,8 % p.a. ausweiten, was zum einen der im Gefolge der guten wirtschaftlichen Lage in Deutschland gestiegenen Konsumbereitschaft der privaten Haushalte geschuldet ist, zum anderen der Erschließung neuer Kundenkreise. Bemerkenswert ist die dynamische Entwicklung, weil sie nicht durch eine Ausweitung des Angebots an GSG zustande kam. Bei im Großen und Ganzen etwa konstanter Zahl der im Markt aufgestellten GSG hat der souveräne Konsument mit Interesse an den Produkten des Glücks- und Gewinnspielmarkts seine Entscheidung für das Angebot des gewerblichen Geldspiels getroffen.

Trotz des erfreulichen Umsatzwachses bleibt die betriebswirtschaftliche Lage für die Vielzahl der kleinen und mittleren Aufstellunternehmen schwierig. Sie haben große Probleme, den administrativen Aufwand zu tragen, der notwendig ist, um allen Vorschriften zu genügen, die in den letzten Jahren eingeführt wurden.²⁵ Zum Teil massive

²⁵ Zu einer ausführlichen Darstellung der Belastungen, siehe: H.-G. Vieweg; 2015, a.a.O., S. 22f:

Anhebungen der Vergnügungssteuer haben die aus den Bruttospielerträgen generierten Deckungsbeiträge reduziert. Zwischen 2006 und 2015 haben sich die Einnahmen der Kommunen aus der Vergnügungssteuer mehr als vervierfacht und betragen 2015 nach ersten Schätzungen 830 Mio. €. (Abbildung 2) Dieser Betrag entspricht einem Prozentsatz von rund 14 % gemessen an den Umsätzen der Aufstellunternehmen, 2006 lag er noch bei 7 %.²⁶

Abbildung 2: Die Belastung der Aufstellunternehmen durch die Vergnügungssteuer



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

Die positive Entwicklung des Umsatzes der Aufstellunternehmen in den letzten Jahren ist insofern erstaunlich, da zwar die nachfrageseitigen Bedingungen in den letzten Jahren sehr gut waren, jedoch die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Branche vor

²⁶ Der durchschnittliche Vergnügungssteuersatz für GSG lag 2015 im Durchschnitt der Aufstellunternehmen nahe einem Niveau von 15 %, bei dem im Einzelfall besonders sorgfältig geprüft werden muss, ob nicht ein Verstoß gegen das Erdrosselungsverbot vorliegt, der einen unzulässigen Eingriff in die Berufsfreiheit, gemäß Art. 12 GG, von Aufstellunternehmern darstellt. (OVG Lüneburg: Urteil vom 8. November 2010, Az. 9 LA 199/09)

allem durch massive Eingriffe seitens der Länder verschlechtert wurden. Zu nennen ist in erster Linie der zum 1. Juli 2012 in Kraft getretene GlüStV 2012 und die länderspezifischen Spielhallenregelungen. Sie haben zu einer gravierenden Beschränkung des Angebots z.B. durch eine Ausweitung der Sperrzeiten auf mindestens drei Stunden gemäß § 26 Abs. 2 GlüStV 2012 geführt, die in den länderspezifischen Spielhallenregelungen teils noch darüber hinaus verlängert wurden, in Berlin sogar auf acht Stunden (§ 5 Abs. 1 SpielhG Bln). Weitere Angebotsreduzierungen wurden durch die Verringerung der Zahl der in einer Spielstätte je Konzession aufstellbaren GSG von zwölf auf acht in Berlin (§ 8 Abs. 3 SpielhG Bln, seit 2. Juni 2013) und Hamburg (§ 9 Abs. 2 Hamburgisches Spielhallengesetz (HmbSpielhG), bei Mehrfachkonzessionen seit 19. Dezember 2014) erzwungen.²⁷

Mit dem GlüStV 2012 belegten die Länder die Unterhaltungsautomatenwirtschaft mit einem strikten Werbeverbot. Gemäß § 26 Abs. 1 GlüStV 2012 darf von der äußeren Gestaltung einer Spielstätte weder Werbung für die angebotenen Spiele ausgehen, noch darf durch die Gestaltung ein zusätzlicher Anreiz für das Spielen geschaffen werden. Im Gegensatz dazu wurde das bis dato strikte Werbeverbot für das staatliche und staatlich konzessionierte Glücksspiel gelockert. Werbung ist – ausgerichtet an den Zielen des GlüStV 2012 – für diese Glücksspiele wieder erlaubt (§ 5 Abs. 1 GlüStV 2012).

Weitere Vorschriften wurden erlassen, um die Attraktivität des Spiels mit und um kleines Geld zu beeinträchtigen, die zum Teil massive Umsatzrückgänge in der Branche verursachten, wie das Rauchverbot in Nordrhein-Westfalen zum 1. Mai 2013, das Verbot der auch kostenlosen Abgaben von Speisen und Getränken in Berlin (§ 6 Abs. 1 SpielhG Bln). Acht von sechzehn Bundesländern haben Zugangskontrollen für Spielstätten eingeführt, die in der Anfangsphase schon allein deshalb Schwierigkeiten bereiteten, weil die Gäste keine Ausweise bei sich hatten. Problematisch erwies sich die Einführung der Zugangskontrollen und des spielhallenübergreifenden Sperrsystems in Hes-

²⁷ Das Hamburgische OVG hat in zahlreichen Eilverfahren (u.a. Beschluss vom 19. Mai 2015, Az. 4 Bs 24/15) angeordnet, dass bis zur Entscheidung in der Hauptsache keine Reduzierung auf acht Geräte erfolgen muss, da seiner Auffassung nach die unterschiedlichen Übergangsfristen bzgl. der Verpflichtung zur Abräumung bei Mehrfachkonzessionen und Einzelspielhallen (§ 9 Abs. 2 HmbSpielhG) gegen den Gleichheitsgrundsatz der Spielhallenbetreiber untereinander verstoßen.

sen (§§ 6, 11 Hessisches Spielhallengesetz (HessSpielhG)), das zu hohen zweistelligen Umsatzrückgängen führte.²⁸

Die hohe Bereitschaft der privaten Haushalte zu konsumieren, lässt ein Umsatzplus der Aufstellunternehmen 2016 wie schon im Vorjahr in der Größenordnung von 2,5 % bis 3,0 % erwarten. Die wirtschaftlichen Aussichten für 2017 sind durch ein nur leicht gedämpftes Wachstum des Bruttoinlandsprodukts gegenüber dem Vorjahr geprägt. Der Konsum der privaten Haushalte wird eine wichtige Stütze der Binnennachfrage bleiben. Es könnte also davon ausgegangen werden, dass die Umsätze der Aufstellunternehmen etwa in gleichem Tempo wie 2016 zulegen. Zum 1. Juli 2017 laufen allerdings die Übergangsfristen für die wesentlichen, die Existenz der Branche gefährdenden Vorschriften (§§ 24 und 25 GlüStV 2012) gemäß § 29 Abs. 4, Satz 2 GlüStV 2012 bzw. der länderspezifischen Spielhallenregelungen aus. Die in den länderspezifischen Spielhallenregelungen festgelegten Mindestabstandsvorschriften und das Verbot von Mehrfachkonzessionen basierend auf § 25 Abs. 1 und Abs. 2 GlüStV 2012 gelten dann nicht nur für neue, sondern auch für alle Spielstätten im Bestand. Die Branche wird auf weniger als die Hälfte der gegenwärtig installierten Kapazitäten reduziert. Die Zahl der Beschäftigten von gegenwärtig etwa 70.000 wird auf 30.000 bis 35.000 abnehmen.²⁹ Es muss von einem dramatischen Umsatzeinbruch ausgegangen werden.

²⁸ Zu einer umfassenden Darstellung der die Geschäftstätigkeit der Aufstellunternehmen belastenden Aktivitäten, siehe: Kapitel 1.4.

²⁹ H.-G. Vieweg; Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2012 und Ausblick 2013, März 2013, S. 56ff.

2. Rahmenbedingungen der Unterhaltungsautomatenwirtschaft

2.1. Mit dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüStV 2012) steuert Deutschland auf ein Vertragsverletzungsverfahren zu.

Seit Mitte des letzten Jahrzehnts suchen die Bundesländer Möglichkeiten, den Zugang privater Anbieter zum Glücks- und Gewinnspiel zu unterbinden oder wenigstens unter strikten Voraussetzungen zu begrenzen und zu kontrollieren. Alle bisherigen Regelungsversuche waren in sich nicht schlüssig und hielten bzw. halten einer gerichtlichen Überprüfung nicht stand. Staatliche und staatlich konzessionierte Anbieter agieren nicht in erster Linie im Sinne der Regulierung des Spieltriebs, sondern profitorientiert. Potenziellen, privatwirtschaftlichen Konkurrenten wird nach Möglichkeit der Marktzutritt verwehrt.

In diesem Kontext konzentrierten und konzentrieren die Länder ihre Anstrengungen darauf, das gewerbliche Geldspiel zurückzudrängen, obwohl es seit den frühen fünfziger Jahren einer strikten bundesrechtlichen Regulierung unterliegt. Sie nutzen jede Möglichkeit, das nur terrestrisch angebotene gewerbliche Spiel weiter zu beschränken. Nicht einmal vor Eingriffen in verfassungsrechtlich geschützte Grundrechte wird zurückgeschreckt.³⁰

In starkem Kontrast zu diesem strikten Vorgehen steht die Entwicklung des Glücksspiels im Internet, das gemäß § 4 Abs. 5 GlüStV 2012 in Deutschland – mit Ausnahme des Eigenvertriebs und der Vermittlung von Lotterien sowie der Vermittlung und Veranstaltung von Sportwetten – verboten ist.³¹ Die seit Jahren hohen Zuwachsraten bei Casinospielen (online), Poker (online) und Sportwetten (stationär und online), ohne dass für letztere bisher auch nur eine einzige bundesweite Konzession vergeben werden konnte, weisen auf eine dem Gesetzestext widersprechende Realität im deutschen Glücks- und Gewinnspielmarkt hin. Das Angebot an – auch terrestrischen

³⁰ H.-G. Vieweg; Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2014 und Ausblick 2015, München, Februar 2015, Kapitel 2.2.3.

³¹ Die Ausnahme gilt für Sportwetten im Rahmen einer zeitlich befristeten Experimentierklausel gem. § 4a Abs. 1 GlüStV 2012.

– vorwiegend illegalen Wettangeboten in Deutschland ist unter den Augen der Exekutive in den vergangenen Jahren dynamisch expandiert.

Diese Entwicklung im Geld- und Gewinnspielmarkt hat die Europäische Kommission veranlasst, in einem Pilotverfahren (Az. 7625/15/GROW) zu prüfen, ob gegen Deutschland ein Vertragsverletzungsverfahren in Gang zu setzen ist.

2.2. Die von Interessen geleitete Politik der Länder verhindert eine europarechtskonforme Regulierung des deutschen Glücks- und Gewinnspielmarkts.

Einen ersten Anlauf zur Sicherung des staatlichen Glücksspielmonopols hatten die Länder mit dem am 1. Juli 2004 in Kraft getretenen Lotteriestaatsvertrag (LottStV) unternommen. In § 1 LottStV waren drei Ziele formuliert, (1) den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken, (2) das Ausweichen auf nicht erlaubte Lotterien und Sportwetten zu verhindern und (3) übermäßige Spielanreize abzuwehren. Eine Buchmacherin aus Bayern, der die Genehmigung für das Anbieten von Sportwetten versagt worden war, hatte dagegen geklagt. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) gab ihr Recht und beanstandete in seinem Urteil vom 28. März 2006 sowohl das bayerische Staatslotteriesgesetz als auch den LottStV, die nahezu ausschließlich verfahrenstechnische Bestimmungen zur Zuständigkeit für Lotterien und deren Organisation enthielten. Nur ansatzweise bestanden Regelungen betreffend den Jugend- und Spielerschutz sowie das Werbeverhalten. Für eine aktive Bekämpfung pathologischen Spielverhaltens reichten die Vorschriften nicht aus, so dass das staatliche Sportwettmonopol in seiner damaligen Form als unzulässiger Eingriff in das Recht der Berufsfreiheit qualifiziert wurde.

Das BVerfG hatte den Ländern Zeit bis zum 31. Dezember 2007 eingeräumt, um einen verfassungsgemäßen Rahmen zu schaffen. Dieser könne sowohl durch eine konsequente Ausgestaltung des Wettmonopols erreicht werden, das wirklich der Suchtbekämpfung dient. Alternativ könne aber die Verfassungskonformität auch durch eine gesetzlich

normierte und kontrollierte Zulassung gewerblicher Veranstaltungen durch private Wettunternehmen herbeigeführt werden.³²

Die Länder entschieden sich für die Beibehaltung des Wettmonopols und reichten am 21. Dezember 2006 den Entwurf eines Glücksspielstaatsvertrags (GlüStV 2008) bei der Europäischen Kommission zur Notifizierung ein. Der sich daran anschließende Dialog zwischen der EU-Kommission und Deutschland zeigte die kritischen Punkte auf. Die Kommission monierte das absolute Internetverbot³³, wies auf Einschränkungen bei der Inanspruchnahme von Finanzdienstleistungen (Artikel 56 AEUV) und Werbediensten im Zusammenhang mit dem Glücksspiel hin, die dem europäischen Recht widersprechen könnten, ebenso wie die Beschränkung eines grenzüberschreitenden, in anderen Mitgliedstaaten erlaubten Spielangebots. Sie beanstandete horizontale Inkohärenzen. Während Werbedienstleistungen u.a. für Sportwetten Beschränkungen unterliegen, werden Glücksspiele mit einem höheren Suchtpotenzial nicht von diesem Verbot im GlüStV 2008 erfasst.³⁴

Die Bundesregierung berief sich gegenüber der EU-Kommission auf das nationale Recht, die Höhe des Schutzniveaus gegenüber den negativen Folgen des Glücks- und Gewinnspiels festzulegen. Trotz der gegensätzlichen europarechtlichen Bewertung war der Glücksspielstaatsvertrag zum 1. Januar 2008 in Kraft getreten. In § 1 GlüStV 2008 waren als Ziele zur Begründung des Monopols insbesondere (1) die Verhinderung des Entstehens von Glücksspiel- und Wettsucht sowie des Ausweichens auf nicht erlaubte Glücksspiele und (2) die Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes sowie des Schutzes der Spieler vor betrügerischen Machenschaften aufgeführt. Der GlüStV 2008 enthielt eine Reihe von das Glücksspiel eindämmenden Regelungen, wie Werbe- und Vertriebsbeschränkungen, ein Verbot von Online-Glücksspielen, Zugangskontrollen für Spielbanken auch beim Kleinen Spiel (Automatenspiel) und eine bundesweite Datei für in Spielbanken gesperrte Spieler.

