

Januar 2014

## **Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungs- automaten 2013 und Ausblick 2014**

### **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

<b>1. WIRTSCHAFTSENTWICKLUNG .....</b>	<b>1</b>
1.1. Wirtschaftliches Umfeld .....	1
1.2. Absatz von Sport-, Musik- und Unterhaltungsautomaten .....	8
1.3. Bestand der in Deutschland aufgestellten Unterhaltungsautomaten.....	15
1.4. Umsätze der Unterhaltungsautomatenwirtschaft .....	21
<b>2. RAHMENBEDINGUNGEN DER UNTERHALTUNGSAUTOMATENWIRTSCHAFT .....</b>	<b>27</b>
2.1. Struktureller Umbruch im deutschen Glücks- und Gewinnspielmarkt .....	27
2.1.1. Das Internet öffnet ausländischen Anbietern den Zugang zum deutschen Glücksspielmarkt.....	30
2.1.2. Die Länder verteidigen das Glücksspielmonopol mit ungeeigneten Mitteln .....	35
2.2. Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft wird zum Sündenbock gemacht.....	43
2.2.1. Die Länder gehen mit ihren Änderungsmaßnahmen zur 6. Novellierung der SpielV weit über die vom Bundeswirtschaftsministerium intendierten Verschärfungen hinaus. ....	47
2.2.2. Die Länder verschärfen mit ihren Gesetzesinitiativen zusätzlich die Inkohärenz der Regulierung des Glücks- und Gewinnspielmarkts.....	52



# **1. Wirtschaftsentwicklung**

## **1.1. Wirtschaftliches Umfeld**

Im vergangenen Sommer hat sich das Tempo der weltwirtschaftlichen Expansion leicht beschleunigt. Der Welthandel nahm etwas kräftiger zu als noch zu Beginn des Jahres 2013. Die Industrieländer waren dabei erstmals seit vier Jahren die treibende Kraft der konjunkturellen Besserung. So kam in den USA und Großbritannien der Schuldenabbau im privaten Sektor weiter voran und wurde von der äußerst expansiv ausgerichteten Geldpolitik begleitet. In Europa war die Fiskalpolitik zudem nicht mehr so restriktiv ausgerichtet, und die Unsicherheit über den Fortbestand des Währungsraumes ging etwas zurück.

Wichtige Schwellenländer durchliefen indes eine Schwächephase, die unter anderem auf die erwartete baldige graduelle Straffung der Geldpolitik in den USA zurückzuführen war. So hatten insbesondere die Türkei, Indien, Indonesien, Brasilien und Südafrika starke Abflüsse ausländischen Kapitals zu verkraften, was die Refinanzierungsbedingungen für den privaten und öffentlichen Sektor dort merklich verschlechterte und die Währungen unter einen massiven Abwertungsdruck setzte. Vielerorts waren jedoch auch strukturelle Gründe verantwortlich, die im Sommer wieder stärker zutage traten.

Die Wirtschaft des Euroraums hat sich im Sommerhalbjahr von der mehr als einem Jahr anhaltenden Rezession gelöst, auch weil der Restriktionsgrad der Finanzpolitik zurückgenommen wurde. Wesentlich war auch die kostenlose Versicherungsleistung für die Staatspapiere der Krisenländer, die die Europäische Zentralbank (EZB) seit dem Spätsommer 2012 anbot. Diese hat die Krisenländer bei den Kreditzinsen entlastet und die Neuaufnahme von Krediten erleichtert. Gleichzeitig ist die Wirtschaft der Währungsunion nach wie vor in einer äußerst schlechten Verfassung, durch eine stark ausgeprägte Heterogenität zwischen den einzelnen Mitgliedsländern gekennzeichnet und vielerorts weiterhin fragil und für krisenhafte Verwerfungen anfällig. So weisen mehrere Volkswirtschaften enorme, zumeist in der Dekade vor der Krise entstandene, private und/oder

öffentliche Schuldenstände auf. In den Krisenländern Spanien, Portugal, Griechenland und Italien ist der steile Aufwärtstrend bei den von einem Zahlungsausfall gefährdeten Krediten nach wie vor ungebrochen. Der Kern des Problems ist jedoch die fehlende Wettbewerbsfähigkeit. Solange diese nicht wiederhergestellt ist, wird es einigen Ländern nicht gelingen, die teils enormen Auslandsschulden zu tragen. Leider tritt bei der Bewältigung der Probleme ein schwer lösbarer Zielkonflikt zutage: Maßnahmen, die der Wirtschaft kurzfristig Konjunkturimpulse verleihen, verzögern die Wiederherstellung der Wettbewerbsfähigkeit durch reale Abwertung und behindern deshalb die langfristige Genesung.

Der vorliegenden Prognose liegt die Annahme zugrunde, dass es zu keiner neuerlichen Eskalation der Eurokrise kommt. Die wichtigste Voraussetzung dafür ist, dass die strukturellen Anpassungen im Euroraum wie bislang mit nur mäßigem Tempo fortgesetzt und die öffentlichen Defizite nur langsam zurückgefahren werden. Ein mögliches Hemmnis für die Reformbereitschaft und damit für die Herstellung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit in den Krisenländern sind dabei die Kredithilfen der EZB, die ergänzenden Kredite der Staatengemeinschaft und die Lockerung der fiskalpolitischen Ziele, die die EU-Kommission zu Jahresbeginn mehreren Euroraumländern gewährte. Durch diese Maßnahmen wurden konjunkturelle Impulse freigesetzt und für viele Regierungen wurden die zuvor sehr hohen Refinanzierungskosten gesenkt, doch zugleich wurde der Reformdruck reduziert. Ein weiteres Risiko für die Prognose besteht darin, dass sich die langfristigen Inflationserwartungen vom Ziel der EZB, das nahe bei 2 % liegt, entkoppeln. Die Prognose basiert auf der Annahme, dass im Durchschnitt der Euroländer keine langfristige Deflation erwartet wird. Ein weiteres Risiko für diese Prognose besteht schließlich in der Entstehung von Preisblasen durch die äußerst günstige Bereitstellung von Liquidität.

Die Heterogenität zwischen den Mitgliedstaaten des Euroraums wird nach wie vor hoch bleiben. Mehrere Mitgliedsländer haben noch immer mit gewaltigen Strukturproblemen zu kämpfen. Soweit sich die Annahmen der Prognose realisieren, dürfte sich die zähe Erholung dennoch fortsetzen, weil der Rückgang der Importe für die heimische Wirt-

schaft stützend wirkt. Zudem werden die Krisenländer ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit angesichts sinkender Preise wohl allmählich verbessern. Die Binnennachfrage in den Krisenländern dürfte indes rückläufig bleiben, da die private Verschuldung nach wie vor sehr hoch ist und die Arbeitslosigkeit voraussichtlich nicht zurückgeht. Zudem bleiben auch die Refinanzierungsbedingungen aufgrund der labilen Lage des Bankensystems schlecht und behindern die Investitionstätigkeit. Stabilisierend für die kurzfristige Binnennachfrage ist, dass der Restriktionsgrad der Finanzpolitik weiter spürbar abnimmt, was aber die Kräfte schwächt, die die langfristige Wettbewerbsfähigkeit stärken. Konjunkturell stützend wirkt auch die weiterhin expansive Geldpolitik.

Alles in allem dürfte das Bruttoinlandsprodukt (BIP) 2013 im Euroraum voraussichtlich um 0,5 % zurückgegangen sein und 2014 um 0,7 % zulegen. Dabei wird die Produktion in den Krisenländern nur geringfügig zunehmen (Spanien, Portugal) oder weiter schrumpfen (Italien, Griechenland, Zypern). Stabiler aufgestellte Volkswirtschaften wie Deutschland und Österreich werden hingegen einen Aufschwung erleben. Für die unter massiven Wettbewerbsproblemen leidende französische Wirtschaft wird kein Aufschwung erwartet.

Da keine durchgreifende Erholung in den Krisenländern in Sicht ist, dürfte die Arbeitslosenquote im Euroraum, bei erheblichen regionalen Unterschieden, auf 12,2 % steigen. Die hohe Unterbeschäftigung wird die Teuerungsrate weiter dämpfen. Auch werden die zurückliegenden Erhöhungen der Verbrauchssteuern nach und nach an Wirkung verlieren. Daher dürfte die Inflationsrate auf 1,4 % in diesem Jahr zurückgehen, ehe sie sich im nächsten Jahr weiter auf 1,1 % abschwächt.

In Deutschland hat die europäische Schuldenkrise die gesamtwirtschaftliche Produktion zu Beginn des letzten Jahres spürbar belastet. Im Sommerhalbjahr 2013 verbesserte sich die konjunkturelle Lage, unter anderem weil neue Impulse aus dem Ausland erwartet wurden. Die guten Einkommensperspektiven und die günstigen Finanzierungsbedingungen machten sich mehr und mehr bemerkbar. Als Folge nahm das Vertrauen von Unternehmen in den Standort Deutschland zu. Auch die Konsumenten gewannen wie-

der mehr Zukunftsvertrauen. Davon profitierten der Konsum und die Ausrüstungsinvestitionen. Letztere legten nach einer anderthalbjährigen Durststrecke wieder zu. Die Bauinvestitionen hielten ihren Aufwärtstrend, der in den letzten Jahren im Wesentlichen durch die Flucht in die Sachwerte und die Unsicherheit von Auslandsinvestitionen getrieben ist. Alles in allem war die Binnennachfrage die Haupttriebfeder der deutschen Konjunktur im vergangenen Sommer.

Im Jahresendquartal dürfte die gesamtwirtschaftliche Produktion um 0,3 % zugenommen haben. Auf Grundlage dieser Schätzung hat das BIP 2013 wohl um 0,4 % – gerechnet in konstanten Preisen – zugelegt. Dies ist zwar weniger als 2012, was auf einen Rückgang in der ersten Jahreshälfte zurückzuführen war. Im weiteren Verlauf von 2013 war es zu einer kräftigen Erholung gekommen. Die deutsche Konjunktur dürfte im ersten Quartal 2014 mit einer laufenden Rate von 0,5 % beschleunigt weiter zunehmen. Hierfür spricht auch, dass der ifo Geschäftsklimaindex zuletzt deutlich gestiegen ist. Unter den Annahmen des Basisszenarios werden die Auftriebskräfte anhalten. Für das gesamte Jahr wird mit einem stetigen Wachstum gerechnet, ein Plus beim BIP von 1,9 % wird prognostiziert.

Die konjunkturelle Schwächephase hat im Verlauf des letzten Jahres kaum Spuren auf dem Arbeitsmarkt hinterlassen. Die Erwerbstätigkeit verzeichnete 2013 einen stabilen Zuwachs um 250.000 Personen. Dabei waren erneut die Dienstleister und die Bauwirtschaft maßgeblich für die Nachfrage nach Arbeit verantwortlich, während das verarbeitende Gewerbe leichte Rückgänge verzeichnete. Im Sommerhalbjahr zog die Arbeitsnachfrage gemessen an der Zahl der geleisteten Arbeitsstunden überaus stark an. Diese positive Entwicklung verhinderte einen größeren Anstieg der Arbeitslosigkeit, die im Mittel 2013 gegenüber dem Vorjahr um etwa 55.000 Personen zugenommen haben dürfte.