³² BVerfG, Az.: 1 BvR 1054/01, vom 28. März 2006, Rdn. 148.

³³ Ausführliche Stellungnahme der EU-Kommission vom 22. März 2007, in: Mitteilung der EU-Kommission – SG (2007) D/50767 Richtlinie 98/34/EG zur Notifizierung 2006/0658/D.

³⁴ Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen; Stellungnahme zu dem notifizierten Entwurf für einen Staatsvertrag zum Glücksspielwesen (Markt.E2/KD/dd D (2007) 5757); Brüssel, 14. Mai 2007.

Schon am 31. Januar 2008 hatte die EU-Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet.³⁵ Unabhängig davon kam der Europäische Gerichtshof (EuGH) in mehreren Urteilen vom 8. September 2010 zu dem Ergebnis, dass das Glücksspiel in Deutschland durch den GlüStV 2008 nicht in kohärenter und systematischer Weise reguliert ist.³⁶ Der ohnehin bis zum 31. Dezember 2011 befristete GlüStV 2008 galt allerdings mit seinen Werbe- und Vertriebsbeschränkungen für die staatlichen und staatlich-lizenzierten Glücksspielanbieter unabhängig davon zunächst weiter. Aufgrund des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts war eine Beschränkung der grenzüberschreitenden Dienstleistungsfreiheit, wie beispielsweise aus dem Ausland angebotene Glücksspiele im Internet, durch den GlüStV 2008 allerdings nicht mehr möglich.

Die Ministerpräsidenten der Länder der Bundesrepublik Deutschland hatten daraufhin den GlüStV 2008 umfangreich überarbeitet und – zunächst mit Ausnahme von Schleswig-Holstein³⁷ – am 15. Dezember 2011 den GlüStV 2012 unterzeichnet. Mit Vorlage von 14 Ratifizierungsurkunden bis zum 30. Juni 2012 konnte der GlüStV 2012 am 1. Juli 2012 in Kraft treten und gilt heute in allen Ländern.³⁸

Der GlüStV 2012 war von Deutschland am 15. April 2011 notifiziert worden. In ihrer ausführlichen Stellungnahme vom 18. Juli 2011 hatte die EU-Kommission Deutschland zwar das Recht konzidiert, die in § 1 GlüStV 2012 niedergelegten Ziele zu verfolgen, insbesondere Glücks- und Wettepielsucht zu verhindern, die Voraussetzungen für eine

³⁵ Im Unterschied zum GlüStV 2008 hat die am 1. Januar 2006 in Kraft getretene 5. Verordnung zur Änderung der SpielV das Notifizierungsverfahren bei der EU-Kommission ohne Einwände durchlaufen und erfüllt die im wegweisenden Urteil des EuGH vom 6. November 2003 in der Sache „Gambelli“ zur europarechtlichen Regulierung des Glücksspielmarktes geforderten Bedingungen (Rs. C-243/01).

³⁶ 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“.

³⁷ Schleswig-Holstein hatte in Deutschland als einziges Bundesland einen eigenständigen Weg für die Regulierung des Glücksspiels gewählt und einen liberalen Ansatz verfolgt. Das am 1. Januar 2012 in Kraft getretene Glücksspielgesetz Schleswig-Holstein war von der EU-Kommission im Rahmen des Notifizierungsverfahrens nicht beanstandet worden.

³⁸ In Nordrhein-Westfalen gilt der GlüStV 2012 seit 1. Dezember 2012 und in Schleswig-Holstein, nach dem Regierungswechsel am 12. Juni 2012, seit 25. Januar 2013.

wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen und den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung zu kanalisieren, zugleich aber auf mit europäischem Recht nicht konforme Vorschriften hingewiesen. Im Sinne der Rechtsprechung des EuGH können Beschränkungen des Marktzugangs und des freien Dienstleistungsverkehrs durch zwingende Gründe des Allgemeinwohls, wie den Verbraucherschutz, die Betrugsverbeugung und die Vermeidung von Anreizen für Bürger zu überhöhten Ausgaben für das Spielen, gerechtfertigt sein. Die EU-Kommission weist aber darauf hin, dass derartige Beschränkungen nur zulässig sind, wenn sie zur Zielerreichung notwendig, angemessen und verhältnismäßig sind. Der GlüStV 2012 erfüllt diese Bedingungen nicht, die Vorschriften sind weder verhältnismäßig noch in sich konsistent. Insofern verstoßen die Beschränkungen gegen den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), insbesondere gegen die Artikel 49 AEUV (Niederlassungsfreiheit) und Artikel 56 AEUV (Freier Dienstleistungsverkehr). Wegen fehlender Informationen und Erfahrungen hatte sich die EU-Kommission in ihrer Antwort vom 18. Juli 2011 noch nicht abschließend positioniert, ob ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland einzuleiten ist.³⁹

In Reaktion auf die ausführliche Stellungnahme der EU-Kommission teilten die deutschen Stellen am 7. Dezember 2011 mit, dass sie die Differenzierung zwischen staatlich konzessionierten Spielbanken und privatwirtschaftlichen Betreibern von Online Casino- und Pokerspielen aufgegeben haben und durch ein vollständiges Verbot dieser Angebote ersetzt hätten. In diesem Kontext wurde auch die Zahl der an private Sportwettanbieter zu vergebenden Konzessionen auf maximal zwanzig erhöht. Mit einer weiteren ausführlichen Stellungnahme vom 20. März 2012 reagierte die EU-Kommission positiv auf diese Änderungen des GlüStV 2012. Ausdrücklich begrüßte sie die im Rahmen der laufenden Kommunikation von den deutschen Stellen gegebene Zusage, nicht bis zur Fälligkeit des Evaluierungsberichts zu warten – gemäß § 32 GlüStV 2012 fünf Jahre nach seinem Inkrafttreten, sondern die Geeignetheit und die Effizienz des Konzessionssystems für Sportwetten sowie das Verbot von Online Casino- und Sportwetten schon nach zwei Jahren zu bewerten. An dieser Stelle ist zu

³⁹ EU-Kommission, Vorlage einer ausführlichen Stellungnahme und von Bemerkungen auf der Grundlage von Artikel 9 Absatz 2 und Artikel 8 Absatz 2 der Richtlinie 98/34/EG, Not. 2011/188/D.

erwähnen, dass mit Beschluss des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs (VGH) vom 16. Oktober 2015⁴⁰ im Eilverfahren das Konzessionsvergabeverfahren bis zur Entscheidung in der Hauptsache endgültig gestoppt wurde. Bis zum Redaktionsschluss der Studie wurde keine der zwanzig Konzessionen für Sportwetten vergeben, sodass für die anstehenden Fragen noch keine aussagekräftigen Antworten geliefert werden können.⁴¹

2.3. Der Zwischenbericht zur Evaluierung des GlüStV 2012 kann die zentralen Bedenken der Europäischen Kommission trotz beschönigender Darstellungen nicht ausräumen.

Am 11. November 2014 hatten die Länder den Zwischenbericht zur Evaluierung des GlüStV 2012 bei der Kommission eingereicht. Die sich daran anschließende Diskussion machte deutlich, dass die Ergebnisse des Berichts nicht ausreichen, die Bedenken der EU-Kommission in Hinblick auf die EU-Rechtskonformität auszuräumen. Darüber hinaus sieht sich die EU-Kommission durch die jüngsten Entwicklungen im deutschen Glücks- und Gewinnspielmarkt in ihren Vorbehalten bestätigt. Daher wurde im letzten Jahr der Austausch über Aspekte der EU-Rechtskonformität des deutschen Glücks- und Gewinnspielrechts zwischen der EU-Kommission und den deutschen Stellen im Rahmen des EU-Pilotverfahrens Az. 7625/15/GROW fortgesetzt.⁴² Mit dem Schreiben vom 29. Juni 2015 teilte die EU-Kommission den deutschen Stellen ihre Bedenken mit und kritisiert, dass

- auch drei Jahre nach Inkrafttreten des GlüStV 2012 eine Vergabe der zwanzig Konzessionen für private Sportwettanbieter nicht absehbar ist,

⁴⁰ Hessischer VGH; Beschluss vom 16. Oktober 2015; Az. 8 B 1028/15.

⁴¹ Trotz aller Schwierigkeiten mit einer europarechtskonformen Umsetzung des GlüStV 2012 in den letzten Jahren brachten die Länder ein neues Produkt auf den Weg, den Eurojackpot, der von 15 der 16 Ministerpräsidenten unter Einhaltung der Vorschriften des § 9 Abs. 5 GlüStV 2012 genehmigt wurde. Seit dem 17. März 2012 wird dieses Produkt in insgesamt 14 europäischen Ländern angeboten. Der Anreiz zum Spiel ist mit einem garantierten Jackpot in Höhe von 10 Mio. € sehr hoch. Der mögliche Hauptgewinn von 90 Mio. € ist exorbitant höher als beim staatlichen Lotto „6 aus 49“. Chancen für Auszahlungssummen im mittleren Gewinnbereich sind vergleichsweise gering, während die Chancen für marginale Gewinne in Höhe des Spieleinsatzes relativ hoch sind. In einem Gutachten für den Fachbeirat Glücksspielsucht wird auf eine mögliche Suchtgefährdung des Eurojackpots hingewiesen. Siehe: BZgA 2014; Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland – Ergebnisse des Surveys 2013 und Trends, Köln - BZgA, S. 131ff.

⁴² EU-Kommission; EU-Pilot 7625/15/D, Deutsche Glücksspielgesetzgebung, Schreiben vom 29. Juni 2015.

- der Schwarzmarkt für Online-Glücksspiele trotz Verbots ungebremst weiter expandiert, diese Entwicklung sogar noch durch die für das gewerbliche Geldspiel verschärften Vorschriften beschleunigt wird und
- massive Zweifel an der Kohärenz der Regulierung des deutschen Glücks- und Gewinnspielmarktes insbesondere mit Blick auf das Glücksspiel im Internet bestehen.

Bezüglich einer effektiven Kontrolle des deutschen Glücks- und Gewinnspielmarktes – einer notwendigen Voraussetzung kohärenter Regulierung – hatten die Länder im November 2014 zwar mitgeteilt, nunmehr alle Vorbereitungen abgeschlossen zu haben. Die EU-Kommission moniert jedoch, dass bisher keine konkreten Hinweise für erfolgreiche Aufsichtsmaßnahmen im Bereich des nicht regulierten Online-Angebots geliefert wurden.⁴³

In ihrer Antwort von Anfang Oktober 2015 versucht die Bundesregierung den Eindruck zu vermitteln, dass es in Deutschland bei der Regulierung des Glücks- und Gewinnspielmarkts keine Probleme gebe. Diese Darstellung steht insbesondere zur Wirklichkeit im Sportwettmarkt in einem gravierenden Widerspruch. Das sich seit 3,5 Jahren hinziehende Verfahren zur Vergabe von zwanzig Sportwetten-Konzessionen, für das ein Ende nicht absehbar ist, wird – quasi durch die sprichwörtlich ›Rosa Brille‹ – präsentiert. Beispielhaft wird das für das Marktsegment der Sportwetten ausgeführt. Positiv konnotiert stellen die deutschen Stellen heraus, dass neben den erlaubten staatlichen Sportwetten (Oddset) ein nennenswerter noch nicht regulierter Markt existiert:

„Mit Stand vom Dezember 2014 wurden 130 deutschsprachige Internetauftritte gezählt, die Sportwetten im Angebot hatten. Im stationären Bereich muss davon ausgegangen werden, dass bundesweit rd. 4.500 Wettannahmestellen in Form von Wettbüros, Wettcafés, Wettterminals in Spielhallen und Spielstätten existieren.“⁴⁴

Dementsprechend kann gemäß der Bundesregierung auch nicht von einem Fortdauern des staatlichen Sportwettmonopols ausgegangen werden. Die Monopolregelung ist seit

⁴³ Ebda. S. 4.

⁴⁴ Bundesregierung; EU Pilot 7625/15/GROW, Antwort von Anfang Oktober 2015, S. 6.

dem Inkrafttreten des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrags am 1. Juli 2012 gemäß § 10a Abs. 1 GlüStV 2012 bei Sportwetten nicht mehr anwendbar.⁴⁵ Weiterhin führt die Bundesregierung aus, dass das Sportwettmonopol in Deutschland tatsächlich nicht mehr existiert:

„Auch faktisch dauert das Sportwettmonopol in Deutschland nicht fort, denn die Vollzugsbehörden berücksichtigen bei ihrem Vorgehen gegen unerlaubte Angebote das Andauern des Konzessionsverfahrens und untersagen Sportwettangebote der Konzessionsbewerber nicht allein aufgrund des Fehlens der Erlaubnis. Außerdem werden frühere Verstöße gegen die Monopolvorschrift nicht als ein die Zuverlässigkeit von Konzessionsbewerbern oder Wettvermittlern beeinträchtigender Umstand angesehen. Dies trägt in Hinblick auf die künftige Marktregulierung der Transition vom nicht regulierten zum regulierten Markt Rechnung.“⁴⁶

Die Bundesregierung behauptet in ihrer Antwort an die EU-Kommission weiter, dass aus dem seit Jahren schwebenden Vergabeverfahren keinerlei Vollzugsdefizite resultieren:

„Zu betonen ist, dass aus der Zurückhaltung im Vollzug kein strukturelles Vollzugsdefizit folgt, das zur Inkohärenz der Regelungen führen würde, denn die Zurückhaltung gilt nur in Bezug auf die formale Illegalität eines Sportwettangebots. Materielle Verstöße gegen Jugendschutz, Spielerschutz, Geldwäsche o.ä. werden auch aktuell von den Vollzugsbehörden verfolgt und geahndet.“⁴⁷

Diese Darstellung steht in krassem Gegensatz zu einer vom Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. bereits 2012/13 durchgeführten Studie, die massive Verstöße gegen geltendes Glücks- und Gewinnspielrecht sowie Vollzugsdefizite konstatiert.⁴⁸ Die bis zuletzt nicht gelöste rechtliche Lage behindert den Vollzug und veranlasst die Aufsichtsbehörden, aus Angst vor Schadensersatzforderungen Rechtsverstöße nicht zu ahnden. Das in den letzten Jahren weiter angestiegene terrestrische Angebot von Sportwetten leistet einer vermehrten Aushöhlung des Spieler- und Jugendschutzes Vorschub.

⁴⁵ Ebda. S. 7.

⁴⁶ Ebda. S. 7.

⁴⁷ Ebda. S. 7.

⁴⁸ J. Trümper; Juni 2013, a.a.O., S. 101f.

Exkurs: Evaluierung von Kleinspielhallen und Sportwettannahmestellen

Die vom Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. durchgeführte Untersuchung war darauf angelegt, die Gäste- und Spielerstruktur sowie das Einsatz- und Spielverhalten in Kleinspielhallen zu untersuchen. Erstmals wurden in einer Feldstudie auch terrestrische Sportwettannahmestellen in die Betrachtung einbezogen. Die Ergebnisse beider Untersuchungen wurden abschließend einer vergleichenden Bewertung unterzogen.

Bei einer Begehung von 500 Wettannahmestellen bzw. Sportbars wurde festgestellt, dass diese Einrichtungen einen Eindruck vermitteln wie „in der Frühphase der Spielstätten“. Das Ambiente der Spielstätten und die Struktur der Gäste kontrastieren gemäß diesem Vergleich stark zu den seit geraumer Zeit aus dem Boden schießenden Sportwettläden und Sportbars. Es handelt sich bei letzteren um meist kleinere, einfach eingerichtete Etablissements, in denen neben dem Wettangebot auch Spielautomaten bereitgestellt werden. Sportwettannahmestellen sind Männerdomänen mit einem hohen Anteil an Migranten. Die Einrichtungen sind unabhängig vom Spielangebot Treffpunkte ethnischer Gruppen.⁴⁹

Die in der Feldstudie untersuchten Sportwettannahmestellen / Sportbars boten neben der Annahme von Wetten und Wett-Terminals zu 58,4 % auch Geldspielgeräte (GSG) an, unabhängig davon, ob entsprechende gewerberechtliche Geeignetheitsbestätigungen gem. § 33c Abs. 3 GewO für GSG vorliegen oder nicht. Der durchschnittliche Bestand von GSG bei den Wettanlagen, die diese Geräte aufgestellt hatten, lag mit 3,1 GSG, selbst dann oberhalb der zulässigen Anzahl von drei GSG, wenn alle Etablissements eine gewerberechtliche Aufstellerlaubnis (§ 33c Abs. 1 GewO) besaßen, wovon allerdings nicht auszugehen ist. Insgesamt 37 der besuchten Wettanlagen, das entspricht 7,4 % der Stichprobe, boten vier und mehr GSG an.⁵⁰ Illegale Fun-Games nach § 6a SpielV sind in diesen Zahlen noch nicht enthalten. Der

⁴⁹ Ebda., S. 112.

⁵⁰ Ebda., S. 104f.

Anteil der mit Fun-Games belasteten Sportwettstandorte lag bei 16,6 %, ein auffällig hoher Prozentsatz, der zehnmal so hoch war wie der Anteil illegal betriebener Fun-Games in den im regulierten Markt arbeitenden Kleinspielhallen mit zu vernachlässigenden 1,7 %.⁵¹

Das nicht absehbare Ende der rechtlichen Unsicherheit im Sportwettmarkt ist mit Blick auf den Spielerschutz kontraproduktiv. Die meisten Betreiber von Wettbüros haben bisher keine Lizenz und bewegen sich im rechtlichen Graubereich. Sie können sich einer dauerhaften wirtschaftlichen Existenz nicht sicher sein, was ihrer Bereitschaft, den Betrieb rechtskonform zu betreiben, nicht förderlich ist. Die Folge ist, dass vermehrt auch nicht zuverlässige Anbieter auf den Markt treten. Angesichts der unklaren Rechtslage sowie der damit verbundenen Gefahr von Schadensersatzforderungen sehen die Ordnungsämter oft von Vollzugsmaßnahmen ab.

Die Bundesregierung begründet in ihrer Antwort an die EU-Kommission die – im Vergleich zur schon starken Expansion des illegalen Sportwettmarkts in Deutschland – nochmals überproportionale Ausweitung des terrestrischen Sportwettangebots mit den dort gegenüber dem im Internet zu erzielenden höheren Margen beim Bruttospielertrag.⁵² Mit keinem Wort werden bestehende Vollzugsdefizite genannt. Der Beitrag des Angebots des illegalen Glücksspielangebots in vielen Wettannahmestellen zur Expansion, das von Vollzugsdefiziten profitiert, wird mit keinem Wort problematisiert, um der EU-Kommission das Bild einer funktionierenden Regulierung durch den GlüStV 2012 vorzugaukeln.

Sofern es jedoch nur um die Margen der Bruttospielerträge bei den Sportwetten und nicht um sonstige illegale Angebote oder Gesetzesübertretungen ginge, kann das Argument der Bundesregierung in keinem Fall überzeugen. Bei niedrigeren Margen sollten die Sportwetten im Internet die höheren Zuwachsraten haben. Dies schon allein deshalb, weil die zu den dort niedrigeren Margen invers ansteigenden

⁵¹ Ebda., S. 105.

⁵² Bundesregierung; EU Pilot, a.a.O., S. 6.

Auszahlungsquoten für Spieler höhere Gewinnchancen bedeuten. Diese Erfahrung hatten die Länder schon bei Oddset gemacht, dessen Marktanteil aufgrund der niedrigen Auszahlungsquoten im Wettbewerb mit dem illegalen Angebot marginalisiert wurde.

2.4. Die Länder vertiefen mit dem GlüStV 2012 die seitens der EU-Kommission monierte Inkohärenz der Regulierung des deutschen Glücks- und Gewinnspielmarkts.

Die EU-Kommission äußert in ihrem Schreiben vom 29. Juni 2015 erhebliche Zweifel, dass die in § 1 GlüStV 2012 festgeschriebenen Ziele zu erreichen sind. Insbesondere die Lenkung des Glücks- und Gewinnspiels in geordnete und überwachte Bahnen sieht sie bei einem Anteil des nicht regulierten Spiels von 30 %⁵³ als gescheitert an.⁵⁴

Die Bundesregierung bezieht sich in ihrer Erwiderung bei der Berechnung des nicht regulierten Spiels als Anteil am gesamten Glücks- und Gewinnspielmarkt ebenfalls auf die Bruttospielerträge, kommt aber zu einem anderen Ergebnis. Gemäß der Bundesregierung erreichte der Gesamtmarkt 2014 ein Volumen von 11.355,6 Mio. € und das nicht regulierte Glücksspiel mit 1.726,1 Mio. € einen Anteil von 15,2 %. Dieser Prozentsatz erscheint der Bundesregierung in ihrer Antwort an die EU-Kommission offensichtlich als zu hoch, so dass der Versuch unternommen wird, ihn klein zu rechnen.

Der nicht regulierte Markt umfasst neben Sportwetten auch Online-Casinospiele, –Poker, sowie Zweitlotterien. Es wird von den deutschen Stellen argumentiert, dass der Sportwettmarkt zwar noch nicht reguliert sei, das stark expandierende Angebot privater Anbieter jedoch schon vor der Vergabe einer einzigen Konzession in eine Phase der Transition eingetreten sei, die keinerlei Anlass zu Bedenken hinsichtlich des Spieler- und Jugendschutzes gäbe. Dieser – wenn auch unzutreffenden - Sichtweise folgend zieht die Bundesregierung den nicht regulierten Sportwettmarkt mit einem Volumen von 652,8 Mio. € (5,7 % Anteil am Gesamtmarkt im Jahr 2014) vom gesamten nicht

⁵³ Bezogen auf die Bruttospielerträge gemäß Berechnungen der EU Kommission.

⁵⁴ EU-Kommission; EU Pilot, a.a.O., S. 5.

regulierte Glücksspielmarkt ab. Es verbleibe somit gemäß den deutschen Stellen ein problematischer, nicht regulierter Markt von nur 1.073,3 Mio. €, entsprechend 9,5 % vom Gesamtmarkt.⁵⁵

Wie in Kapitel 2.3 jedoch gezeigt wurde, hält der Versuch, den Anteil des nicht regulierten Spiels am gesamten deutschen Glücksspielmarkt kleinzurechnen, um den berechtigten Vorwurf einer europarechtlich nicht haltbaren, weil inkohärenten Regulierung zu entkräften, in diesem Punkt keiner Nachprüfung stand.

Die Argumentation der deutschen Stellen wird darüber hinaus dadurch ad absurdum geführt, dass nach Auslaufen der Übergangsfristen gemäß § 29 Abs. 4, Satz 2 GlüStV 2012, insbesondere wegen der Mindestabstandsregelungen (§ 25 Abs. 1 GlüStV 2012) und des Verbots von Mehrfachkonzessionen (§ 25 Abs. 2 GlüStV 2012), spätestens zum 1. Juli 2017 die Kapazitäten des gewerblichen Geldspiels um mindestens die Hälfte reduziert werden.⁵⁶ Die Bruttospielerträge des regulierten Glücksspielmarkts in Deutschland hatten 2014 ein Volumen von 9.629,5 Mio. € erreicht, zu denen das gewerbliche Geldspiel rund die Hälfte beigetragen hat. Kalkulatorisch würde auf Grundlage dieser Zahlen – geht man wenn auch nur hypothetisch davon aus, dass aufgrund des Kapazitätsabbaus die Hälfte der Bruttospielerträge des gewerblichen Geldspiels wegfallen und die dahinter stehenden Spieler nicht auf andere Angebote des Glücksspielmarktes ausweichen – der Anteil des nicht regulierten Glücksspiels am Gesamtmarkt von etwa 15 % auf knapp 20 % zum 1. Juli 2017 hochschnellen. Hierbei ist noch nicht berücksichtigt, dass der nicht regulierte Markt bis zum Stichtag weiterhin überproportional gegenüber dem regulierten Markt wachsen wird. Zudem erscheint die Annahme, dass Kunden des gewerblichen Geldspiels das Spielen mit und um Geld zum Stichtag einstellen werden, unrealistisch. Sie werden in den – aufgrund von Vollzugsdefiziten – überproportional expandierenden Graubereich des terrestrischen Glücksspiels (siehe Kapitel 2.3) abwandern, sofern sie nicht direkt zum nicht regulierten

⁵⁵ Bundesregierung; EU Pilot, a.a.O., S. 8.

⁵⁶ Ein Rückgang des Bestands von GSG nach Auslaufen der Übergangsregelung um 55 % wurde prognostiziert, siehe: H.-G. Vieweg; Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2012 und Ausblick 2013, März 2013; S. 56ff.

und keiner sozialen Kontrolle unterworfenem Online-Glücksspiel ausweichen. Auch Ausweichreaktionen in den illegalen terrestrischen Bereich (z.B. Hinterzimmer, türkische Teestuben) sind zu erwarten.