2014 wird sich der Beschäftigungsaufbau im Zuge der Produktionsausweitung zunächst leicht beschleunigen. Hierfür spricht der Anstieg des ifo Beschäftigungsbarometers. Auch die Zahl der bei der Bundesagentur für Arbeit gemeldeten offenen Stellen hat den



zwischenzeitlichen Tiefpunkt seit einigen Monaten überwunden. Zudem war die durchschnittliche Vakanz einer gemeldeten Stelle leicht rückläufig. Ende 2013 machten sich in einigen Arbeitsmarktbereichen Anzeichen für ein knapper werdendes Angebot – insbesondere bei Fachkräften – bemerkbar. In Gefolge der anziehenden Reallöhne werden die Unternehmen 2014 wohl stärker bestrebt sein, Produktivitätsreserven zu heben, um den Lohnanstieg zu dämpfen. Die Dynamik des Beschäftigungsaufbaus wird abnehmen. Insgesamt wird nochmals mit einem Plus von 230.000 Erwerbstätigen gerechnet, bei auf Vorjahresniveau stagnierender Arbeitslosigkeit.

Der Lohnanstieg hat seit Anfang 2013 an Schwung verloren. Während der Index der Tariflöhne anfangs noch rund 3 % über dem Vorjahresniveau gelegen hatte, war der Abstand im dritten Quartal auf nur noch 2,3 % gefallen. Hier machten sich in erster Linie längere Laufzeiten der Tarifverträge in einigen Branchen bemerkbar. Im vierten Quartal 2013 dürfte sich das Tempo des Tariflohnanstiegs kaum verändert haben. Insgesamt ergibt sich damit eine effektive Zunahme der Bruttolöhne und –gehälter je Beschäftigten um voraussichtlich 2,1 %, nach 2,9 % für 2012.

Für 2014 liegen bisher nur für wenige gewichtige Bereiche Tariflohnabschlüsse vor. So erhalten die Angestellten in der Metallindustrie und auch bei Volkswagen nach 10 Monaten jeweils eine Stufenerhöhung um 2,2 %. Im öffentlichen Dienst der Länder erfolgt zu Jahresbeginn eine Lohnerhöhung um 2,95 %. Da die Arbeitsnachfrage 2014 steigt, dürfte sich der gesamtwirtschaftliche Tariflohnanstieg allmählich beschleunigen, auf geschätzte 2,4 %. Bei einer erwarteten positiven Lohndrift können die effektiven Bruttolöhne und –gehälter je Beschäftigten um 2,9 % zulegen. Aufgrund der steigenden Erwerbstätigkeit wächst die Bruttolohn und –gehaltssumme sogar um 3,5 %.

Der private Konsum hat 2013 unter Schwankungen weiter zugenommen. Maßgeblich für die Expansion war der Anstieg der real verfügbaren Einkommen. Spürbare Tarifloohnerhöhungen und zunehmende Beschäftigtenzahlen ließen die Masseneinkommen expandieren. Hinzu kam, dass die Abzüge vom Bruttolohn am Jahresanfang verringert worden sind. So ist der Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung gesenkt und

der Grundfreibetrag im Einkommensteuertarif erhöht worden. Zur Konsumexpansion trug auch bei, dass die Sparneigung leicht gesunken ist. Besonders gefragt waren im laufenden Jahr Nahrungsmittel sowie Bekleidung und Schuhe; auf der Schattenseite der Verbrauchergunst standen neue Pkw sowie Einrichtungsgegenstände. Im Jahresdurchschnitt 2013 dürfte der reale private Konsum um 0,9 % gestiegen sein, nominal um 2,5 %, was in etwa der Zunahme der Nettoeinkommen der abhängig Beschäftigten entspricht.

Im vierten Quartal dürfte sich der Anstieg des realen privaten Konsums fortgesetzt haben. Zwar fiel die Entwicklung der realen Einzelhandelsumsätze, ersten Schätzungen des Statistischen Bundesamts zufolge, im Oktober recht enttäuschend aus, das Konsumentenvertrauen und die Bereitschaft zu größeren Anschaffungen befinden sich aber auf hohem Niveau, was sich jüngst auch in einer zunehmenden Zahl der Pkw-Neuzulassungen der privaten Halter ausdrückt.

2014 wird sich die Zunahme des privaten Konsums fortsetzen. Angesichts der weiterhin guten Arbeitsmarktlage sollte sich das – derzeit schon gute – Konsumentenvertrauen weiter bessern können. Allerdings steigen die Nettoeinkommen etwas schwächer als die Bruttoeinkommen der Beschäftigten. Zwar wird zu Jahresanfang erneut der Grundfreibetrag um 224 Euro auf 8.354 Euro angehoben und die steuerliche Absetzbarkeit von Rentenbeiträgen bessert sich weiter, dagegen unterbleibt die bei guter Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung rechtlich vorgesehene Senkung des Beitragssatzes. Zusätzlich dämpfen die kalte Progression und die Heraufsetzung der Beitragsbemessungsgrenzen in der Sozialversicherung das verfügbare Einkommen. Die Nettolöhne und –gehälter je Beschäftigten nehmen nur um 2,6 % zu, die Nettolohn- und –gehaltssumme aufgrund nochmals höherer Erwerbstätigkeit sogar um 3,2 %. Bei einer erwarteten Inflationsrate von 1,5 % für den privaten Verbrauch wird 2014 das Realeinkommen je Beschäftigten moderat ansteigen.

In den vergangenen Jahren partizipierten die Aufstellunternehmen der Unterhaltungsautomatenwirtschaft am Kaufkraftzuwachs der privaten Haushalte. 2013 ist es aufgrund

der verschlechterten Rahmenbedingungen erstmals seit Jahren zu einer gegenläufigen Entwicklung gekommen. Die Umsätze mit Geldspielgeräten (GSG), Unterhaltungsautomaten ohne Geldgewinn und Sportspielgeräten sanken um 0,8 %, während gleichzeitig die Nettoeinkommen von Erwerbstätigen – die bisher verwendete Leitvariable zur Abschätzung der Geschäftstätigkeit der Aufstellunternehmen – insgesamt um 3,2 % zulegen.

Rückläufige Umsätze auf der Ebene der Aufstellunternehmen werden die Entwicklung der Unterhaltungsautomatenwirtschaft in den kommenden Jahren begleiten. Es ist keine entfernte Annahme, dass die Länder bei ihrem Kurs bleiben werden, die Unterhaltungsautomatenwirtschaft zurückzudrängen. Schnelle Entscheidungen bei den anhängigen Gerichtsverfahren, die sich gegen europa- und verfassungsrechtswidrige Eingriffe der Länder und Kommunen richten, sind nicht zu erwarten. Die Branche wird also schon bevor die Übergangsfrist gemäß § 29 Abs. 4, Satz 2 Glücksspielstaatsvertrag neuer Fassung (GlüStV n.F.) zum 1. Juli 2017 ausläuft und alle Vorschriften – ohne gerichtliche oder politische Korrekturen - in Kraft treten, die zu einer Schrumpfung der Branche um mindestens 55 % führen werden, einen Kapazitätsabbau hinnehmen müssen.

Eine Reihe von Faktoren kommt hier zusammen: Der erzwungene Abbau von GSG in Berlin und Hamburg um ein Drittel je Konzession (von maximal zwölf auf höchstens acht Geräte) wird, sollte die derzeitige Vollzugshemmung im Ergebnis eines Gerichtsurteils entfallen, schlagartig die Kapazitäten der dort insgesamt in Spielstätten aufgestellten Geräte schon rein rechnerisch um über 1.400 GSG reduzieren. Hinzu kommen die ausgeweiteten Sperrzeiten, die – wenn nur die mindestens drei Stunden gemäß dem am 1. Juli 2012 in Kraft getretenen GlüStV n.F. anstelle der bisher üblichen Putzstunde unterstellt werden – eine weitere Einschränkung der Kapazitäten implizieren.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> In den länderbezogenen Spielhallenregelungen sind die Sperrzeiten zumeist auf fünf bis sechs Stunden ausgeweitet worden, in Hamburg auf sieben und in Berlin sogar auf acht Stunden.

## 1.2. Absatz von Sport-, Musik- und Unterhaltungsautomaten

Bargeldbetätigte Unterhaltungsautomaten umfassen im Wesentlichen vier Produktgruppen:

- Die bedeutendste Gruppe sind die **Geldspielgeräte**, die seit sechzig Jahren einer umfangreichen staatlichen Regulierung unterliegen.
- Eine zweite Gruppe von Geräten bilden **Unterhaltungsautomaten ohne Geld- oder Warengewinnmöglichkeit**, z.B. Touch-Screen-Geräte, Bildschirmspielgeräte, Fahr simulatoren, Flipper etc. Dieser Kategorie wurden auch Fun-Games mit Ausgabe von Weiterspielmarken zugerechnet, die allerdings seit dem 1. Januar 2006 mit dem Inkrafttreten der fünften Verordnung zur Änderung der Spielverordnung (SpielV) verboten und mittlerweile vom Markt verschwunden sind.
- Die dritte Produktgruppe umfasst **Sportspielgeräte**, überwiegend mechanische oder semi-mechanische Geräte, z.B. Billard, Dart, Tischfußball, Airhockey etc. Sie haben in den letzten Jahren im Zusammenhang mit der Einführung der so genannten Multigamer<sup>2</sup> an Bedeutung in den Spielstätten verloren.
- Bei der vierten Produktgruppe handelt es sich um erst seit Mitte des vergangenen Jahrzehnts in größerem Umfang eingeführte **Internet-Terminals**, die - ohne ein Angebot an speziellen Spielen - einen technisch kontrollierten Zugang zum Internet ermöglichen. Diese Terminals sollen in erster Linie neue, bisher nicht in Spielstätten zu findende Kunden ansprechen.
- 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 restriktiven Zulassungspraxis des Bundeskriminalamts ist diese Produktgruppe für den Markt weitgehend bedeutungslos.

---

<sup>2</sup> Zur Erläuterung siehe S. 11.

Für die Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit, sogenannte **Geldspielgeräte**, die wichtigste Produktgruppe, meldet die Physikalisch–Technische Bundesanstalt (PTB) die Zahl der Neuzulassungen. Bis zum Inkrafttreten der novellierten SpielV am 1. Januar 2006 konnte diese Statistik verwendet werden, um die langfristige Entwicklung des Absatzes von GSG abzubilden. Die Zulassungszahlen standen in einer relativ engen Beziehung zum physischen Absatz von GSG und konnten damit auch – unter Verwendung von Abgangszahlen (Verschrottung, Rückgabe von Altgeräten) – als Indikator für die Veränderung des Bestands an GSG herangezogen werden. Die Statistik spiegelt jedoch heute nicht mehr den Geräteabsatz wider, sondern gibt nur noch die von den Herstellern abgerufenen Zulassungen an. Die Zulassungen werden heute für Spielpakete erteilt, die für bestimmte Gerätetypen zugelassen sind. Es werden in erster Linie Spielpakete ausgetauscht, um dem Kunden abwechslungsreiche Angebote machen zu können, während die Geräte (-gehäuse) längere Zeit im Einsatz sind.