Die Zahl der Spieler an GSG und ihr Verhalten bei einer Reduzierung des Angebots um etwa 55 % wurden in einer Studie des Forschungsinstituts für Glücksspiel und Wetten eingehend untersucht.⁵⁷ Neben den Spielern, die mangels angemessener Angebote in der Folge des Auslaufens der Übergangsregeln gemäß § 29 Abs. 4, Satz 2 GlüStV 2012 das Spiel aufgeben werden, ist mit etwa einer Million Spieler zu rechnen, die zu anderen Glücksspielangeboten abwandern. Von diesen würden mindesten 750.000 mangels legaler Angebote in Deutschland Glücksspiele im nicht regulierten Markt in Anspruch nehmen. Neben terrestrischen Angeboten im Graubereich, beispielsweise in Wettshops, Sportcafés etc., die aufgrund des nicht abgeschlossenen Verfahrens der Sportwetten-Konzessionsvergaben von den Ordnungsämtern geduldet werden, wird das Internet verstärkt in den Fokus der Spieler geraten. Hier ist zu erwarten, dass Spieler, die bisher ausschließlich oder überwiegend das terrestrische gewerbliche Geldspiel genutzt haben, mangels Angebot überhaupt erst das Internet als Alternative ins Auge fassen werden. Vor allem Spieler, die regelmäßig Angebote nutzen, werden intensiv nach Alternativen suchen. Zu befürchten ist eine irreversible Wanderung vom terrestrisch strikt kontrollierten gewerblichen Geldspiel hin zum weithin unkontrollierten Glücksspiel im Internet, das seiner Natur nach nicht einmal einer sozialen Kontrolle des Spielers durch Dritte, Freunde, Familie oder Aufsichtspersonal in Spielstätten unterliegt.

Wenn man die bisher erfolglosen Bestrebungen der Länder zur Durchsetzung des Verbots von Online-Casino und –Pokerspielen betrachtet, steht eine solche Wanderungsbewegung hin zum Internet – einem in der Tat kaum zu kontrollierenden Medium – im Widerspruch mit den in § 1 GlüStV 2012 formulierten Zielen,

1. das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen,

⁵⁷ F. W Peren, R. Clement (Forschungsinstitut für Glücksspiel und Wetten); Wettbewerb als Determinanten des Spieler und Konsumentenschutzes – mögliche Sozialverluste infolge einer Wettbewerbsverzerrung auf dem deutschen Glücks- und Gewinnspielmarkt, Medien und Recht Verlags GmbH, 2014.

2. durch ein begrenztes, eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellendes Glücksspielangebot den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken,
3. den Jugend- und den Spielerschutz zu gewährleisten,
4. sicherzustellen, dass Glücksspiele ordnungsgemäß durchgeführt, die Spieler vor betrügerischen Machenschaften geschützt, die mit Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität abgewehrt werden und
5. Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs beim Veranstalten und Vermitteln von Sportwetten vorzubeugen.

Ganz offensichtlich wird mittels des GlüStV 2012 der nicht regulierte Glücks- und Gewinnspielmarkt befördert und damit das Gegenteil einer Kanalisierung des Spieltriebs erreicht. Der Anteil des Glücks- und Gewinnspielmarkts, der nicht von Vorschriften zum angestrebten Spieler- und Jugendschutz erfasst wird, wird weiter Marktanteile gewinnen.⁵⁸ Wenn zum 1. Juli 2017 zusätzlich noch die Beschränkungen des GlüStV 2012 für alle gewerblichen Spielhallen gemäß § 29 Abs. 4, Satz 2 GlüStV 2012 in Kraft treten und damit dieses Angebot der Unterhaltungsautomatenwirtschaft auf weniger als die Hälfte schrumpft, ist die dann erreichte Inkohärenz in keiner Weise mehr zu kaschieren.⁵⁹

2.5 Die Maßnahmen der Länder haben eine europarechtlich nicht haltbare Überregulierung des gewerblichen Geldspiels bewirkt.

In ihrem Informationsersuchen an die Bundesregierung bringt die EU-Kommission Sachverhalte vor, um die immer noch bestehenden Zweifel an der Kohärenz der

⁵⁸ F. Hufen; Der Glücksspielstaatsvertrag: Glücksfall für das illegale Spiel und Paradebeispiel für die Entmündigung des Bürgers, Vortrag auf dem adp-Branchengipfel in Frankfurt am Main am 04. September 2015 (Redemanuskript).

⁵⁹ In diesem Kontext ist der Hinweis wichtig, dass die deutschen Stellen in ihrer Antwort auf die Kritik der Kommission auf in Zukunft anstehende Evaluierungen verweisen, die Klarheit bieten sollen. In Hinblick auf die 6. Verordnung zur Änderung der SpielV vom 4. November 2014 ist dies der 30. Juni 2017 (§ 20 Abs. 3 SpielV) und in Hinblick auf den GlüStV 2012 ist das der 1. Juli 2017 (§ 32 GlüStV 2012) [Bundesregierung; EU Pilot, a.a.O., S. 3]. Zu diesen Zeitpunkten entfalten insbesondere die Eingriffe des GlüStV 2012 erst ihre volle Wirkung, geschweige denn, dass sie schon in Hinblick auf eine kohärente Regulierung evaluiert werden könnten.

Regulierung des deutschen Glücks- und Gewinnspielmarkts zu belegen.⁶⁰ Die EU-Kommission vermisst nach wie vor den im Notifizierungsverfahren zum GlüStV 2012 eingeforderten Nachweis der Geeignetheit und Verhältnismäßigkeit der gesetzlichen Maßnahmen. Zudem sind Maßnahmen gegen grenzüberschreitend operierende Anbieter, z.B. durch Unterbrechung der Zahlungsströme, bisher nicht ergriffen worden. Es bestehen erhebliche Zweifel am Erreichen der Ziele des GlüStV 2012. Die Lenkung des Glücksspiels in geordnete Bahnen wird von der EU-Kommission bei einem Marktanteil von 30 % nicht regulierter Glücksspiele als gescheitert betrachtet. Der Jugend- und Spielerschutz muss im Hinblick auf den hohen nicht regulierten Anteil an Online-Glücksspielen ohne erkennbare Überwachung kritisch hinterfragt werden. Die EU-Kommission bezeichnet den Vollzug des deutschen Glücksspielrechts als mangelhaft. Die in Deutschland bestehenden differenzierten Maßnahmen nach Glücksspielformen erscheinen der EU-Kommission im Hinblick auf das Suchtpotential nicht kohärent.

Die in diesem Zusammenhang gemachten Aussagen betreffend das „Automatenspiel“ könnten implizieren, dass die EU-Kommission von einer – entsprechend dem Gefährdungspotenzial – nicht ausreichend strengen Regulierung des gewerblichen Geldspiels ausgeht. Diese Sichtweise basiert jedoch auf fehlerhaften sowie unvollständigen Informationen seitens Deutschlands und widerspricht der Rechtswirklichkeit. Das gewerbliche Geldspiel ist seit jeher von Aspekten des Spieler- und Jugendschutzes dominiert und durch zahlreiche bundesrechtliche Vorschriften, insbesondere die §§ 33c ff Gewerbeordnung (GewO) und die hierzu erlassene Spielverordnung (SpielV), strikt in seiner Ausgestaltung beschränkt. Zusätzlich unterliegt das gewerbliche Geldspiel seit dem 1. Juli 2012 auch landesrechtlichen Regelungen, nämlich dem GlüStV 2012 und den dazugehörigen länderspezifischen Spielhallenregelungen.

In der Tat ist die Regulierung des deutschen Glücks- und Gewinnspielmarktes inkohärent – jedoch nicht zugunsten des gewerblichen Geldspiels, wie die EU-

⁶⁰ EU-Kommission; EU Pilot, a.a.O., S. 4 und 5.

Kommission vermutet -, sondern vielmehr zu seinen Lasten. Dies lässt sich zweifelsfrei durch einen Vergleich mit den in den staatlichen Spielbanken aufgestellten sog. Slot-Machines (Glücksspielautomaten) zeigen. Sie sind in ihrer Konzeption den gewerblich betriebenen GSG ähnlich, unterliegen aber keinerlei Beschränkung bei den wesentlichen Spielfeatures.

Die gerätebezogenen Vorschriften der SpielV gewährleisten, dass beim gewerblichen Geldspiel in Deutschland anders als bei Slot-Machines keine unangemessen hohen Vermögensverluste in kurzer Zeit möglich sind (§ 33e Abs. 1 S. 1 GewO). Das Gefährdungspotential ist aufgrund von Beschränkungen bei Gewinnen⁶¹ und Verlusten⁶² in keiner Weise vergleichbar mit den unbeschränkt möglichen Gewinn- und Verlustsummen bei den Slot-Machines der Spielbanken.^{63,64}

Entscheidend für den Gefährdungsfaktor eines Spiels sind u.a. schnelle Spielfolgen (ohne Unterbrechungen) mit der Möglichkeit, in kurzer Zeit hohe Beträge gewinnen oder verlieren zu können. An Slot-Machines sind die Einsätze und Gewinne nicht reguliert. In der Praxis variieren Einsätze üblicherweise von 0,05 € bis >50 € pro Spiel für drei Sekunden. Gewinne pro Spiel von 50.000 € und mehr sind möglich. Sofern Jackpots gebildet werden, können diese 500.000 € und mehr enthalten. Aufgrund des höheren Gefährdungspotentials erscheint es nicht unangemessen, dass das Spiel an den Slot-Machines dem staatlichen Monopol unterliegt, während das in Spielhallen und in Gaststätten betriebene Geldspiel gewerberechtlich reguliert ist.⁶⁵ Es sind vor allem die

⁶¹ Bei einer Mindestspieldauer von fünf Sekunden darf gemäß § 13 Nr. 2 SpielV der Einsatz maximal 0,20 € und der Gewinn je Spiel höchstens 2,- € betragen. Die Summe der Gewinne abzüglich der Einsätze darf gemäß § 13 Nr. 5 SpielV im Verlauf einer Stunde nicht mehr als 400 € betragen.

⁶² Die Summe der Verluste (Einsätze abzüglich Gewinne) im Verlauf einer Stunde ist gemäß § 13 Nr. 4 SpielV auf 60 € limitiert und darf im Durchschnitt je Stunde gemäß § 12 Abs. 2, Nr. 1 SpielV 20 € nicht übersteigen.

⁶³ Zu einer ausführlichen Diskussion der gerätebezogenen Beschränkungen der GSG durch die SpielV siehe: H.-G. Vieweg; 2015, a.a.O., S. 45ff.

⁶⁴ Das höhere Gefährdungspotenzial von Slot-Machines gegenüber GSG wurde in einer wissenschaftlichen Untersuchung von Gerhard Meyer et al. schon 2010 belegt. Siehe: Gerhard Meyer, Jörg Häfeli, Chantal Mörsen und Marisa Fiebig, Die Einschätzung des Gefährdungspotentials von Glücksspielen – Ergebnisse einer Delphi-Studie und empirischen Validierung der Beurteilungsmerkmale, in: SUCHT, 56 (6), 2010, 405–414.

⁶⁵ F. W. Peren, R. Clement, Pathologie-Potenziale von Glücksspielprodukten – Eine komparative Bewertung von in Deutschland angebotenen Spielformen, Mai 2011, S. 29.

pathologischen Spieler, die in Spielbanken das Risiko eingehen, dort in kurzer Zeit ihr ganzes Vermögen verspielen zu können. Dementsprechend wichtig sind bei Spielbanken Maßnahmen wie Zugangskontrollen und Spieler-Sperren.⁶⁶

Die Regelungsdichte für das gewerbliche Geldspiel ist über die SpielV hinaus durch den zum 1. Juli 2012 in Kraft getretenen GlüStV 2012 und die länderspezifischen Spielhallenregelungen erhöht worden. Die Inkohärenz wurde zu Lasten des gewerblichen Geldspiels gegenüber den Slot-Machines der Spielbanken noch weiter verstärkt.

Aufgrund mangelnder Abstimmung zwischen der Gesetzgebung des Bundes und der Länder kommt es zu einer additiven Belastung von Aufstellunternehmen, die neben einer unkontrollierten Überforderung der Wirtschaftskraft ihrer Unternehmen zu unnötigen administrativen Doppelbelastungen führt. Ganz offensichtlich kommt dies bei der Überlappung von Vorschriften der SpielV und des GlüStV 2012 zum Ausdruck. In der 6. Verordnung zur Änderung der SpielV, die am 11. November 2014 in Kraft getreten ist, wird für GSG verlangt, dass sie gemäß § 13 Nr. 10 SpielV (ab 10. Februar 2016 bezogen auf neue Geräte-Bauartzulassungen) nur noch mit einem gerätegebundenen, personenungebundenen Identifikationsmittel betrieben werden dürfen. Der Aufsteller der GSG ist gemäß § 6 Abs. 5 SpielV verpflichtet, dafür zu sorgen, dass jedem Spieler vor Aufnahme des Spielbetriebs nach Prüfung seiner Spielberechtigung nur ein Identifikationsmittel ausgehändigt wird. Er hat weiterhin dafür Sorge zu tragen, dass der Verlust wiederverwendbarer Identifikationsmittel vermieden wird, und dass der Spieler das Identifikationsmittel nach Beendigung des Spielbetriebs unverzüglich zurückgibt. Diese Vorschrift ist letztlich eine drastische Nutzungskontrolle, die einen vollständigen Jugendschutz gewährleistet und das – seit dem Inkrafttreten der 5. Verordnung zur Änderung der SpielV so gut wie nicht mehr relevante dennoch immer wieder kritisierte – gleichzeitige Bespielen mehrerer GSG

⁶⁶ Das Problem des Spiels an Slot-Machines der Spielbanken wird durch den Fall eines pathologischen Spielers eklatant belegt, der erst mit einer Sperre belegt wurde, als er sein Vermögen verspielt hatte. Er klagt gegen den Freistaat mit der Begründung, dass dieser seine Fürsorgepflicht verletzt habe. Siehe hierzu: Ekkehard Müller-Jentsch, Zocker verklagt Freistaat Bayern, in Süddeutsche Zeitung, 20.12.2012.

verhindert. Diese Vorschrift überlappend verlangen neun der sechzehn Bundesländer Einlasskontrollen in Spielstätten, die auf unterschiedliche Weise in den spielhallenbezogenen Länderregelungen formuliert sind. Acht Länder verlangen Systeme zur Spielersperre, die sehr unterschiedlichen Anforderungen genügen müssen.

Im Sinne einer das gewerbliche Geldspiel nicht unnötigerweise über Gebühr belastenden Regulierung wäre es ein erster Schritt, wenn auf Länder- und Bundesebene ein abgestimmtes und verzahntes Regelwerk erlassen würde.

Angesichts des wesentlich höheren Gefährdungspotentials von Slot-Machines ist es unvereinbar mit den europarechtlichen Anforderungen an Kohärenz und Konsistenz bezogen auf die verschiedenen Segmente des Glücks- und Gewinnspielmarktes, dass der für die Angebote der Spielbanken zulässigen Werbung ein strenges Werbeverbot für die Angebote von gewerblichen Spielstätten gegenübergestellt wird. Das Werbeverbot gilt nicht nur im Fernsehen, im Internet und über Telekommunikationsanlagen (§ 5 Abs. 3 GlüStV 2012), sondern auch direkt am Spielhallenstandort (§ 26 Abs. 1 GlüStV 2012).⁶⁷

Über die schon aktuell das gewerbliche Geldspiel belastenden Vorschriften hinaus treten nach Ablauf der Übergangsregelung zum Stichtag (1. Juli 2017) für alle Betreiber von Spielstätten mit dem Verbot von Mehrfachkonzessionen und den Mindestabstandsregelungen Vorschriften in Kraft, die eine Verringerung der im Markt vorhandenen gewerblichen Spielangebote auf weniger als die Hälfte zur Folge haben werden. In keinem anderen Segment des Glücks- und Gewinnspielmarkts wird eine vergleichbare Reduktion stattfinden. Diese einseitigen Eingriffe sind für sich genommen – in Verbindung mit einer massiven Ausweitung und Verschärfung der Vorschriften für das gewerbliche Geldspiel - ein klares Indiz für eine eklatant inkohärente Regulierung, die den in § 1 GlüStV 2012 formulierten Zielen zuwiderläuft: Anstatt den Spieltrieb zu kanalisieren, werden Spieler veranlasst, mangels eines legalen Angebots vermehrt verbotene Glücksspiele terrestrisch und im Internet zu nutzen.

⁶⁷ Zu einer umfassenden Diskussion der zahlreichen Eingriffe siehe: H.-G. Vieweg; 2015, a.a.O., S. 30ff.

Die im Informationsersuchen der EU-Kommission erhobenen Vorwürfe gegenüber dem gewerblichen Geldspiel betreffend den Jugendschutz beziehen sich auf eine in keiner Weise belegte Behauptung des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. Diese Aussage widerspricht sogar einer von diesem Arbeitskreis durchgeführten vergleichenden empirischen Untersuchung von Wettannahmestellen mit Kleinspielhallen, in der konstatiert wird, dass in ersteren gravierende Mängel beim Jugend- und Spielerschutz vorlägen, dass dies jedoch nicht in den Spielstätten ein Problem sei (Kapitel 2.3).

In einer repräsentativen Studie der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) werden konkrete Angaben über Jugendliche im Alter von 16 und 17 Jahren gemacht, die verbotener Weise an Glücksspielen teilgenommen haben. Diese in zweijährigem Rhythmus durchgeführte Untersuchung zeigt für die Jahre von 2007 bis einschließlich 2013, dass im Mittel nur 2,5 % der befragten Jugendlichen an GSG gespielt haben. Mit diesem Prozentsatz befindet sich das gewerbliche Geldspiel – trotz der hohen Verbreitung von GSG in Spielstätten und in der Gastronomie – auf der gleichen Ebene mit Glücks- und Gewinnspielangeboten, die einen sehr hohen Jugendschutz gewährleisten, wie Lotto „6 aus 49“ und Oddset. Anders stellt sich die Situation bei den staatlich veranstalteten Sofortlotterien dar, die bezüglich Jugendschutz ähnlich negativ auffallen wie Glücksspielangebote der Rubrik „Privates Glücksspiel“. Für jede der beiden Angebotskategorien gaben bei allen Erhebungen über den gesamten Zeitraum immer rund 10 % der Jugendlichen an, an diesen gespielt zu haben.⁶⁸

Eine sachgerechte Einschätzung der Regulierung des deutschen Glücks- und Gewinnspielmarktes auf europäischer Ebene ist schwierig, da die EU-Kommission ebenso wie der EuGH auf die von deutschen Stellen vorgelegten Informationen angewiesen ist. Dies hatte schon 2010 den EuGH in seinen wegweisenden Urteilen vom 8. September 2010 – als er erstmals von seiner bis dahin strikt vertikalen Betrachtungsweise abgewichen ist und eine horizontale Kohärenz angemahnt hatte - zu

⁶⁸ BZgA 2014; a.a.O.; S. 124, Tabelle 29.

einer z.T. verzerrten Einschätzung geführt. Er kritisierte, dass in Deutschland eine kohärente und systematisch konsistente Regulierung nicht gewährleistet sei. Der EuGH hob hervor, dass die Inhaber der staatlichen Monopole durch intensive Werbekampagnen, die der Gewinnmaximierung dienen, indem sie zur Teilnahme am Spiel animieren, deutlich das Ziel „Suchtbekämpfung“ konterkarieren, was schon allein zur Gemeinschaftsrechtswidrigkeit der staatlichen Glücksspielpolitik führe. Ferner sprach der EuGH im Zusammenhang mit der Kohärenz die Expansion der staatlichen Kasinos sowie der Automaten Spiele an.⁶⁹ Das Monopol sei mit Blick auf Art 49 AEUV nicht mehr zu rechtfertigen.⁷⁰

Der EuGH ist bei seinen europarechtlichen Bewertungen an die Tatsachenfeststellungen der jeweils vorlegenden nationalen Gerichte gebunden. Seinen Urteilen lagen keine Informationen zur Regulierung des gewerblichen Geldspiels zugrunde, da diese in den Verfahren offenbar nicht beigebracht wurden. Wie in diesem Kapitel nachgewiesen wurde, besteht zwar eine seitens des Gerichts konstatierte Inkohärenz, jedoch nicht zugunsten, sondern in massiver Weise zulasten des gewerblichen Geldspiels.

Gegenstand der Entscheidung des EuGH waren Sportwetten, die damals dem staatlichen Monopol vorbehalten waren. Die Bundesländer als Anbieter von Sportwetten und anderen monopolisierten Glücksspielen interpretierten das Urteil zweckdienlich und legten es einseitig gegen das gewerbliche Geldspiel aus. Dies taten sie, obwohl ihnen klar sein musste, dass dieser Bereich traditionell einer strikten bundesrechtlichen Regulierung unterliegt. In den folgenden Jahren verfolgte die Legislative eine Politik der Beschneidung des gewerblichen Geldspiels und vertiefte insbesondere mit dem GlüStV 2012 und den länderspezifischen Spielhallenregelungen die bestehende Inkohärenz.

⁶⁹ 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“, Rdn. 31f.

⁷⁰ „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“.

Das BVerwG hatte 2013 in drei Revisionsverfahren zum Sportwettmonopol in Nordrhein-Westfalen entschieden, dass es die europarechtliche Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit verletze. In seinem Urteil hatte es die Entscheidungen des EuGH aus dem Jahre 2010 umfassend und zutreffend bewertet. Das BVerwG betonte ausdrücklich, dass die Rechtswidrigkeit des staatlichen Sportwettmonopols nicht mit der Expansion des gewerblichen Automatenspiels begründet werden kann. Die Europarechtswidrigkeit des Sportwettmonopols ergebe sich allein „aus einer systematisch zum Glücksspiel anreizenden Werbung der Monopolträger – der staatlichen Lotto- und Totogesellschaften.“ Diese Werbepaxis zeigt nach Auffassung des BVerwG deutlich, „dass das Monopol tatsächlich nicht der Suchtbekämpfung, sondern anderen, insbesondere fiskalischen Interessen diene.“⁷¹

Die Überregulierung des gewerblichen Geldspiels, die vor allem die Länder mit ihrer interessengeleiteten Politik in den letzten Jahren forciert haben, hat zu einer massiven Einschränkung des Handlungsspielraums von Aufstellunternehmen geführt. Neben dem GlüStV 2012 und den länderspezifischen Spielhallenregelungen, die in den einzelnen Ausführungsgesetzen zum GlüStV 2012 bzw. Spielhallengesetzen teilweise weit über die Vorgaben des GlüStV 2012 hinausgehen, haben die Länder über den Bundesrat durch die Verabschiedung des Maßgabebeschlusses vom 5. Juli 2013 über die vom BMWi geplanten Änderungen der SpielV hinaus noch weiterreichende Verschärfungen im Rahmen der 6. Verordnung zur Änderung der SpielV durchsetzen können. In Verbindung mit verkürzten Öffnungszeiten für Spielstätten und Erhöhungen der kommunalen Vergnügungssteuersätze hat sich eine Kumulation der einschränkenden und belastenden Regelungen für das gewerbliche Geldspiel ergeben (Stichwort: Mehr-Ebenen-Problematik), die keine Entsprechung in anderen Segmenten des Glücks- und Gewinnspielmarktes findet. Insbesondere das Regelungsgefälle vom gewerblichen Geldspiel hin zu den Slot-Machines der Spielbanken – die wie oben dargestellt ein höheres Gefährdungspotenzial besitzen – ist größer geworden. Die den Zwecken der Länder dienende, einseitige Interpretation der EuGH-Urteile vom 8. September 2010

⁷¹ BVerwG; Urteile vom 20.06.2013, BVerwG 8 C 10.12; BVerwG 8 C 12.12; BVerwG 8 C 17.12, Pressemitteilung Nr. 38/2013, Sportwettmonopol in Nordrhein-Westfalen war europarechtswidrig <http://www.bverwg.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung.php?jahr=2013&nr=38> (25/02/16).

und die darauf aufbauenden Maßnahmen haben die Regulierung des deutschen Glücks- und Gewinnspielmarkts nur weiter von einer dem europäischen Recht genügenden Lösung entfernt. Wo die Probleme einer inkohärenten und systematisch inkonsistenten Regulierung liegen, hat das BVerwG in seinem Urteil vom 20. Juni 2013 klar aufgezeigt. Es sind die staatlichen Anbieter von Glücks- und Gewinnspielen, die mit ihrer Werbung für ihre Angebote zur Nichtkonformität des Monopols mit europäischem Recht führen. Das gewerbliche Geldspiel steht zu Unrecht am „Pranger“.

2.6. Das gewerbliche Geldspiel behauptet sich trotz Überregulierung aufgrund eines attraktiven Angebots im deutschen Glücks- und Gewinnspielmarkt.

Die EU-Kommission hat in ihrem Schreiben vom 29. Juni 2015 darauf hingewiesen, dass sich die Inkohärenz der Regulierung des deutschen Glücks- und Gewinnspielmarktes und das Scheitern der Lenkung des Glücksspiels in geordnete und überwachte Bahnen darin ausdrückt, dass der nicht regulierte Markt einen 30 %igen Anteil am Gesamtmarkt halte. Weiterhin erscheinen die in Deutschland vorliegenden differenzierten Maßnahmen nach Glücksspielformen im Hinblick auf das Suchtpotential der einzelnen Glücksspielformen nicht kohärent.⁷²

Die in dem Schreiben der EU-Kommission erhobene Behauptung, dass GSG das höchste Gefährdungspotenzial besitzen, ist unzweifelhaft falsch. Das Gefährdungspotenzial eines Glücks- oder Gewinnspiels ergibt sich ausschließlich aus dem angebotenen Spiel und seinen wesentlichen Features, nicht aber aus seiner Verbreitung. Hohe Spielfrequenzen, Gewinnchancen und Verlustrisiken sind wesentliche Merkmale für die Abschätzung des Gefährdungspotenzials. Nicht für alle Glücks- und Gewinnspiele mag eine klare Rangfolge der Gefährdung von Spielern objektiv nachvollziehbar zu erstellen sein. Bezüglich eines Vergleichs der Slot-Machines in den staatlich betriebenen Spielbanken mit den GSG in den auf gewerblicher Basis betriebenen Spielstätten sind eindeutig erstere mit einem

⁷² EU-Pilot, a.a.O., S. 5.

höheren Gefährdungspotenzial ausgestattet.⁷³ In der Literatur werden weitere Glücksspiele mit einem hohen Gefährdungspotenzial genannt, insbesondere Online-Casino-Spiele, -Poker, Live-Wetten, Oddset und sonstige Sportwetten.⁷⁴

Die Verbreitung des gewerblichen Geldspiels in Deutschland und das Wiedererstarken der Branche nach einem über viele Jahre andauernden Verlust von Marktanteilen sind der Attraktivität des Spielangebots im Zusammenhang mit der 5. Verordnung zur Änderung der SpielV, die am 1. Januar 2006 in Kraft trat, geschuldet. Das Wiederaufleben der Branche kann in keiner Weise mit „laxen“ Vorschriften erklärt werden. Ganz im Gegenteil – die traditionell schon strikte Regulierung wurde bis in die jüngste Zeit laufend verschärft.