Im zweiten Halbjahr 2012 bis Mitte 2013 bewegten sich die Zulassungszahlen auf niedrigerem Niveau als in den vorausgegangenen Zeiträumen. Die Verschlechterung der Rahmenbedingungen und die daraufhin erfolgte Absage der Branchenleitmesse Internationale Fachmesse Unterhaltungs- und Warenautomaten (IMA) im Januar 2013 hatten daran wesentlichen Anteil. Im dritten Quartal 2013 erhöhte sich die Zahl der abgerufenen Zulassungen stark, wofür ausschließlich politische Gründe verantwortlich waren. Die Länder hatten ihre Zustimmung zur 6. Verordnung zur Änderung der SpielV am 5. Juli 2013 mit einer Reihe einschneidender Maßgaben verbunden.

Besonders gravierend war die völlige Streichung der Übergangsfristen gemäß § 20 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 SpielV (E). Die von der PTB für die Dauer von durchschnittlich zwei Jahren auf der Grundlage der geltenden SpielV erteilten Bauartzulassungen würden ab Inkrafttreten der 6. Verordnung zur Änderung der SpielV übergangslos wertlos werden. In diesem Fall wären nicht nur die in den Geräten steckenden Entwicklungskosten abzuschreiben, sondern in der Folge auch ein sofortiger Stillstand der Produktion eingetreten, da keine zulassungsfähigen GSG zur Verfügung

gestanden hätten. In Anbetracht der Zeit für die Entwicklung, Prüfung und Zulassung von GSG von 1,5 bis 2 Jahren hätte die Produktion für einen entsprechend langen Zeitraum eingestellt werden müssen. Im Vorgriff auf einen drohenden massiven Eingriff in die Geschäftstätigkeit hatten die Hersteller in großem Umfang Zulassungen abgerufen.

Die Inkraftsetzung der geänderten SpielV ohne Übergangsfristen für bereits erteilte Bauartzulassungen ist jedoch mit dem Grundsatz des Rechtsstaatsprinzips und dem damit verbundenen Grundsatz des Vertrauensschutzes (Art. 20 GG) nicht vereinbar. Zudem handelt es sich um einen schweren Eingriff in das Recht am eingerichteten und ausgeübten Geschäftsbetrieb (Art. 12 Abs. 1 GG), der die Hersteller in der durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Eigentumsfreiheit verletzt.<sup>3</sup> Hätte der Bundeswirtschaftsminister der 6. Novelle zur Änderung der SpielV in der Fassung vom 5. Juli 2013 zugestimmt, wäre es zu einer vollständigen Entwertung der Investitionen in die Entwicklung aller GSG gekommen, die auf der noch gültigen SpielV basieren. Die Hersteller wären gezwungen, die Produktion von GSG für einen Zeitraum von 1 bis 1,5 Jahren einzustellen, bis GSG entsprechend der neuen SpielV entwickelt und zugelassen sind.

Die an der Wand hängenden traditionellen „Scheiben– oder Walzengeräte“ sind in den letzten Jahren aus den Spielstätten und der Gastronomie so gut wie verschwunden. Dank des technischen Fortschritts und des durch die 2006 in Kraft getretene SpielV geschaffenen Gestaltungsspielraums kann auf einen weltweiten Fundus von Software basierten Spielen zurückgegriffen werden, die mittels einer in eigener Regie entwickelten Software an die rechtlichen Anforderungen in Deutschland angepasst werden. Die deutschen Hersteller bieten inzwischen weitgehend bildschirmbasierte GSG an, die keine mechanischen und elektro–mechanischen Komponenten mehr enthalten.

---

<sup>3</sup> 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.

Auf diese vollelektronischen Geräte werden Spielepakete aufgespielt, die eine Vielzahl unterschiedlicher Spiele enthalten. Ein Update der Geräte ist dann möglich, sobald der Hersteller neue Softwarepakete zur Verfügung stellt, die für die beim Aufstellunternehmen aufgestellten GSG zugelassen sind. Neue Feature-Games bieten unterschiedliche, vielfältige und interessante Themen und Spielpläne. Über verschiedene Risikostufen nehmen die Spielanforderungen zu und höhere Gewinne – innerhalb der gesetzlich erlaubten Vorgaben – werden geboten.<sup>4</sup>

Die Multigamer, die ein breiteres Spektrum an videobasierten Spielen anbieten, haben wesentlich dazu beigetragen, dass neue Kundenkreise erschlossen werden konnten. Seit Inkrafttreten der 5. Novelle der SpielV am 1. Januar 2006 ist diese erfreuliche Entwicklung zu beobachten, die sich in einem kontinuierlichen Anstieg des Anteils von Frauen ausdrückt, die nicht nur als Begleitung Spielstätten aufsuchen, sondern aktiv spielen. Der Anteil von Frauen an den bisher vor allem von Männern bespielten GSG ist in den Spielstätten kontinuierlich gestiegen, von 8,94 % (2007) über 16,99 % (2009) auf 21,23 % (2010). Ihr Anteil hat sich im Mittel zuletzt bei rund 21 % stabilisiert, in großen Spielstätten liegt der Anteil der Frauen durchschnittlich bei 26 %.<sup>5</sup>

Für weibliche Gäste ist das Ambiente einer Spielstätte wichtig. Moderne, durch ein freundliches Erscheinungsbild geprägte Spielstätten finden sie attraktiv. Solche Einrichtungen sind vermehrt in den letzten Jahren entstanden. Sie sind vielfach in großen Freizeiteinrichtungen zusammen mit anderen Angeboten wie Kinos, Cafés etc. zu finden. Diese Spielstätten zeichnen sich durch geschultes Personal und kostenfreie Serviceleistungen aus und erfüllen die Anforderungen, die mit Blick auf die Gefahren von problematischem und pathologischem Spielverhalten zu treffen sind, wie z.B. das Auslegen von Informationsmaterialien. An Standorten mit mehr als vier Konzessionen

---

<sup>4</sup> Die Technische Richtlinie (TR) 4.1 der PTB schreibt vor, dass Gewinnaussichten mit einem in Geld wandelbaren Gegenwert über 1.000 € nicht am Gerät dargestellt werden dürfen. Nach vorliegenden Informationen war der Austausch der im Markt befindlichen Spiele bzw. Geräte zum 1. Januar 2011 weitestgehend abgeschlossen. Mit der 6. Novelle der SpielV soll diese Begrenzung der Gewinnaussichten auf 1.000 € in der Verordnung verankert werden. Der Maßgabebeschluss des Bundesrats sieht allerdings eine weitere Reduzierung der am GSG dargestellten Gewinnaussichten auf 300 € vor.

<sup>5</sup> Jürgen Trümper, Feldstudie 2011 – Schwerpunkt Spiel- und Einsatzverhalten von Spielern an Geldspielgeräten, Unna Dezember 2011, S. 20.

gab es bei einer umfassenden Untersuchung keine Beanstandungen.<sup>6</sup> Es sind allerdings gerade diese Spielstätten, die die Länder mit dem Verbot von Mehrfachkonzessionen gem. § 25 Abs. 2 GlüStV n.F. treffen.

Das Ambiente der Spielstätten und die Struktur der Gäste kontrastieren, gemäß einer Untersuchung von Trümper<sup>7</sup>, stark zu den seit geraumer Zeit aus dem Boden schießenden Sportwettläden und Sportbars. Es handelt sich bei ihnen um meist kleinere, einfach eingerichtete Etablissements, die überwiegend von Männern, häufig mit Migrationshintergrund, besucht werden. Neben dem Wettangebot werden auch Spielautomaten bereitgestellt. Hierbei handelt es sich meist um GSG, von denen bis zu drei Geräte aufgestellt werden dürfen, vorausgesetzt, es handelt sich um gastronomische Betriebe, die über eine Geeignetheitsbestätigung gem. § 33c Abs. 3 GewO für das Aufstellen von GSG verfügen. Auffällig ist der hohe Anteil der illegal betriebenen Fun-Games. Der Anteil der Sportwettstandorte, bei denen unzulässige Fun-Games nach § 6a SpielV gefunden wurden, lag bei 16,6 %, um den Faktor zehn höher als bei den parallel dazu durchgeführten Begehungen von Spielhallen.<sup>8</sup>

In den vergangenen Jahren waren neben den GSG die Investitionen in **Internet-Terminals** kräftig ausgeweitet worden. Sie bieten gegen eine Gebühr Zugang zum Internet. Spezifische Unterhaltungsangebote sind mit diesen Geräten nicht verbunden. Diese Geräte lassen Aufstellunternehmen u.a. installieren, um neue Kundenkreise anzusprechen. Die Terminals basieren auf serienmäßigen Personalcomputern (PC), die speziell die Bedürfnisse von Erstnutzern berücksichtigen und eine komfortable Bedieneroberfläche anbieten. Hinzu kommen die notwendigen Einrichtungen (Filter) zur Gewährleistung des Jugendschutzes und zur Sperrung von Websites mit pornographischen und Gewalt verherrlichenden Inhalten. Die Hersteller und Großhändler von Internet-Terminals bieten den Aufstellunternehmen die notwendigen

---

<sup>6</sup> Jürgen Trümper; Feldstudie 2011 – Schwerpunkt Spiel- und Einsatzverhalten von Spielern an Geldspielgeräten, Unna Dezember 2011, S. 33.

<sup>7</sup> Jürgen Trümper; Feldstudie 2012/13 Schwerpunkte: Gäste und Spielerstruktur Gäste und Spielerstruktur – Spiel- und Einsatzverhalten von GSG-Spielern in „Kleinspielhallen“ – Endbericht – Exkurs „Terrestrische Sportwettannahmestellen“; Unna, Juni 2013.

<sup>8</sup> Jürgen Trümper; Feldstudie 2012/13 a.a.O. S. 105.



Updates und Support, damit die Terminals an die sich laufend ändernden Anforderungen des Internets angepasst werden können. Nach einer Phase dynamischer Diffusion beschränkt sich die Nachfrage nach Internet-Terminals nur noch auf den Ersatzbedarf und den Einsatz leistungsfähigerer Geräte, zumal in einigen länderbezogenen Spielhallenregelungen die Aufstellung von Geräten verboten ist, an denen Glücksspiel im Internet möglich ist.

Anfang der neunziger Jahre waren **Touch-Screen-Geräte** innovative Produkte mit einem vielfältigen Spektrum an Spielen, z.B. Karten-, Quiz- und Memoriespielen. In dieser Zeit gelang es, in nennenswertem Umfang neue Aufstellorte und Kundengruppen zu erschließen. Erstmals fanden in größerem Umfang jüngere Leute, vermehrt auch Frauen 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. Mit Inkrafttreten der 5. Novelle zur SpielV ist den Touch-Screen-Geräten eine starke Konkurrenz durch die neu gestalteten GSG mit ihren abwechslungsreicheren Spielangeboten erwachsen. Die Attraktivität videobasierter Feature-Games hat die Nachfrage nach Touch-Screen-Geräten einbrechen lassen.

Der Markt für **Bildschirmspielgeräte** weist im Zeitverlauf ein den Touch-Screen-Geräten ähnliches Muster auf. Zwei Entwicklungen waren dafür verantwortlich.