Den Kritikern des gewerblichen Geldspiels folgend hatte der Gesetzgeber mit der 6. und 7. Verordnung zur Änderung der SpielV eine Reihe von Vorschriften erlassen, um die Attraktivität der GSG grundlegend weiter einzuschränken. Zu nennen sind insbesondere, dass (1) nach einer Stunde Spielbetrieb verpflichtend eine fünfminütige Spielpause erfolgen muss (§ 13 Nr. 6 SpielV), (2) nach drei Stunden das Gerät einen Ruhezustand von mindestens 5 Minuten einlegen muss (§ 13 Nr. 6a SpielV) und (3) jedes Spiel nur unmittelbar vom Spieler selbst ausgelöst werden darf (Verbot der „Automatiktaste“, § 13 Nr. 7 S. 3 u. 4 SpielV).⁷⁵ Ab 10. Februar 2016 gilt für neue Bauartzulassungen die Pflicht zur Verwendung eines gerätegebundenen, personenungebundenen Identifikationsmittels (§§ 6 Abs. 5; 13 Nr. 10 SpielV). Mit der Ausgabe dieses Identifikationsmittels wird die Einhaltung des Jugendschutzes gewährleistet und das gleichzeitige Spielen an mehreren GSG verhindert. Im Unterschied hierzu gibt es bei Slot-Machines in den staatlich betriebenen Spielbanken trotz des höheren Gefährdungspotenzials keine Spielpausen und keine Beschränkung des Spiels nur an einem Glücksspielautomaten.

⁷³ Siehe Kapitel 2.5.4 und die wissenschaftliche Arbeit des Spielsuchtexterten Gerhard Meyer et al.; a.a.O., 2010, S. 405–414.

⁷⁴ BZgA 2014; a.a.O., S. 111; F. W. Peren, R. Clement; Pathologie-Potenziale von Glücksspielprodukten – Eine komparative Bewertung von in Deutschland angebotenen Spielformen, Mai 2011, S. 29f.

⁷⁵ Zur Gesamtdarstellung der Beschränkungen, siehe: H.-G. Vieweg; 2015, a.a.O., S. 47f.

Darüber hinaus haben die Länder mit dem am 1. Juli 2012 in Kraft getretenen GlüStV 2012 das Regulierungsgefälle zulasten des gewerblichen Geldspiels zusätzlich vertieft. Die Spielbanken dürfen für ihr Glücksspielangebot – mit Ausnahme des Fernsehens, des Internets und über Telekommunikationseinrichtungen – wieder werben. Für die Angebote von gewerblichen Spielstätten wurde demgegenüber ein strenges Verbot der Werbung nicht nur im Fernsehen, im Internet und über Telekommunikationsanlagen (§ 5 Abs. 3 GlüStV 2012) sondern auch am Spielhallenstandort selbst eingeführt (§ 26 Abs. 1 GlüStV 2012).⁷⁶

Weitere Maßnahmen dienen der Ausweitung des Spieler- und Jugendschutzes über das in der vom Bund mit der 6. und 7. Verordnung zur Änderung SpielV realisierte hohe Niveau hinaus. Hierbei handelt es sich z.B. um die Verpflichtung zur Einführung eines Sozialkonzepts (§ 6 GlüStV 2012) und die Pflicht zur Aufklärung der Spieler über Einsätze, Gewinne, Auszahlungsquoten, Gewinn- und Verlustwahrscheinlichkeiten. Ebenso ist auf Suchtrisiken, das Verbot der Teilnahme Minderjähriger am Spiel und Möglichkeiten der Therapie hinzuweisen (§ 7 GlüStV 2012).

Nach Ablauf der in § 29 Abs. 4 Satz 2 GlüStV 2012 in Verbindung mit den länderspezifischen Spielhallenregelungen festgelegten Übergangsfrist bis zum 1. Juli 2017 treten zusätzlich die Mindestabstandsvorschrift (§ 25 Abs. 1 GlüStV 2012) und das Verbot von Mehrfachkonzessionen (§ 25 Abs. 2 GlüStV 2012) auch für Bestandsspielhallen in Kraft. Dies wird zu einer Marginalisierung der Branche führen.⁷⁷

⁷⁶ In den länderspezifischen Spielhallenregelungen gehen die Länder z.T. weit über die Vorschriften des GlüStV 2012 hinaus. So dürfen Spielstätten in Brandenburg, Hamburg, Hessen, Sachsen-Anhalt und Thüringen nur als „Spielhallen“ bezeichnet werden. Ihr Äußeres darf keinen Aufforderungs- oder Anreizcharakter haben. Bezeichnungen wie „Casino“ und „Spielbank“ sind einzeln und i.V.m. anderen Wortbestandteilen verboten (Schleswig-Holstein). Außerdem greifen die Landesgesetze in die Gestaltung von Spielstätten ein. Zumeist darf von außen kein Einblick gewährt werden. Baden-Württemberg und Hessen verlangen zudem, dass von außen Tageslicht in die Spielstätte fallen muss.

⁷⁷ In Berlin bereits zum 1. August 2016, in Nordrhein-Westfalen zum 1. Dezember 2017. Zu einer umfangreichen Diskussion aller einschränkenden Maßnahmen des GlüStV 2012 und den über die länderspezifischen Spielhallenregelungen zusätzlich verpflichtenden Restriktionen siehe: H.-G. Vieweg; 2015, a.a.O., S. 30ff.

Trotz alledem wird das Spiel mit GSG von Kritikern der Branche als nicht ausreichend reguliert bewertet. Als Beleg wird häufig die Zahl der Spieler mit problematischem und pathologischem Spielverhalten angeführt. Hierbei wird bewusst die hohe Verbreitung des gewerblichen Geldspiels unterschlagen. So wird aus der vielzitierten Studie von Bühringer et al.⁷⁸ die Zahl für das hochgerechnete Bevölkerungsrisiko des Geldspiels fälschlicherweise als Indikator für die Gefährlichkeit verwendet. Diese fehlerhafte Sichtweise wurde sowohl vom EuGH als auch von der EU-Kommission übernommen.

Beim Bevölkerungsrisiko handelt es sich jedoch um eine Größe, die auf der Auswertung einer Stichprobe beruht, die anschließend auf die Gesamtbevölkerung in Deutschland hochgerechnet wird. Erhoben werden mit der Stichprobe die Bevölkerungsattraktivität der Glücksspiele und das Glücksspielrisiko. Letzteres basiert auf der Information der Befragten, die als Spieler identifiziert wurden und ihren Aussagen hinsichtlich ihres Spielverhaltens. Das Glücksspielrisiko für ein Spiel i berechnet sich dann aus dem Quotienten der Spieler, für die die Diagnose ›Pathologisches Glücksspiel‹ (PG) gestellt wurde, und der Gesamtzahl der erfassten Spieler, die eine Präferenz für das Spiel i angegeben haben. Das

$$\text{Glücksspielrisiko } i = \frac{\text{Spieler mit Diagnose PG } i}{\text{Gesamtzahl aller Spieler } i} [\text{Stichprobe}]$$

enthält somit schon ein Maß für die gesellschaftliche Relevanz des Glücksspiels i im Nenner. Erst im nächsten Schritt wird über die gewichtete Hochrechnung der Stichprobe auf die deutsche Bevölkerung das Bevölkerungsrisiko errechnet. Hierbei handelt es sich um eine Kennziffer, die entweder als absolute Zahl die Spieler mit der Diagnose PG für ein Spiel i benennt oder deren Anteil an der Gesamtzahl aller Spiele, ohne die gesellschaftliche Relevanz oder die Marktgröße zu berücksichtigen. In Tabelle 3 sind die drei zentralen Kennziffern für das Glücksspiel aus der Hochrechnung dargestellt. Für das Bevölkerungsrisiko und die Bevölkerungsattraktivität, basierend auf der 12-Monatsprävalenz, ist jeweils die Anzahl der Personen angegeben und für das

⁷⁸ G., L. Kraus, D. Sonntag, T. Pfeiffer-Gerschel, S. Steiner; Pathologisches Glücksspiel in Deutschland: Spiel- und Bevölkerungsrisiken, in: SUCHT, 53 (5), 2007, S. 296–308.

Glücksspielrisiko – berechnet aus der Hochrechnung – ist der Quotient aus diesen beiden Indikatoren angegeben.⁷⁹

Das gewerbliche Geldspiel steht beim Glücksspielrisiko - anders als beim Bevölkerungsrisiko - nicht an der Spitze sondern an dritter Stelle in der Rangordnung, nach dem Internetkartenspiel (7,0 %) und den Slot-Machines der Spielbanken (6,7 %). Anzumerken ist, dass die Studie 2007 veröffentlicht wurde und einige Angebote mit hohem Gefährdungspotenzial, wie Online-Casinos und das inzwischen umfangreiche Angebot an Sport- und Live-Wetten im rechtlichen Graubereich noch nicht berücksichtigt sind.⁸⁰ Im Gegensatz zum Bevölkerungsrisiko negiert der Indikator ›Glücksspielrisiko‹ nicht den positiven Beitrag des gewerblichen Geldspiels zum Spieler- und Jugendschutz, Spieler mit Interesse am Angebot des Glücks- und Gewinnspielmarkts im regulierten Markt zu binden.

Dem gewerblichen Geldspiel wurde mit der am 1. Januar 2006 in Kraft getretenen 5. Verordnung zur Änderung der SpielV seitens des Gesetzgebers ein Gestaltungsspielraum für ein breitgefächertes, vielfältiges Angebot gegeben. Das politisch gewollte Ziel war explizit, dem gewerblichen Geldspiel die Möglichkeit zu geben, im Wettbewerb mit den staatlichen und staatlich-konzessionierten Anbietern ebenso wie mit den im Internet angebotenen Glücksspielen konkurrieren zu können. Die Gerätehersteller nutzten die Gelegenheit, neue Produkte zu kreieren. Mit attraktiven Spielen gelang es der Branche, seitdem verlorenes Terrain wiederzugewinnen. Der über lange Jahre negative Trend des gewerblichen Geldspiels konnte gestoppt werden.

⁷⁹ Der Quotient aus der Hochrechnung stimmt mit dem Quotienten der Stichprobe überein, was Ausdruck einer guten Repräsentation für den gewählten Zweck ist.

⁸⁰ F. W. Peren / R. Clement haben ebenfalls basierend auf der Erkenntnis, dass das Bevölkerungsrisiko keine zielführende Größe in Hinblick auf die gesellschaftliche Bewertung und Regulierung des Glücksspielmarktes sein kann, einen etwas anderen Ansatz gewählt. Sie haben den Markt - gemessen an den Bruttospielerträgen – in die Betrachtung einbezogen und einen Pathologie-Potenzial-Koeffizienten für die Spielangebote berechnet. Sie kommen auf ein vergleichbares Ergebnis. Gemessen an diesem Quotienten kommt das gewerbliche Geldspiel an vierter Stelle in der Rangordnung. Siehe: F. W. Peren/ R. Clement; Pathologie-Potenziale von Glücksspielprodukten – Eine komparative Bewertung von in Deutschland angebotenen Spielformen, Forschungsinstitut für Glücksspiel und Werten, Mai 2011, S. 26.

Tabelle 3: Kennziffern zum problematischen Spielen im Glücks- und Gewinnspielmarkt

Spielangebot ¹⁾	Bevölkerungs- risiko ²⁾ Bevölkerung	12 Monats- Prävalenz ³⁾ Bevölkerung	Glücksspielrisiko ⁴⁾ %
Lotto	12.241	15.482.660	0,1
Sportwetten	23.765	1.394.088	1,7
Annahmestellen	13.899	735.467	1,9
Internet	9.865	485.790	2,0
Spielbanken	25.848	909.577	2,8
Kleines Spiel	10.528	156.230	6,7
Großes Spiel	8.277	594.556	1,4
Internetkartenspiele	7.042	101.069	7,0
Geldspielautomaten⁵⁾	31.304	617.209	5,1
<u>Gesamt</u>	<u>508.032</u>	<u>120.453.999</u>	
<p>1) Nur Spiele, für die die Stichprobe mindestens eine Diagnose PG ergab. 2) Für eine Diagnose PG ohne Differentialdiagnose ›Manie‹ - Risiko einer Diagnose PG nach DSM-IV für diejenigen Personen, die in den letzten 12 Monaten ein bestimmtes Spiel präferiert haben. 3) Glücksspielpräferenz, keine Mehrfachnennungen. 4) Für eine Diagnose PG ohne Differentialdiagnose ›Manie‹. 5) Gewerbliche Geldspielgeräte gem. § 33c GewO.</p>			

Quelle: Gerhard Bühringer et al., a.a.O.; S. 301ff; ifo Institut.

Bei dieser Entwicklung handelte es sich nicht nur um ein Wiedergewinnen von Spielern, die der Branche den Rücken gekehrt hatten, sondern um einen Wandel des Kundenkreises. Die Spielstätten sind im Laufe der Jahre ein fester Bestandteil des Freizeitangebots geworden. Ein offensichtlicher Ausdruck dieser Tendenz ist die Integration von Spielstätten in Entertainment Center zusammen mit Kinos, Discos, Cafés, Bars, Restaurants etc. Die modern gestalteten, sauber eingerichteten Betriebe fügen sich in das Ambiente der Center ein und haben das Ansehen der Branche in weiten Kreisen der Bevölkerung verbessert. Hierzu hat auch beigetragen, dass

Spielstätten gesetzeskonform betrieben werden und die Branche es geschafft hat, Verstöße gegen Vorschriften deutlich zu reduzieren, wie die mittels Feldstudien durchgeführte Evaluierung der 5. Verordnung zur Änderung der SpielV für die Jahre bis 2010 zeigt (Tabelle 4).