- Erstens, die Kommunen hatten die Möglichkeit, in eigener Regie Spiele zu klassifizieren. Für Spiele mit Gewaltdarstellungen wurden zum Teil prohibitive Vergnügenssteuern erhoben. Bis 2003 gab es keine Rechtssicherheit für die Klassifikation von Bildschirmspielen. So wurde z.B. in einigen Kommunen das Bildschirmspiel Asterix als Spiel mit Gewaltdarstellungen eingeordnet und einer erhöhten Vergnügenssteuer unterworfen. Die Rentabilität vieler Angebote war nicht mehr gewährleistet. Seit 1. April 2003, d.h. mit Inkrafttreten des Jugendschutzgesetzes (JuSchG), herrscht Rechtssicherheit. Die

Altersverifizierungen durch die Automaten–Selbst–Kontrolle (ASK) haben seitdem amtlichen Charakter und geben insofern keinen Raum mehr für Eigenbewertungen durch die zuständigen Steuerämter. Zudem ist nunmehr auch Jugendlichen unter 16 Jahren, die nicht in Begleitung von Erwachsenen sind, das Spiel mit münzbetätigten Bildschirmspielgeräten, die für ihre Alterskohorte freigegeben sind, erlaubt. Jugendliche können jedoch nicht das Angebot von Bildschirmspielgeräten in Spielstätten nutzen, da ihnen dort unter 18 Jahren der Zutritt verwehrt ist.

- In den neunziger Jahren hatte sich allerdings schon ein rückläufiger Absatztrend gezeigt, da einfachen Bildschirmspielgeräten die Basis für einen wirtschaftlichen Betrieb aufgrund der schnellen Verbreitung von PCs und Spielkonsolen in privaten Haushalten, der Gastronomie, im öffentlichen Bereich etc. entzogen wurde. Erwachsene und Jugendliche bekamen einen quasi kostenfreien und unkontrollierten Zugang zum Internet. Das Spielangebot ist seitdem wesentlich breiter geworden. Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass das Internet einen fließenden Übergang bietet. Neben dem umfangreichen Angebot an freien Unterhaltungsspielen, die im Netz eingestellt werden, um Besucher auf Websites zu locken, ist insbesondere auch das Online Glücksspiel für Spieler frei zugänglich.

Bildschirmspielgeräte haben, wie die anderen Gruppen von Unterhaltungsautomaten, im Lauf der Zeit wesentlich an Bedeutung verloren.

**Sportspielgeräte** werden überwiegend in Schank– und Speisewirtschaften angeboten, die Treffpunkt von Spielern und interessierten Zuschauern sind. Bis Mitte der neunziger Jahre fand eine starke Ausweitung des Angebots statt. Sportliche Wettbewerbe und Ligen werden im Zusammenhang mit diesen Geräten angeboten und betreut. Seit den späten neunziger Jahren ist der Markt jedoch gesättigt. Wegen der schwierigen wirtschaftlichen Lage in Bereichen der Gastronomie kam es zu einem Abbau von Sportspielgeräten. Die Geräte, beispielsweise Dart und Tischfußball, haben eine lange Lebensdauer, so dass die Ersatznachfrage auf niedrigem Niveau verharret.

### 1.3. Bestand der in Deutschland aufgestellten Unterhaltungsautomaten

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

Die Zahl der aufgestellten Musik-, Sport- und Unterhaltungsautomaten mit und ohne Gewinnmöglichkeit war lange Zeit, wesentlich geprägt durch die für das gewerbliche Geldspiel sehr ungünstigen Rahmenbedingungen, rückläufig. Die strukturelle Reform der SpielV, die am 1. Januar 2006 in Kraft trat, verbesserte die Rahmenbedingungen, so dass die Branche verlorenes Terrain wieder gut machen konnte.

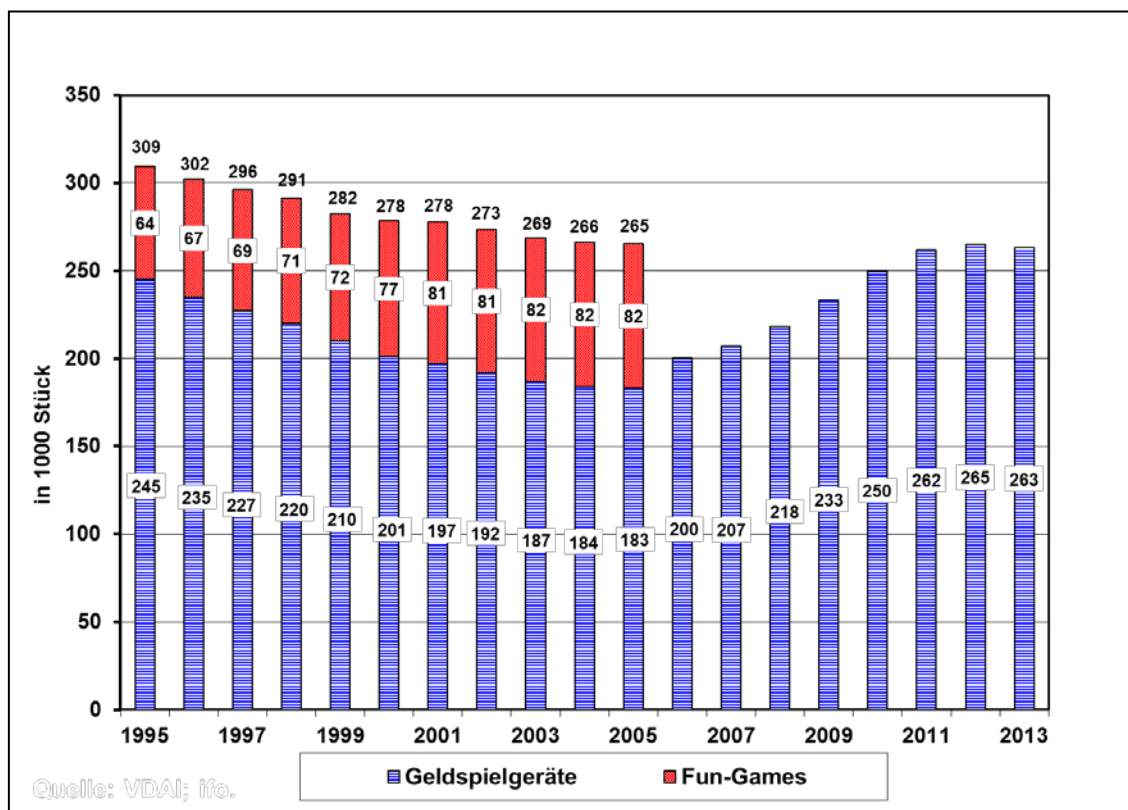
2005 hatte die Zahl der aufgestellten GSG mit ca. 183.000 ihren Tiefpunkt durchschritten. Gegenüber 1995 entspricht dies einem Rückgang von einem Viertel. Damals waren noch 245.000 GSG installiert gewesen. Seit dem Inkrafttreten der fünften Verordnung zur Änderung der SpielV hat ihre Zahl zugenommen. Nach hohen Zuwachsraten bis 2010 ist für die folgenden Jahre eine deutliche Abflachung der Wachstumsraten festzustellen. Ein Bestand von rund 265.000 GSG war erstmalig zum 31. Dezember 2012 erreicht worden. Vorliegende Informationen für 2013 signalisieren einen leichten Rückgang (Tabelle 1).

Für eine **nicht verzerrte Bewertung** der Entwicklung muss allerdings berücksichtigt werden, dass ab den neunziger Jahren bis 2006 in den Spielstätten in nennenswertem Umfang Fun-Games<sup>9</sup> betrieben wurden, zum 31. Dezember 2005 waren es rund 82.000. Diese Fun-Games mussten seit 1. Januar 2006 vollständig und unmittelbar abgebaut werden. Die Aufstellunternehmen haben dieser Verpflichtung folgend verstärkt in GSG zur Kompensation von Umsatzeinbußen investiert (Abbildung 1).

---

<sup>9</sup> Unter Fun-Games werden „verkappte“ Glücksspielautomaten mit der Ausgabe von Token (Weiter-spielmarken) verstanden, wobei die Token häufig verbotenerweise gegen Geld eingetauscht wurden.

Abbildung 1: Der Bestand an Geldspielgeräten und Fun-Games



Quelle: VDAI; ifo Institut.

Tabelle 1: Aufgestellte Unterhaltungsautomaten und Sportspielgeräte

Gerätetypen	Stückzahlen <sup>a), b)</sup>			
	2010	2011	2012	2013
<b>Unterhaltungsautomaten ohne Geldgewinn</b>	<b>37.200</b>	<b>36.500</b>	<b>35.600</b>	<b>34.800</b>
Flipper	2.250	2.200	2.100	2.100
Internet-Terminals	22.000	21.500	21.000	20.500
Punktespiele etc. <sup>c)</sup>	2.650	2.600	2.500	2.400
Bildschirmspielgeräte	10.300	10.200	10.000	9.800
<b>Mit Geldgewinn</b>	<b>250.000</b>	<b>262.000</b>	<b>265.000</b>	<b>263.000</b>
<b>Sportspielgeräte <sup>d)</sup></b>	<b>22.300</b>	<b>20.000</b>	<b>18.500</b>	<b>18.000</b>
<b>Gesamt</b>	<b>309.500</b>	<b>318.500</b>	<b>319.100</b>	<b>315.800</b>
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.

Im Zusammenhang mit der 5. Novelle der SpielV haben sich die wirtschaftlichen Eckdaten der Branche verändert. So hat die Attraktivität der modernen GSG zu einem Anstieg der Auslastung der GSG in den letzten Jahren auf etwa 35 % geführt, in guten Einrichtungen werden auch höhere Auslastungsgrade erreicht.<sup>10</sup> Allerdings sind gleichzeitig die Stundenkassen der GSG im Durchschnitt deutlich gesunken. Während der Durchschnittsaufwand vor dem Inkrafttreten der SpielV 2006 noch bei etwa 22,50 € je Stunde lag, ist das Spielen an GSG pro Stunde laufend preiswerter geworden. Eine in

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

jährlichen Abständen durchgeführte Untersuchung zeigt den rückläufigen Trend für das mittlere Einspielergebnis eines GGSG für jede Spielstunde:

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

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

Auf der Grundlage der in den Studien von Trümper und Heineken genannten Eckdaten lassen sich die tatsächlichen durchschnittlichen Spieleraufwände an GGSG berechnen. Die empirische Studie von Trümper zeigt, dass das Mehrfachbespielen von GGSG durch die Novellierung wesentlich eingeschränkt worden ist. Während 2004 im Mittel aufgrund des Mehrfachbespielens jeder Spieler 2,57 GGSG gleichzeitig bespielte, ist dieser Durchschnittswert 2010 auf 1,40 GGSG zurückgegangen.<sup>12</sup> Hieraus ergibt sich ein nachhaltiger Rückgang des durchschnittlichen Aufwands des Spielers je Stunde von

- 57,83 € (22,50 € x 2,57) für das Jahr 2004 auf
- 15,25 € (10,89 € x 1,40) für das Jahr 2010.

Der Bestand an Geräten an den verschiedenen Aufstellplätzen hat sich in den letzten Jahren sehr unterschiedlich entwickelt. Bei den Spielstätten insgesamt ist es zu einer Ausweitung der Kapazitäten beim Geldspiel gekommen. Die Nachfrage hat mit dieser Entwicklung nicht ganz Schritt gehalten. So ist nach einer Untersuchung von Trümper

---

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

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

die Auslastung zurückgegangen. In einer Felduntersuchung vom November 2011 wurden in den Spielstätten je Konzession 3,56 Gäste bzw. 3,04 Spieler gezählt. Bei einer Untersuchung im Juni 2010 waren es noch 4,07 bzw. 3,26 Personen gewesen.<sup>13</sup> Es ist zwar nicht angebracht, auf der Grundlage von zwei Zeitpunkten eine sinkende Auslastung als Hinweis auf eine Sättigung des Angebots an GSG zu bezeichnen, aber als Hinweis auf eine Annäherung an ein Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage auf dem Markt für das gewerbliche Geldspiel.

In der Gastronomie hat sich der Rückgang bei traditionellen Aufstellplätzen im Kernbereich, bei Gaststätten, Kneipen, Bars etc., fortgesetzt, obwohl nicht mehr nur zwei sondern bis zu drei GSG – wie es die SpielV seit 2006 erlaubt – je Betrieb aufgestellt werden dürfen. Impulse erhielt die Nachfrage nach GSG durch neue, speziell für die Gastronomie entwickelte Geräte, die zu einem verstärkten Ersatz der traditionellen Walzengeräte durch moderne Multigamer geführt haben. An stark frequentierten Plätzen wie an Autobahnraststätten, Flughäfen usw. haben sich neue Möglichkeiten für den Betrieb von GSG ergeben. Das Angebot an diesen, vielfach neu erschlossenen Standorten wird von den Kunden gut angenommen. Investitionen in diesem schmalen Marktsegment haben dazu beigetragen, dass der negative Trend im Kernbereich der Gastronomie gestoppt werden konnte.

Im Bereich der Spielstätten hat sich in den vergangenen Jahren eine Entwicklung hin zu Spielstättenkomplexen herauskristallisiert, die mehrere Konzessionen umfassen. Dieser Trend hat sich bis zuletzt fortgesetzt und ist Teil eines Strukturwandels. Während die neuen Standorte an Bedeutung gewinnen und in der Öffentlichkeit stärker, sowohl posi-

---

<sup>13</sup> Jürgen Trümper, Feldstudie 2010 – Umsetzung der novellierten Spielverordnung, Unna August 2010, S. 36 und J. Trümper, Feldstudie 2011 – Schwerpunkt Spiel- und Einsatzverhalten von Spielern an Geldspielgeräten, Unna Dezember 2011, S. 38.

tiv als auch negativ, wahrgenommen werden<sup>14</sup>, schließen vor allem nicht mehr wirtschaftlich zu betreibende Einrichtungen, häufig Standorte mit ein bis zwei Konzessionen.<sup>15</sup> Die vielfach in größeren und modernen Gebäuden zusammen mit anderen Freizeiteinrichtungen untergebrachten Spielstätten haben zu einer Verbesserung des Images der Branche beigetragen. Trotz der positiven Bewertung im Rahmen einer Feldstudie zur Evaluierung der SpielV<sup>16</sup> sollen Mehrfachkonzessionen nach dem Willen der Länder in Zukunft verboten sein. Die Länder lassen sich in ihren Bestrebungen, das gewerbliche Geldspiel zurückzudrängen, auch nicht durch das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) beirren, das in einem grundlegenden Urteil von 1984 Mehrfachkonzessionen unter Einhaltung spezieller Voraussetzungen für zulässig erklärt hat.<sup>17</sup>

2013 ist nahezu keine neue Spielstätte errichtet worden, während sich bei den kleineren Einrichtungen der Abbau von Kapazitäten fortsetzte. Dies ist die Ursache für den leichten Rückgang bei den GSG. Auch die positive Entwicklung an stark frequentierten Verkehrsplätzen hat nach Aussagen von Branchenvertretern einen Dämpfer erhalten. Die Sperrzeiten von mindestens drei Stunden gemäß § 26 Abs. 2 GlüStV n.F. und die zum

---

<sup>14</sup> 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 rund drei Viertel aller Personen so gesehen, die im Rahmen einer repräsentativen Befragung interviewt worden waren. Siehe: John Stuart Mill Institut für Freiheitsforschung e.V.; Wie halten es die Deutschen mit der Freiheit? Freiheitsindex Deutschland 2013, S. 11

<http://www.hochschule-heidelberg.de/de/fakultaet-fuer-wirtschaft/john-stuart-mill-institut-fuer-freiheitsforschung/> (09.01.2014).

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

<sup>15</sup> 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. Siehe: Jürgen Trümper, Umsetzung der novellierten Spielverordnung – Feldstudie 2009 (2010), Berlin, September 2009 (2010), jeweils S. 70.

<sup>16</sup> Dies manifestiert sich an einer Reihe von Fakten. In den größeren Einrichtungen werden tendenziell die neuesten Geräte in einem angenehmen Ambiente von geschultem Fachpersonal angeboten. Diese Spielstätten werden zunehmend auch von Frauen frequentiert. Siehe: Jürgen Trümper, Umsetzung der novellierten Spielverordnung – Feldstudie 2010, Berlin, August 2010, S. 41, 45 ff.

<sup>17</sup> 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.



Teil wesentlich umfangreicheren Sperrzeiten – von bis zu acht Stunden - in den länderbezogenen Spielhallenregelungen benachteiligen diese Einrichtungen.

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

#### **1.4. Umsätze der Unterhaltungsautomatenwirtschaft**

Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft gliedert sich in drei Branchenstufen, die Geräte herstellende Industrie, den Großhandel und die Betreiber (Aufstellunternehmen), die 2013 gemeinsam einen addierten Umsatz von rund 5,405 Mrd. €realisiert hatten. Dies entspricht nach dem leichten Rückgang in 2012 einem nochmaligen Minus von 2,6 % im Jahr 2013 (Tabelle 2). Die wirtschaftliche Entwicklung der Industrieunternehmen und des Großhandels hängt eng mit dem vollständig eingebrochenen Neugeschäft auf der Ebene der Aufstellunternehmen zusammen. Dies erklärt die Umsatzeinbußen von –12,7 % (Industrie) bzw. –8,0 % (Großhandel).

Hierfür ist einzig die dramatische Verschlechterung der Rahmenbedingungen für das gewerbliche Geldspiel seitens der politischen Akteure verantwortlich. Zum 1. Juli 2012 ist der GlüStV n.F. trotz einer von zahlreichen Rechtsexperten festgestellten europa- und verfassungsrechtswidrigen Ausgestaltung der Vorschriften in Kraft getreten. Die Länder haben mit länderbezogenen Spielhallenregelungen den GlüStV n.F. umgesetzt

bzw. weitere Einschränkungen in Kraft gesetzt. In Berlin und Hamburg wurde z.B. auch die Anzahl der je Konzession höchstens aufzustellenden GSG per Gesetz reduziert, obwohl damit die den Ländern mittels der Föderalismusreform zugestandenen Kompetenzen überschritten werden. Gleichzeitig wurden die Sperrzeiten ausgeweitet; in einzelnen Ländern weit über die in § 26 Abs. 2 GlüStV n.F. festgesetzten drei Stunden hinaus, in Berlin sogar auf acht Stunden. Hinzu kommen signifikante Anhebungen der Vergnügungssteuer. Die Kumulation der Belastungen hat zur Folge, dass nicht nur Grenzunternehmen, sondern auch Unternehmen, deren Ertragskraft im Durchschnitt der Branche liegt, nicht mehr wirtschaftlich tätig sein können.

Für den schon heute deutlich spürbaren Einbruch der Investitionstätigkeit ist vor allem auch die durch den § 29 Abs. 4, Satz 2 GlüStV n.F. mittelfristig vernichtete Aussicht auf einen wirtschaftlichen Betrieb von Spielstätten entscheidend. Gemäß der so genannten „Guillotine-Vorschrift“ treten zum 1. Juli 2017 die Beschränkungen des GlüStV n.F. für alle Unternehmen in Kraft. Dies wird – sofern die länderbezogenen Spielhallenregelungen bis dahin noch nicht auf gerichtlichem Weg erfolgreich angegriffen wurden – zu einer Schrumpfung der Branche um mindestens 55 % führen.

Die Aufwärtsentwicklung, die mit der 5. Verordnung zur Änderung der SpielV seit etwa 2007 erreicht wurde, ist Vergangenheit. Zuletzt war bei den Aufstellunternehmen 2011 mit einem Plus von 5,7 % ein nennenswerter Umsatzzuwachs zu verzeichnen gewesen. 2012 war der Umsatz mit einem Plus von 1,0 % schon nahe der Stagnation. 2013 mussten die Aufstellunternehmen erstmals einen leichten Rückgang hinnehmen. Nicht nur die Erlöse aus dem Geschäft mit Unterhaltungsautomaten ohne Gewinnmöglichkeit und Sportspielgeräten sanken, erstmals mussten auch Erlöseinbußen bei GSG hingenommen werden, nach vorläufigen Berechnungen insgesamt -0,8 %.

Investitionen in neue Kapazitäten finden wegen dem inzwischen zu kurzen Zeitraum für Abschreibungen bis zum Auslaufen der Übergangsfristen zum 1. Juli 2017 gemäß § 29 Abs. 4, Satz 2 GlüStV n.F. nicht mehr statt. Der Bestand an GSG ist 2013 wegen des Strukturwandels auf Aufstellerebene nach Einschätzung von Experten sogar leicht ge-

sunken. Weniger rentable Betriebe werden geschlossen. Zudem ist der totale Nichtraucherschutz an den Spielstätten nicht spurlos vorbei gegangen – ein Rückgang bei den Besucherzahlen ist zu verzeichnen.<sup>18</sup> Als weiterer überregionaler Faktor führt die Ausweitung der Sperrzeiten für Spielstätten – gegen den allgemeinen Trend einer Liberalisierung und des rund um die Uhr verfügbaren Internets – zu einem massiven Rückgang der nutzbaren Kapazitäten.

Es ist zu befürchten, dass 2014 – trotz der sich bessernden Konjunktur und der steigenden Konsumbereitschaft – angesichts der unverändert schlechten Rahmenbedingungen für das gewerbliche Geldspiel die Umsätze auf der Ebene der Aufstellunternehmer weiter rückläufig sein werden.

In den Jahren seit 2006 ist die Belastung der Unterhaltungsautomatenwirtschaft durch Vergnügungssteuern laufend gewachsen. Mehrere Ursachen sind für diese Entwicklung verantwortlich. Aufgrund höchstrichterlicher Rechtsprechung wurde bei der Bemessung zur Erhebung der Vergnügungssteuer vom Stückzahlmaßstab auf den Wirklichkeitsmaßstab umgestellt. Als Bemessungsgrundlage werden die Brutto- oder auch die Nettokassen herangezogen, in einigen Fällen aber auch der Spieleinsatz. Seit einigen Jahren haben zahlreiche Kommunen begonnen, die Vergnügungssteuersätze zum Teil drastisch zu erhöhen.