Tabelle 4: Angebot von Spielmedien in Spielstätten

Angebot / Infomaterial	Aug. 2004	April 2006	Sept. 2008	Juni 2010
	Anteile der Standorte in % mit ...			
Ordnungsgemäße Angebote				
PTB zugelassene GSG	99,6	98,4	100,0	100,0
PC Terminals	—	38,4	56,7	61,2
Ordnungswidrige Angebote				
Fun-Games	93,2	63,4	13,9	5,4
Jackpot-Anlagen	n.e.	41,9	1,3	0,3
Black-Jack Tische	n.e.	10,5	1,1	0,3
Roulette Tische	n.e.	2,4	0,3	0,4
Unklare Rechtslage				
Sportwettangebote	n.e.	21,0	1,2	5,6
Auslage von Informationsmaterial				
Problematisches Spiel	n.e.	8,6	64,5	68,5
n.e. = nicht erfasst.				

Quelle: J. Trümper; Umsetzung der novellierten Spielverordnung - Feldstudie 2010, Berlin, August 2010; S. 91; ifo Institut.

Die Ausweitung des Kundenkreises manifestiert sich durch einen ins Auge fallenden Anstieg des Anteils weiblicher Besucher und Spieler in den Spielstätten. Der Prozentsatz an der Gesamtzahl von Spielerinnen und Spielern an GSG in Spielstätten hat von einer zu vernachlässigenden Anzahl zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der 5. Verordnung zur Änderung der SpielV auf 21,23 % (2010) zugenommen und sich im

Mittel zuletzt bei rund 21 % Spielerinnen stabilisiert.⁸¹ Es sind das legale Spiel und die attraktiven Angebote, die zur Verbreiterung des Kundenkreises beigetragen haben. In Anbetracht der gesellschaftlichen Relevanz des gewerblichen Geldspiels und seines Anteils am Gesamtmarkt für Glücks- und Gewinnspiele ist das in der empirischen Untersuchung von Bühringer et al. ausgewiesene Glücksspielrisiko als unproblematisch zu bezeichnen. Das Angebot insbesondere der Slot-Machines (Glücksspielautomaten) der staatlichen und staatlich konzessionierten Spielbanken birgt aufgrund einer fehlenden strikten Regulierung die Gefahr in sich, ein pathologisches Spielverhalten zu fördern.

2.7. Leitlinien für eine zeitgemäße europarechtskonforme Glücks- und Gewinnspielregulierung

Die Antwort der Bundesregierung auf die umfangreiche Stellungnahme der EU-Kommission vom 29. Juni 2015 im Rahmen des EU-Pilotverfahrens zeichnete ein unzutreffendes Bild von der Realität des Glücks- und Gewinnspielmarkts in Deutschland. Es sollte der Eindruck vermittelt werden, dass die Länder auf einem guten Weg seien, eine kohärente, systematisch konsistente Regulierung auf die Wege zu bringen. Das Land Hessen scherte aus der gemeinsamen Front der Länder im Oktober 2015 mit einer Pressemitteilung des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport (HMdIS) aus, die an Klarheit über das Versagen der Initiativen der Länder zur Regulierung des Glücks- und Gewinnspielmarktes nichts zu wünschen übrig ließ. Innenminister Peter Beuth: „Unser Ziel ist eindeutig: Der Glücksspielmarkt in Deutschland muss wieder klaren Regeln unterliegen. Es ist im Interesse der Spielerinnen und Spieler, der Anbieter und nicht zuletzt der Steuerzahler, dass die hessischen Vorschläge schnellstmöglich umgesetzt werden, um zu einem geordneten Verfahren zurück zu gelangen.“⁸²

⁸¹ J. Trümper; Umsetzung der novellierten Spielverordnung - Feldstudie 2010, Berlin, August 2010, S. 92.

⁸² Pressestelle: Hessisches Ministerium des Innern und für Sport: Peter Beuth (Innenminister) – „Hessen macht konkrete Vorschläge für eine moderne Glücksspielregulierung“; Pressemeldung vom 8. Oktober 2015; <https://innen.hessen.de/presse/pressemitteilung/hessen-macht-konkrete-vorschlaege-fuer-eine-moderne-gluecksspielregulierung>. (25.2.2016).

Die Kritik Hessens muss vor dem Hintergrund gesehen werden, dass das Land die wohl schwierigste Aufgabe im Rahmen der Umsetzung des GlüStV 2012 erhalten hatte, nämlich für die Veranstaltung von Sportwetten zwanzig Konzessionen zu vergeben. Diese Limitierung der Anzahl der Konzessionen (§ 10a Abs. 3 GlüStV 2012) hat sich erwartungsgemäß als nicht zielführend herausgestellt. Die Umsetzung des GlüStV 2012 ist diesbezüglich durch die Judikative zum Stillstand gekommen.

Drei der fünf Leitlinien zur modernen Regulierung betreffen die Lösung des vordringlichsten Problems, Online-Glücksspiele, Casino- und Pokerspiele sowie Sportwetten zu regulieren. Die Bekämpfung dieses inzwischen größten Grau- bzw. Schwarzmarkts in Deutschland ist gescheitert. Spieler- und Jugendschutz sind nicht gewährleistet, die Länder – wird in der Pressemeldung beklagt – verzichten auf geschätzte Steuereinnahmen i.H.v. 230 Mio. €.⁸³

Eine Auflösung des gegenwärtigen Stillstands bei der Vergabe von Sportwettkonzessionen könnte kurzfristig durch die Streichung der Beschränkung der Anzahl der Konzessionen, wie generell für das gesamte Online-Glücksspielangebot von Hessen gefordert, erreicht werden. Als nicht operational in Hinblick auf die Kanalisierung des Glücksspiels zum regulierten Angebot hin werden sowohl die Limitierung des Spieleinsatzes auf 1.000 € im Monat im Internet als auch die bei der Registrierung von Spielern im Internet einzuhaltenden hohen Anforderungen der Kommission für Jugendmedienschutz (KJM) benannt (§ 4 Abs. 5 Nr. 2 GlüStV 2012). Hessen konzidiert, dass Spieler bei zu hohen Anforderungen im Internet vom regulierten zum nicht regulierten Angebot wechseln werden, „..... da der von Bequemlichkeit geleitete Internetspieler nach einfacheren Alternativen suchen wird.“ An dieser Stelle weist Hessen auf die unauflösbare Schwierigkeit hin, dass das

⁸³ Hierzu ist anzumerken, dass zum 1. Juli 2017, wenn das Verbot von Mehrfachkonzessionen und die Mindestabstandsregeln auch für Bestandspielhallen gelten, die Kapazitäten des strikt regulierten gewerblichen Geldspiels um mehr als die Hälfte reduziert werden. In der Folge werden die Vergütungssteuereinnahmen der Kommunen, die sich auf das Gesamtjahr 2015 hochgerechnet auf rund 860 Mio. € belaufen, um mehr als die Hälfte einbrechen. D.h. also um einen Betrag, der mehr als doppelt so hoch sein wird, wie die seitens Hessens beklagten Einnahmeausfälle aus der Nichtregulierung des Online-Glücksspielangebots.

Glücksspielangebot im Internet nur bedingt kontrollierbar und zu beschränken ist.⁸⁴ Dies hat auch Implikationen für die Regulierung des terrestrischen Glücks- und Gewinnspiels, das mit Blick auf eine kohärente und systematisch konsistente Regulierung nur soweit verschärft werden darf, wie es nicht zu einer Abwanderung der Spieler zum Glücks- und Gewinnspielangebot im Internet kommt. Für das gewerbliche Geldspiel wird diese Grenze spätestens mit der Anwendbarkeit des Verbots von Mehrfachkonzessionen und des Mindestabstandsgebots auch für Bestandsspielstätten überschritten.⁸⁵

Mit der vierten Leitlinie kritisiert das HMdIS die Organisation der Länder im Glücksspielkollegium⁸⁶, die nicht effektiv ist und einzelnen Ländern eine Blockadehaltung ermöglicht, stattdessen sollte z.B. nach dem Vorbild der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungen (BaFin) eine gemeinsame Anstalt des öffentlichen Rechts gegründet werden.

Mit der 5. Leitlinie wendet sich das HMdIS dem wichtigen Thema „Spielersperrre“ zu. Gegenwärtig sind in acht länderspezifischen Spielhallenregelungen Systeme zur Spielersperrre vorgeschrieben. Diese sehr unterschiedlichen Systeme stellen für Aufstellunternehmen insbesondere mit Betrieben in verschiedenen Bundesländern einen unangemessen hohen administrativen Aufwand dar, ohne effektiv zu sein, da die Sperrsysteme nicht auf eine länderübergreifende Sperrdatei zugreifen, teils sogar nur die jeweilige Spielstätte betreffen. Am Beispiel Hessen zeigt sich, dass schon die strenge Kontrolle von Spielern zu Ausweichbewegungen von Spielgästen zu Angeboten in benachbarten Bundesländern führt.

⁸⁴ Pressestelle (2015), a.a.O., S. 4.

⁸⁵ Der seit 2012 starke Anstieg des Internet-Casino-Marktes und insbesondere der deutschsprachigen Websites ist ein Indiz für eine laufende Verlagerung vom terrestrischen zum Internet-Angebot. Dies war Anlass für den Autor einer Studie für das HMdIS zu diskutieren, ob die strikte Regulierung des gewerblichen Geldspiels nicht die mit dem GlüStV 2012 verfolgten Ziele konterkariert. Siehe: HMdIS, Media & Entertainment Consulting Network GmbH (MECN); Beobachtung und Darstellung der Entwicklung des Schwarzmarkts für Glücksspiele im Internet im Rahmen der Evaluierung nach § 32 GlüStV 2012 – Zwischenbericht, München, Juli 2014, S. 22ff.

⁸⁶ Die im GlüStV 2012 erfolgte Zuweisung von Entscheidungsbefugnissen an ein aus 16 Vertretern der Länder bestehendes Glücksspielkollegium ist mit dem Bundesstaatsprinzip und dem Demokratieprinzip des Grundgesetzes nicht vereinbar, siehe: Hessischer Verwaltungsgerichtshof; Beschluss vom 15. Oktober 2015, Az. 8 B 1028/15.

Die gewerbliche Automatenwirtschaft steht der Einführung eines Spielersperrsystems für Spielhallen grundsätzlich offen gegenüber. Dies allerdings mit der Maßgabe, dass es sich hierbei ausschließlich um eine Maßnahme des Spielerschutzes in Verbindung mit weiteren zielführenden Aktivitäten, etwa der Bereitstellung qualifizierter Hilfeangebote, handelt und keine künstliche Hürde errichtet wird, die Bürgerinnen und Bürger vom Besuch einer Spielhalle abhalten soll, wie dies z.B. bei einer zwangsweisen Identifikation aller Spielhallenbesucher der Fall wäre. Bei am Spielerschutz orientierten Sperren kann es sich ausschließlich um Selbstsperrungen handeln, wobei den Grundsätzen der Datensparsamkeit und Datensicherheit Rechnung zu tragen ist – wie z.B. bei biometrischen Identifikationsverfahren auf Flughäfen usw.⁸⁷ Daher spricht sich die Deutsche Automatenwirtschaft für die verbindliche Einführung und gesetzliche Verankerung eines bundesweit einheitlichen, für den Spielgast niederschweligen, datensparsamen, technologisch offenen und schnell nachvollziehbaren biometrischen Systems zur Sicherstellung von Selbstsperrungen in Spielhallen aus.

Dies ist ein Beispiel aus einer Vielzahl⁸⁸ der seitens der Länder für das gewerbliche Geldspiel in Kraft gesetzten Vorschriften, die mit dem Grundsatz der Herstellung gleicher Lebensverhältnisse im Bundesgebiet und der Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse nicht im Einklang stehen. Diese von den Ländern forcierte Entwicklung ist nicht nur ordnungspolitisch bedenklich, sondern spricht im Sinne des Art. 72 Abs. 2 GG für eine bundeseinheitliche Regelung.⁸⁹ Diesen ordnungspolitischen Gedanken sollten die Länder aufnehmen, wenn sie im weiteren Verlauf des EU-Pilotverfahrens oder eines Vertragsverletzungsverfahrens nicht mehr umhin können, einen mit europäischem Recht konformen Rahmen für das Glücks- und Gewinnspiel zu schaffen.

⁸⁷ Vgl. Stellungnahme des DAW vom 05.11.2015 im Rahmen des EU-Pilotverfahrens, Az. 7625/15/GROW.

⁸⁸ Zu einer umfassenden Diskussion des Themas, siehe: H.-G. Vieweg 2015, a.a.O., S. 52ff.

⁸⁹ Siehe: H.-P. Schneider; Wächter wider Willen; in: GewArch 11/2014, S. 429f.

Die Position der Europäischen Kommission hinsichtlich einer Harmonisierung des Glücksspielmarkts ist in ihrer Generallinie ein verlässlicher Leitfaden, ganz im Gegensatz zur Regulierung in Deutschland. Die Sichtweise der europäischen Institutionen hat sich seit 1992 nicht grundlegend verändert. Aufgrund großer soziokultureller Unterschiede verbleibt die Regulierung in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten.⁹⁰ Diese Haltung wurde anlässlich der Befassung mit dem sogenannten Schaldemose-Bericht vom 10. März 2009 durch das Europäische Parlament bestätigt. Mit der wachsenden Bedeutung des Glücksspiels im Internet wuchs das Bewusstsein für die besonderen Risiken dieses Mediums und die permanente Verfügbarkeit dieses Angebots bei den politisch Verantwortlichen. Dieses schlug sich erstmals in dem Bericht des Europaabgeordneten Jürgen Creutzman vom 15. November 2011 nieder. Das Europaparlament hält unverändert daran fest, dass die Verantwortung für das terrestrische Spiel beim nationalen Gesetzgeber liegt, forderte aber die EU-Kommission auf, Möglichkeiten einer Zusammenarbeit im Kampf gegen illegales Online-Glücksspiel und zum Schutz gefährdeter Verbraucher auszuloten.