---

<sup>18</sup> In Nordrhein-Westfalen ist zum 1. Mai 2013 das Rauchverbot für Spielstätten in Kraft getreten. Dies hat zu einem zweistelligen Rückgang bei der Zahl der Besucher geführt.

Tabelle 2: Umsätze der Unterhaltungsautomatenwirtschaft

Branchenebene	In Mill. €			
	2010	2011	2012	2013
<b>Summe (nicht konsolidiert) <sup>a)</sup></b>	<b>5.305</b>	<b>5.575</b>	<b>5.550</b>	<b>5.405</b>
<b>Industrie und Handel gesamt <sup>a),</sup></b>	<b>1090</b>	<b>1120</b>	<b>1050</b>	<b>940</b>
b)				
Industrie	570	595	550	480
Großhandel	520	525	500	460
<b>Aufstellerbereich <sup>c)</sup></b>	<b>4.215</b>	<b>4.455</b>	<b>4.500</b>	<b>4.465</b>
Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit	4.100	4.350	4.400	4.370
Unterhaltungsautomaten ohne Gewinnmöglichkeit und Sportspielgeräte	65	60	58	55
Internet-Terminals	50	45	42	40
a) Industrie und Großhandel (Absatz von Geräten, Spielpaketen über Kauf, Miete, Leasing).				
b) Hierin sind auch Importe von Nicht-Mitgliedern des VDAI geschätzt enthalten, ebenso wie die Exportumsätze der deutschen Hersteller.				
c) Aufstellereinnahmen = Kasseninhalt inkl. Wirtanteil und Mehrwertsteuer, Vergnügungssteuer etc.				

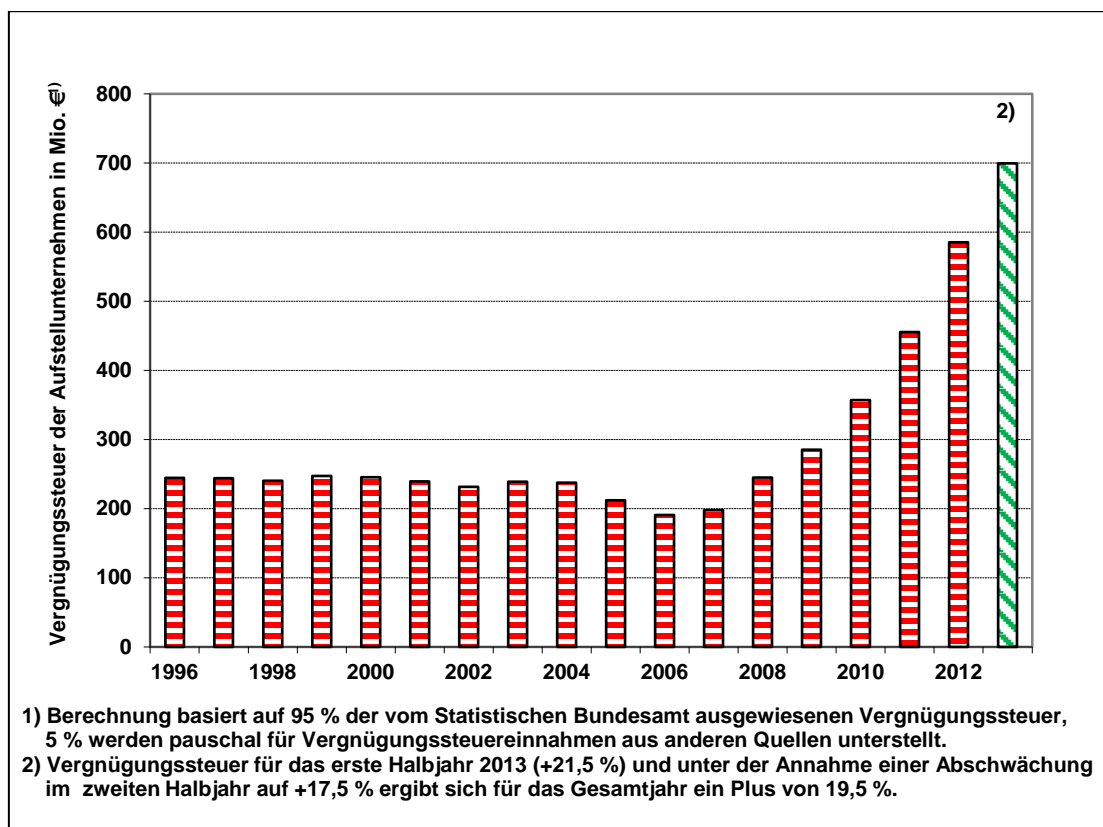
Quelle: VDAI; Berechnungen des ifo Instituts.

Die Einnahmen der Kommunen aus der Vergnügungssteuer auf GSG, Unterhaltungsautomaten ohne Geldgewinn und Sportspielgeräten sind zwischen 2006 und 2011 auf rund das 2,4-fache angewachsen. In der gleichen Zeit stiegen die Umsätze der Aufstellunternehmen um nur 50 % - was den Kritikern der Branche jedoch Anlass genug war, von einer Spielstättenschwemme zu sprechen – sie blieben aber weit hinter dem Zuwachs an der Vergnügungssteuer zurück. Die Belastung der Umsätze der Aufstellunternehmen mit Vergnügungssteuern ist überproportional angewachsen.

Während in den vergangenen beiden Jahren die Umsätze der Aufstellunternehmen in Folge der Verschlechterung der Rahmenbedingungen stagnierten [+1,0 % (2012), -0,8 % (2013)], sind die Einnahmen der Kommunen aus der Vergnügungssteuer weiter kräftig gestiegen, um 28,5 % (2012) und 19,5 % (2013). Sie haben mit voraussichtlich 700 Mio. € im Jahr 2013 einen neuen Höchststand erreicht, der dem 3,6-fachen Wert aus dem Jahr 2006 entspricht (Abbildung 2).

Mit diesem explosionsartigen Anstieg der Vergnügungssteuerbelastung in den vergangenen beiden Jahren ist auch für durchschnittlich profitable Aufstellunternehmen die Grenze der wirtschaftlichen Tragfähigkeit erreicht. Es besteht unter den verschlechterten Rahmenbedingungen für das gewerbliche Geldspiel die Herausforderung, angesichts stagnierender oder rückläufiger Umsätze bei gleichzeitig steigender Vergnügungssteuer nicht in die Verlustzone abzurutschen.

Abbildung 2: Die Belastung der Aufstellunternehmen durch die Vergnügungssteuer



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



## 2. Rahmenbedingungen der Unterhaltungsautomatenwirtschaft

### 2.1. Struktureller Umbruch im deutschen Glücks- und Gewinnspielmarkt

Glücks- und Gewinnspiele werden auf Märkten angeboten. Es handelt sich um Dienstleistungen, die als wirtschaftliche Aktivitäten unter die Römischen Verträge von 1959 fallen, für die ein gemeinsamer europäischer Binnenmarkt zu schaffen ist.<sup>19</sup> In einer von Coopers&Lybrand 1991 erstellten Studie wurden große Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten aufgezeigt, so dass von national geprägten Glücksspielmärkten gesprochen werden kann<sup>20</sup>. Dennoch prüfte die Europäische Kommission, ob auch für das Glücksspiel ein gemeinsamer, harmonisierter Binnenmarkt anzustreben ist, und die Regelungen der Art. 43 und Art. 49 EG-Vertrag zur Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit auch auf den Glücksspielmarkt anzuwenden sind. Dagegen intervenierten die nationalen Regierungen bei verschiedenen Anhörungen und wiesen auf die sehr unterschiedlichen kulturellen und sozialen Bedingungen in den Mitgliedstaaten hin. Die Kommission schloss sich 1992 diesem Argument an, das gegen eine Harmonisierung spricht, und vertritt diese Position nach wie vor.<sup>21</sup>

Die Bedeutung des Online-Glücksspiels im europäischen Binnenmarkt nimmt nach Einschätzung der Europäischen Kommission rasch zu. Mit einem jährlichen Wachstum von rund 15 % wird bis 2015 voraussichtlich ein Marktvolumen von 13 Mrd. € erreicht. Nach Einschätzung des EU Parlaments existiert eine Reihe spezifischer Probleme, die mit dem Online-Glücksspiel verbunden sind, wie der leichte, sozial nicht kontrollierte Zugang zum Spiel, insbesondere von Jugendlichen. Betrug, illegale Wettkartelle und Geldwäsche sind weitere Problembereiche, die einer Regulierung bedürfen.<sup>22</sup> In einem

---

<sup>19</sup> Das gewerbliche Geldspiel fällt im europäischen Recht unter das Glücksspiel.

<sup>20</sup> Commission of the European Communities (Hg), *Gambling in the Single Market - A Study of the Current Legal and Market Situation*, Luxembourg 1991, S. 3ff.

<sup>21</sup> Vgl. Martin Bangemann, Kommissar der Europäischen Union für den Binnenmarkt: Glücksspiel und Binnenmarkt: Kein Handlungsbedarf, Presseverlautbarung der Europäischen Kommission vom 22.12.1992.

<sup>22</sup> Europäisches Parlament, Berichterstatter Ashley Fox; Bericht über Online-Glücksspiele im Binnen-

am 23. Oktober 2012 vorgelegten Aktionsplan schlug die Kommission einen Maßnahmenkatalog und Schutzprinzipien – auf der Grundlage der Konsultationen zum Grünbuch zum Online–Glücksspiel – vor. Die Kommission will in erster Linie einen besseren Informationsaustausch und eine Abstimmung zwischen den Mitgliedstaaten, nicht aber EU–weit geltende Rechtsvorschriften.<sup>23</sup>

Der Bundesrat hatte sich am 14. Dezember 2012 mit den Vorschlägen befasst und sie begrüßt. Gleichzeitig wies er allerdings auch darauf hin, dass die Kommission nach den Konsultationen zum Grünbuch betreffend das Online–Glücksspiel zu dem Ergebnis gekommen ist, dass es derzeit nicht angezeigt ist, sektorspezifische EU-Rechtsvorschriften zum Online–Glücksspiel vorzuschlagen. Der Bundesrat bekräftigte seine Auffassung, dass ein Bedürfnis für eine Harmonisierung nicht besteht und dass die Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Subsidiaritätsprinzip gemäß ihren eigenen sozialen, kulturellen und gesellschaftspolitischen Vorstellungen und Traditionen beurteilen, was zu tun ist, um den Schutz der auf dem Spiel stehenden Interessen sicherzustellen.<sup>24</sup>

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) musste sich in der Vergangenheit wiederkehrend mit dem Glücksspiel befassen. Hierbei ging es um zwei Aspekte:

- Die Zulassung privater Anbieter auf Marktsegmenten, die aufgrund nationaler Regulierungen staatlichen oder staatlich konzessionierten Unternehmen vorbehalten sind, und
- den Marktzutritt bei grenzüberschreitenden Angeboten von Glücks– und Gewinnspielen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft.

Diese Fragen haben in Zeiten eines zunehmend grenzüberschreitenden Austauschs von Waren und Dienstleistungen hohe Bedeutung. Dies gilt in besonderem Maße auch für das Glücks– und Gewinnspiel, wobei das Internet sich seit Mitte des letzten Jahrzehnts zu einem rasch an Bedeutung gewinnenden Medium für den Bereich des Glücks– und Gewinnspiels entwickelt hat.

---

markt (2012/2322(INI)) Plenarsitzungsdokument A7-0218/2013, 11.6.2013.

<sup>23</sup> Europäische Kommission; Towards a comprehensive European framework for online gambling SWD(2012) 345 final; Straßburg 23.10.2012.

<sup>24</sup> Bundesrat Drucksache 651/12 (Beschluss), 14.12.2012.



In diesem Kontext erlangt die Entscheidung des EuGH in der Rechtssache Gambelli Bedeutung, bei der es um die Vermittlung von Sportwetten in Italien ging. Zu diesem Zweck war die Einrichtung entsprechender Datenübertragungszentren von in England zugelassenen und dort ansässigen Buchmachern vorgesehen. Der EuGH gab den Fall Gambelli an die nationale Gerichtsbarkeit zurück und bestätigte die bisherige Sichtweise. Danach stehen nationale Rechtsvorschriften über die Veranstaltung von Glücksspielen der Dienstleistungsfreiheit nicht entgegen, wenn diese zur Erreichung übergeordneter politischer Ziele, wie der Gesundheits- oder Sozialpolitik, tatsächlich gerechtfertigt sind. Hierbei darf sich der Staat bei seinem eigenen Handeln nicht in Widerspruch zu seinen Schutzziele stellen. Im Urteil werden aber Bedingungen zur Verhinderung ungerechtfertigter nationaler Marktzugangsbarrieren genannt:<sup>25</sup>

- Das vorliegende Gericht hat zu prüfen, ob eine Regulierung der Veranstaltung des Glücksspiels – auch mit Blick auf die Geschäftspolitik der öffentlich-rechtlichen Anbieter – tatsächlich den sie rechtfertigenden Zielen dient, beispielsweise dem Spielerschutz.
- Fiskalische Interessen dürfen aus europarechtlicher Sicht kein Grund für den Ausschluss privater Anbieter vom Markt sein.
- In diesem Kontext wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die Veranstaltung von Glücksspielen der Dienstleistungsfreiheit nach Art 49ff. EG und der Niederlassungsfreiheit nach Art. 43 EG unterliegen.
- Eine Einschränkung durch gesetzliche Regelungen eines Mitgliedstaates ist nur zulässig, wenn sie in erster Linie tatsächlich dem Ziel dient, die Gelegenheit zum Spiel zu verhindern oder sonstige Erfordernisse des Allgemeinwohls gegeben sind.
- Sind Einschränkungen nicht durch die verfolgten Ziele gerechtfertigt, so sind strafrechtliche Sanktionen und sonstige Beschränkungen unverhältnismäßig.
- Der innere Zusammenhalt und die Widerspruchsfreiheit des glücksspielrechtlichen Regimes (Kohärenz) ist zu gewährleisten.

---

<sup>25</sup> EuGH, Rs. C-243/01 „Gambelli“, Urteil vom 6.11.2003.

Die genannten Bedingungen stellen aus europarechtlicher Sicht hohe Anforderungen an eine Beschränkung des Marktzutritts ausschließlich auf staatliche und staatlich konzessionierte Unternehmen dar. Angesichts dieser Entwicklung ist die Frage von Bedeutung, inwieweit eine Beschränkung der Marktzulassung Privater zu rechtfertigen ist. Dies betrifft auf nationaler Ebene die in Art. 12 GG garantierte Berufsfreiheit, die zur Kanalisierung des Spieltriebs eingeschränkt ist. Dies betrifft auf europäischer Ebene die Beschränkung des Zugangs zum Glücksspielmarkt in anderen Mitgliedstaaten, um übermäßiges Spielen zu verhindern sowie um andere Ziele des Allgemeinwohls zu verfolgen.

#### 2.1.1. Das Internet öffnet ausländischen Anbietern den Zugang zum deutschen Glücksspielmarkt

Im regulierten Glücksspielmarkt konnten die staatlichen und staatlich-konzessionierten Anbieter bis 2005 expansive Geschäftsstrategien – noch weitgehend unbehelligt von einer sich im Internet formierenden Konkurrenz – verfolgen. Mit innovativen Spielangeboten und aggressiver Werbung weiteten sie ihre Umsätze kräftig aus. Dieser unternehmerische Gestaltungsspielraum wurde im Widerspruch zu den übergeordneten gesellschaftspolitischen Zielsetzungen zur Werbung für das Glücksspiel im Monopol – nicht zuletzt aus fiskalischem Interesse – genutzt. Die Eindämmung des Glücksspiels, die Kanalisierung des Spieltriebs oder die Bekämpfung der Spielsucht, die als alleinige Begründungen für eine Beschränkung des Marktzugangs herangezogen werden könnten, wurden nicht in ausreichendem Umfang beachtet. Offensichtlich wurde, dass das Monopol in erster Linie zum Schutz staatlicher und staatlich konzessionierter Anbieter vor privater / ausländischer Konkurrenz diente. Die erlassenen Gesetze hielten der gerichtlichen Überprüfung nicht stand (Kapitel 2.1.2).

Bis zum Jahr 2005 spielte das Internet als konkurrierendes Medium im Glücks- und Gewinnspielmarkt noch keine wichtige Rolle. Das Wachstum war hoch, aber die Marktanteile – von Sportwetten abgesehen – noch niedrig. Die staatlichen und staatlich konzessionierten Anbieter waren mit ihren Wachstumsstrategien erfolgreich. Die Spiel-

banken konnten ihre Bruttospielerträge um 2,5 % pro Jahr zwischen 1995 und 2005 ausweiten, was einem Anstieg der Geschäftstätigkeit um 30 % binnen 10 Jahren entsprach. Demgegenüber erreichte das gewerbliche Geldspiel nur einen Zuwachs von 0,8 % p.a. der nicht einmal eine Kompensation der Inflation ermöglichte. Einzig die Fun-Games, die – wegen der Möglichkeit, für illegales Glücksspiel eingesetzt werden zu können – umstritten waren, konnten mit der Entwicklung des staatlichen und staatlich konzessionierten Glücksspiels mithalten. Die Umsätze in diesem Marktsegment werden aus diesem Grund dem unregulierten Markt zugeordnet (Tabelle 3).

Im Zeitraum von 2005 bis 2009 kam es zu einem Strukturwandel im deutschen Glücks- und Gewinnspielmarkt, der sowohl durch die zunehmende Marktdurchdringung seitens der Online-Konkurrenz als auch durch gesetzliche Änderungen hervorgerufen wurde. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) hatte bereits 2000 einen Bericht über die „Möglichkeiten für die Neugestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen für das gewerbliche Geldspiel“ vorgelegt, auf dessen Grundlage die Wirtschaftsministerkonferenz am 18./19. Mai des gleichen Jahres die Notwendigkeit anerkannt hatte, dass die Rahmenbedingungen für die Unterhaltungsautomatenwirtschaft verbessert werden müssen, um im Wettbewerb mit dem staatlichen und staatlich konzessionierten Glücksspiel und dem zunehmenden Angebot im Internet bestehen zu können. Es dauerte dennoch sechs Jahre, bis eine neue SpielV in Kraft treten konnte.

Die am 1. Januar 2006 in Kraft getretene 5. Novelle der SpielV brachte für die Unterhaltungsautomatenwirtschaft wichtige Neuerungen. Zunächst ein sofort in Kraft tretendes Verbot des Betriebs von Fun-Games, von denen bis Ende 2005 im Mittel 8,3 Geräte<sup>26</sup> je Spielstätte aufgestellt waren. Diese Fun-Games waren mit dem Inkrafttreten der 5. Verordnung der SpielV vollständig und unmittelbar abzubauen. Eine teilweise Kompensation durch den Betrieb zusätzlicher GSG war explizites Ziel der novellierten SpielV. Hier sind die Aufstellung von bis zu drei GSG in Schank- und Speisewirtschaft-

---

<sup>26</sup> Jürgen Trümper; Missbrauch von FUNGAMES - Harmloser Spielspaß oder illegales Glücksspiel? Hg. Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V.; Unna, September 2004.

ten (bisher 2 GSG) und bis zu zwölf GSG - rechnerisch je 12 m<sup>2</sup> Aufstellfläche - je Spielstättenerlaubnis (bisher 10 GSG je 15 m<sup>2</sup>) zu nennen.

Eine wichtige Voraussetzung, um der Attraktivität der Fun-Games mit ihrem wesentlich schnellerem Spielangebot etwas entgegenzusetzen zu können, war die Reduzierung der Mindestspieldauer an GSG – pro 0,20 €Einsatz – von zwölf auf fünf Sekunden. Damit wurde das bis dahin vergleichsweise langweilige Spiel an GSG aufgewertet. Das gleichzeitige Bespielen mehrerer GSG konnte mit dieser Änderung fast vollständig unterbunden werden.

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

Marktsegment	1995		2005		2009		2012		Durchschnittl. Veränderungsrate in %		
	Mrd, € <sup>1)</sup>	Marktanteile in %	Mrd, € <sup>1)</sup>	Marktanteile in %	Mrd, € <sup>1)</sup>	Marktanteile in %	Mrd, € <sup>1)</sup>	Marktanteile in %	1995 - 2005	2005 - 2009	2009 - 2012
<b>Regulierter Markt</b>											
Lotterien, Wetten <sup>2)</sup>	4,24	55,3	5,27	53,1	4,40	43,4	4,01	38,1	2,2	-4,4	-3,1
Spielbanken	0,74	9,6	0,95	9,6	0,62	6,1	0,54	5,1	2,5	-10,2	-4,5
Gewerbliches Geldspiel	2,18	28,4	2,35	23,7	3,80	37,4	4,40	41,8	0,8	12,8	5,0
Gesamt	7,16	93,3	8,57	86,4	8,82	86,9	8,95	85,1	1,8	0,7	0,5
<b>Unregulierter Markt</b>											
Online-Casinos <sup>3)</sup>			0,09	0,9	0,21	2,1	0,36	3,4		22,8	18,9
Online Poker <sup>3)</sup>			0,10	1,0	0,34	3,3	0,30	2,9		34,6	-3,9
Summe 2			0,20	2,0	0,55	5,4	0,66	6,3		29,4	6,1
Online Wettmarkt <sup>3)</sup>			0,11	1,1	0,30	2,9	0,32	3,1		28,1	3,3
Wettbüros <sup>3),4)</sup>			0,35	3,5	0,48	4,7	0,59	5,6		8,2	7,0
Summe 3			0,46	4,6	0,78	7,6	0,91	8,7		14,0	5,6
Fun-Games	0,51	6,7	0,69	7,0					3,0		
Gesamt	0,51	6,7	1,35	13,6	1,33	13,1	1,57	14,9		-0,4	5,8
<b>Gesamtmarkt</b>											
Total	7,67	100,0	9,91	100,0	10,15	100,0	10,52	100,0		0,6	1,2
1) Gemessen am Bruttospielertrag (=Kasse) der sich aus dem Spieleinsatz abzüglich den ausgeschütteten Gewinnen ergibt;											
2) Inkl. Deutscher Lotto- und Totoblock, Klassen und Fernsehlotterien, Gewinnsparen, Sport und Pferdewetten,											
3) Basiert auf Marktuntersuchungen von Goldmedia; ifo Schätzung für 2005.											
4) ifo Schätzung für 2005.											