Die am 10. September 2013 verabschiedete Resolution des Europäischen Parlaments zum Online-Glücksspiel beschränkte die Regulierung auf europäischer Ebene insoweit, als beschlossen worden war, keine EU-Richtlinie zur sektoralen Harmonisierung des Glücksspielmarkts herauszugeben. Die rechtliche Regelung verbleibt in der Kompetenz der Mitgliedstaaten, die aufgefordert sind, an einer Verbesserung der Rahmenbedingungen zu arbeiten und ihre Zusammenarbeit zu vertiefen.

In ihrer Empfehlung vom 14. Juli 2014 fasste die Europäische Kommission die in den zurückliegenden Jahren getroffenen Empfehlungen und Beschlüsse zusammen. Empfohlen wird, durch die Übernahme der Grundsätze für Online-Glücksspieldienstleistungen den Schutz von Verbrauchern, Spielern und Minderjährigen zu gewährleisten. Betont wird ausdrücklich, dass das Recht der Mitgliedstaaten auf eine Regulierung von Glücksspieldienstleistungen hiervon unberührt bleibt. Die Mitgliedstaaten können im öffentlichen Interesse das grenzübergreifende Angebot von

⁹⁰ Martin Bangemann, Kommissar der Europäischen Union für den Binnenmarkt: Glücksspiel und Binnenmarkt: Kein Handlungsbedarf, Presseverlautbarung der EU-Kommission vom 22.12.1992.

Glücksspieldienstleistungen einschränken, sind aber verpflichtet nachzuweisen, dass die Ziele des öffentlichen Interesses konsequent und systematisch verfolgt werden. In diesem Kontext werden explizit Anforderungen an das Angebot von Glücksspieldienstleistungen unter Monopolbedingungen genannt, u.a. eine Werbung, die ausschließlich über das Angebot informiert, aber in keiner Weise zur aktiven Teilnahme auffordert.⁹¹

Der Bundesrat hat mehrfach zu den Beschlüssen europäischer Institutionen Position bezogen. Es besteht kein Dissens hinsichtlich der Zuständigkeiten bei der Regulierung des Glücks- und Gewinnspielmarkts. Zuletzt bekräftigte der Bundesrat am 10. Oktober 2014, dass er EU-weite Regeln für Glücksspiele im Internet ablehnt. Jeder Mitgliedstaat soll nach eigenen kulturellen, sozialen und gesellschaftspolitischen Vorstellungen beurteilen, was zum Schutz der vom Glücks- und Gewinnspiel ausgehenden Gefahren nötig sei. Die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten bei der Regulierung und der Aufsicht über Online-Glücksspiele müsse jedoch ausgebaut werden, um eine wirksame Durchsetzung nationaler Vorschriften zu erreichen. Die EU-Kommission wird darüber hinaus aufgefordert, die Mitgliedstaaten beim Vorgehen gegen illegale Glücksspielangebote zu unterstützen. Illegal ist, was mit dem geltenden Recht im jeweiligen Empfänger-Mitgliedstaat nicht im Einklang steht.⁹²

Diesbezüglich sind die Länder mit einem Dilemma konfrontiert. Aufgrund der inkohärenten und nicht systematisch konsistenten Regulierung des Glücks- und Gewinnspielmarkts steht der Ausschluss von aus anderen Mitgliedstaaten legal angebotenen Glücksspieldienstleistungen im Widerspruch zu den Europäischen Verträgen und verletzt die unionsrechtliche Dienstleistungsfreiheit gemäß Artikel 56 AEUV. Eine Unterstützung seitens der EU-Kommission kann diesbezüglich erst dann erwartet werden, wenn eine europarechtskonforme Regulierung des deutschen Glücks- und Gewinnspielmarktes geschaffen wurde.

⁹¹ EU-Kommission; COM (2012) 596 final.

⁹² Bundesrat; Drucksache 424/14 (Beschluss).

Der Weg zu einer europarechtlich konformen Regulierung sollte den Leitsätzen des HMdIS zum Online-Glücksspielangebot Rechnung tragen. Das Internetverbot hat sich als nicht durchsetzbar erwiesen. Vor allem weil das zentral als wirkungsvoll erachtete Instrument, den am Zahlungsverkehr Beteiligten, insbesondere den Kredit- und Bankinstituten – nach vorheriger Bekanntgabe unerlaubter Glücksspiele – die Mitwirkung an Zahlungen im Zusammenhang mit unerlaubten Glücksspielen und an entsprechenden Auszahlungen zu untersagen (§ 9 Abs. 1, Nr. 4 GlüStV 2012), nicht durchsetzbar ist.⁹³ Hieraus folgt, dass die Regulierung des Online-Glücksspiels, dem mit Abstand größten Schwarzmarkt in Deutschland, vordringlich ist, um eine Kanalisierung des Spieltriebs und eine Gewährleistung des Spieler- und Jugendschutzes zu erreichen sowie Kriminalität und Geldwäsche zu vermeiden.

Der von den Ländern verfolgte Ansatz, das gewerbliche Geldspiel zurückzudrängen, ist europarechtlich nicht zu halten. Spätestens zum 1. Juli 2017, wenn das Verbot von Mehrfachkonzessionen und Mindestabständen zwischen Spielstätten und zu ausgewählten sozialen Einrichtungen auch für Bestandsspielhallen gelten, wird nicht nur das größte Segment des regulierten deutschen Glücks- und Gewinnspielmarkts marginalisiert, sondern dieser Anteil des regulierten Spiels am Gesamtmarkt bricht ein. Nicht die rein kalkulatorische Reduktion ist fatal, sondern dass ca. eine Million von den insgesamt rund fünf Millionen Spielern des gewerblichen Geldspiels dann die Suche nach geeigneten Alternativen beginnen, von denen hochgerechnet 750.000 bei illegalen Spielangeboten einen Ersatz finden werden.⁹⁴

Die Annahme, dass das im Markt erfolgreiche gewerbliche Geldspiel nicht ausreichend reguliert sei, ist nachweislich falsch. Dass trotz einer permanenten Verschärfung der einschlägigen Vorschriften der Markt gewachsen ist, liegt in den attraktiven Spielen, die

⁹³ Der Leiter des Unabhängigen Landesentrums für Datenschutz in Schleswig-Holstein kommt in einer Studie zu dem Schluss, dass eine effektive Durchsetzung des Financial Blocking unter Beachtung des Datenschutzrechtes nicht möglich ist, siehe: Thilo Weichert; Datenschutzrechtliche Bewertung der Regelungen zum „Financial Blocking“ zur Verhinderung illegalen Glücksspiels im Internet; 13. Januar 2015; <https://www.datenschutzzentrum.de/artikel/860-Datenschutzrechtliche-Bewertung-der-Regelungen-zum-Financial-Blocking-zur-Verhinderung-illegalen-Gluecksspiels-im-Internet.html> (13/01/16).

⁹⁴ Vgl. S.- 47 -.

seit 2006 legal auf den Markt kamen und neue Kundenkreise erschließen halfen, begründet. Eine Reihe von Studien zeigt, dass einige Angebote des Glücks- und Gewinnspielmarktes ein höheres Gefährdungspotenzial besitzen, jedoch weniger strikt reguliert sind. Hier sind insbesondere das Spiel an Slot-Machines in den staatlichen Spielbanken, Online-Glücksspiele, Sport- und Live-Wetten zu nennen.⁹⁵ Insofern ist das Streben der Länder, das gewerbliche Geldspiel immer stärker zu beschränken, mit Blick auf die Zielsetzungen des § 1 GlüStV 2012 kontraproduktiv.

Die Europäische Kommission hat in ihrem Schreiben im Rahmen des EU-Pilotverfahrens das Problem bei einer singulär auf das Automatenpiel gerichteten Verschärfung der Regulierung benannt, dass nämlich die neue Regulierung des Automatenspiels die Abwanderung ins Internet erleichtert. Hieraus lässt sich unmittelbar ableiten, dass nur eine umfassende Regulierung des Glücks- und Gewinnspielmarkts zu einer kohärenten, in sich konsistenten Lösung führen kann. In diesem Zusammenhang bietet es sich an, insbesondere Spiele mit vergleichbaren Features – um Wanderungsbewegungen zu nicht ausreichend regulierten Angeboten zu verhindern – in kohärenter Weise zu regulieren, beispielsweise Slot-Machines der Spielbanken, Online-Casino- und –Pokerspiele sowie das gewerbliche Geldspiel.

Das föderative System in Deutschland erschwert jedoch eine kohärente Regulierung aufgrund unterschiedlicher Zuständigkeiten. Während das Glücksspiel der Gesetzgebung der Länder untersteht, ist das gewerbliche Geldspiel traditionell auf gewerberechtlicher Ebene durch den Bund, respektive das BMWi, reguliert. Mit der Föderalismusreform I ist die Situation durch die Aufspaltung der Zuständigkeiten noch komplexer geworden. Im Rahmen der Änderung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG im Jahr 2006 wurde die Gesetzgebungskompetenz für das „Recht der Spielhallen“ (§ 33i GewO) in die ausschließliche Kompetenz der Länder übertragen. Hierbei handelt es sich nur um das „lokal radizierte“ Recht der Spielhallen. Die Länder interpretieren ihren neuen Zuständigkeitsbereich allerdings sehr weit und übertreten nach Ansicht zahlreicher Rechtswissenschaftler mit dem GlüStV 2012 und den länderspezifischen

⁹⁵ Vgl. S. - 17 -.

Spielhallenregelungen ihre Kompetenzen, in dem sie u.a. landesweite (nicht ortsbezogene) spielhallenrelevante Vorschriften erlassen. Es besteht der dringende Bedarf, die Gesetzgebung beider Ebenen aufeinander abzustimmen, um Regeln zu schaffen, die effektiv im Sinne des Spieler- und Jugendschutzes sind, aber auch effizient in Hinblick auf die Belastungen, die auf die Aufstellunternehmen zukommen.

Die Chancen auf eine neue glücksspielgesetzliche Bundesregelung sind nicht sehr groß. Einer Rückübertragung der Kompetenz für das „Recht der Spielhallen“ auf den Bund durch erneute Änderung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG werden die Länder im Bundesrat sicher nicht zu stimmen. Nur das BVerfG könnte durch eine restriktive, auf die Entstehungsgeschichte gestützte Interpretation des „Rechts der Spielhallen“ den notwendigen Spielraum für den Bundes- sowie die Landesgesetzgeber schaffen, das Spielhallenrecht durch Verzicht oder Abmilderung der Beschränkungen in den entsprechenden Gesetzen der Länder wieder zu liberalisieren. Letztlich wird es also Aufgabe der Judikative sein, über angemessene und effiziente, nicht überzogene, kohärente sowie konsistente Regulierungen des gewerblichen Geldspiels zu entscheiden.

Die Länder greifen mit ihren Initiativen tief in die Grundrechte von Aufstellunternehmern ein, in die Berufsfreiheit (Art. 12 GG) und in grundgesetzlich geschützte Eigentumsrechte (Art. 14 GG). Beim BVerfG ist eine größere Anzahl von Verfassungsbeschwerden betreffend die länderspezifischen Spielhallenregelungen und implizit auch den GlüStV 2012 anhängig. Vier dieser Verfahren hat der 1. Senat des BVerfG zusammengefasst und einen Fragenkatalog erstellt, der an 44 Institutionen zur Beantwortung versandt wurde, darunter auch an den Dachverband ›Die Deutsche Automatenwirtschaft e.V.‹ (DAW).⁹⁶ Die vom BVerfG gestellten sechs Fragen greifen wesentliche, im Rahmen der Wirtschaftsstudien für die Automatenwirtschaft seit Jahren angesprochene und kritisierte Problemkreise bei der Regulierung des gewerblichen Geldspiels auf, wie im Kern

⁹⁶ BVerfG; Az. 1BvR 1314/12, 1BvR 1630/12, 1BvR 1694/13, 1BvR 1874/13; Fragenkatalog, 9. März 2015.

- die Notwendigkeit einer bundesweit einheitlichen Regulierung des gewerblichen Geldspiels,
- die Verhältnismäßigkeit der Regelungen zum Verbundverbot und zum Abstandsgebot, die zu einer Reduzierung der Kapazitäten der Branche um mehr als die Hälfte führen werden,
- den möglichen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG durch die Ungleichbehandlung des strikt regulierten gewerblichen Geldspiels gegenüber den Spielbanken, hier insbesondere der mit einem höheren Gefährdungspotenzial ausgestatteten sog. Slot-Machines, die nicht den strengen Regeln der GewO und SpielV unterliegen und
- die mit dem Inkrafttreten der gesetzlichen Mindestabstände sowie des Verbundverbots zwischen bestehenden Spielstätten zu fällenden Auswahlentscheidungen, die in grundgesetzlich geschützte Rechte von Aufstellunternehmen eingreifen.

Dieser Fragenkatalog vermittelt die Hoffnung – wenn auch die Zeit bis zum Auslaufen der die deutsche Automatenwirtschaft zentral bedrohenden Vorschriften knapp ist –, dass die Forderungen der Branche nach einer angemessenen, d.h. rechtskonformen Regulierung, die in der ausführlichen Antwort des DAW⁹⁷ an das BVerfG zum Ausdruck gebracht wird, Gehör finden.

⁹⁷ DAW; Stellungnahme zum Fragenkatalog des BVerfG; Berlin, 29. Juni 2015.