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

Ein weiteres wichtiges Element zur Steigerung der Attraktivität der GSG im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten der 5. Verordnung zur Änderung der SpielV kam zeit-

gleich mit den technischen Möglichkeiten für eine flexiblere Gestaltung der Spiele zum Tragen. Eine Vielzahl unterschiedlicher Spiele kann auf den GSG installiert werden, so dass ein breiteres Angebot bei unveränderter Zahl von Geräten zur Verfügung steht. Als noch wichtiger stellte sich das Angebot von GSG mit aufwändig gestalteter Grafikoberfläche (Feature-Games) heraus, mit dem es gelang, neue Kundenkreise anzusprechen. Das Spielen an GSG – ehemals eine Männerdomäne – ist durch die Summe der Veränderungen im Angebot der Aufstellunternehmen zunehmend auch für Frauen eine attraktive Freizeitbeschäftigung geworden.

Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft hat sich im Wettbewerb mit anderen Angeboten auf dem Glücks- und Gewinnspielmarkt in Folge der Novellierung der SpielV gut behaupten können. Die hohen Zuwachsraten zwischen 2005 und 2009 müssen allerdings vor dem Hintergrund gewertet werden, dass der gesamte Bestand an Fun-Games vollständig und übergangslos abzubauen war. Der Branche war es mittels der neuen attraktiven Spielangebote jedoch gelungen, die bisherigen Spieler an Fun-Games für die neue Generation der GSG zu begeistern. Die Novelle der SpielV war auch insofern ein voller Erfolg, als Spieler aus dem Graubereich des nicht-regulierten Spiels in das legalisierte Geldspiel überführt werden konnten.

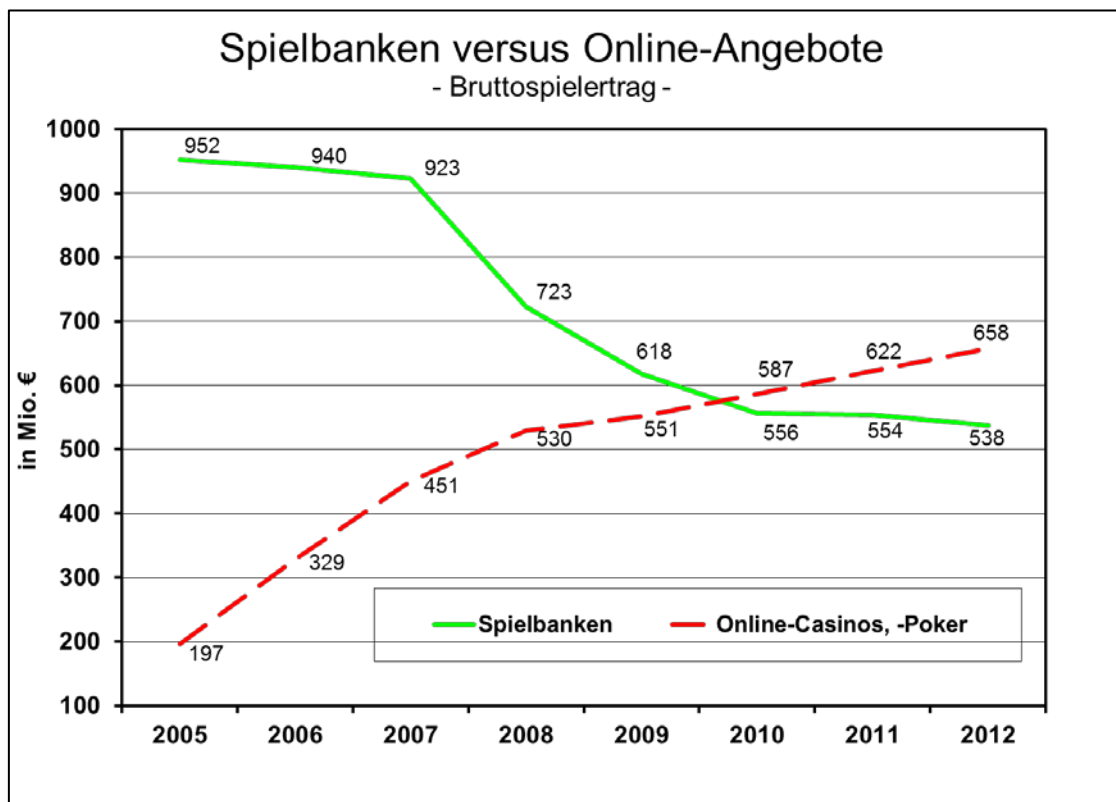
Dem starken Wachstum der Bruttoerträge beim gewerblichen Geldspiel bis 2009 folgte eine Phase der Normalisierung bis 2012 mit geringer werdenden Zuwachsraten, die der allgemeinen Einkommensentwicklung folgen.

Im Zeitraum von 2005 bis 2009 konnte die Online-Konkurrenz der Spielbanken, Online Casinos und Online Poker, ihren Anteil am deutschen Markt mehr als verdoppeln. Sie weitete ihre Bruttospielerträge binnen vier Jahren auf das 2,75-fache des Werts von 2005 aus. Die staatlichen und staatlich konzessionierten Spielbanken in Deutschland mussten dagegen in dieser Zeit bereits Verluste von einem Drittel hinnehmen. Dieser Rückgang war nicht nur einer erfolgreichen Geschäftspolitik der neuen Konkurrenz geschuldet. Hierfür waren auch die Länder verantwortlich, die mittels einer strikteren

Regulierung versuchten, das Glücksspielmonopol des Staates in Deutschland verfassungs- und europarechtlich abzusichern.

Im Ergebnis beschleunigten die Vorschriften zu Werbe- und Vertriebsbeschränkungen und das Verbot von Online-Glücksspielen in dem am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV a.F.) den schon in den Vorjahren zu beobachtenden Rückgang des staatlichen und staatlich-konzessionierten Glücksspiels. Bei den Spielbanken wirkten sich insbesondere die Zugangskontrollen auch zu den Automatenälen sehr nachteilig aus. Gleichzeitig wurde dem unregulierten Glücksspiel Raum zur Expansion gegeben. Seit Mitte des letzten Jahrzehnts kam es daraufhin zu massiven Marktanteilsverschiebungen. Die Umsätze der deutschen Spielbanken und konkurrierender Internetangebote mit Kunden aus Deutschland weisen einen gegenläufigen Verlauf auf, der die Konkurrenzsituation unterstreicht. Seit 2010 hat die Entwicklung an Dynamik verloren (Abbildung 3).

Abbildung 3: Gegenüberstellung der Bruttoerträge der Spielbanken und konkurrierender Angebote im Internet



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

### 2.1.2. Die Länder verteidigen das Glücksspielmonopol mit ungeeigneten Mitteln

Seit Mitte des letzten Jahrzehnts suchen die Bundesländer Möglichkeiten, den Zugang privater Anbieter zum Glücksspiel zu unterbinden oder wenigstens zu kontrollieren. Ihre Gesetzesinitiativen hielten einer gerichtlichen Überprüfung nicht stand, insbesondere weil staatliche und staatlich konzessionierte Anbieter in erster Linie profitorientiert agierten. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) ebenso wie der EuGH verlangten grundlegende Änderungen der Gesetze. Trotz aller Bemühungen kamen die Länder mit ihren Maßnahmen nicht dem Ziel näher, das in Deutschland illegale Glücksspiel privater Anbieter zu unterbinden oder einzuschränken. Einzig das in Deutschland legale, pri-

vatwirtschaftlich angebotene gewerbliche Geldspiel, das seit den frühen fünfziger Jahren einer strikten bundesrechtlichen Regulierung unterliegt, wurde und wird durch eine zunehmende Regelungsdichte immer weiter beschränkt.

Einen ersten Anlauf hatten die Länder mit dem Lotteriestaatsvertrag (LottStV) unternommen, der am 1. Juli 2004 in Kraft getreten war. In § 1 LottStV waren die Ziele formuliert: Der natürliche Spieltrieb der Bevölkerung sollte in geordnete und überwachte Bahnen gelenkt, insbesondere das Ausweichen auf nicht erlaubte Lotterien und Sportwetten verhindert und übermäßige Spielanreize abgewehrt werden.<sup>27</sup> Hiergegen hatte eine Buchmacherin aus Bayern geklagt, der die Genehmigung für das Anbieten von Sportwetten versagt worden war. Mit seinem Urteil vom 28. März 2006 zum staatlichen Sportwettmonopol hatte das BVerfG nicht nur das bayerische Staatslotteriegesetz, sondern auch den LottStV von 2004 beanstandet, die beide nahezu ausschließlich verfahrenstechnische Bestimmungen zur Zuständigkeit für Lotterien und deren Organisation enthielten. Nur ansatzweise bestanden Regelungen, die sich auf den Jugend- und Spielerschutz und das Werbeverhalten bezogen. Für eine aktive Bekämpfung pathologischen Spielverhaltens reichen 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 räumte den Ländern Zeit bis zum 31. Dezember 2007 ein, um einen verfassungsgemäßen Rahmen zu schaffen. Dieser könne sowohl durch eine konsequente Ausgestaltung des Wettmonopols erreicht werden, die sicherstellt, dass es wirklich der Suchtbekämpfung diene. Alternativ könne die Verfassungskonformität aber auch durch eine gesetzlich normierte und kontrollierte Zulassung gewerblicher Veranstaltungen durch private Wettunternehmen ermöglicht werden.<sup>28</sup>

Die Länder entschieden sich für eine Beibehaltung des Wettmonopols. Sie reichten am 21. Dezember 2006 den Entwurf eines GlüStV a.F. bei der Europäischen Kommission zur Notifizierung ein. Der sich daran anschließende Dialog zwischen der Europäischen Kommission und Deutschland zeigt die kritischen Punkte auf, u.a. das absolute Inter-

---

<sup>27</sup> Hans-Günther Vieweg; Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2007 und Ausblick 2008; München 2008, S. 40f.

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



netverbot.<sup>29</sup> In einer weiteren Mitteilung wies die Kommission auf unzulässige Einschränkungen bei der Inanspruchnahme von Finanzdienstleistungen (Artikel 56 EG–Vertrag) und Werbediensten im Zusammenhang mit dem Glücksspiel hin, die dem europäischen Recht widersprechen könnten, wie die Beschränkung eines grenzüberschreitenden, in anderen Mitgliedstaaten erlaubten Spielangebots. Die Kommission kritisierte auch Inkohärenzen, wie die Beschränkung von Werbedienstleistungen u.a. für Sportwetten, wohingegen Glücksspiele mit einem höheren Suchtpotenzial, wie z.B. Glücksspielautomaten oder Pferdewetten nicht von dem Verbot im GlüStV a.F. erfasst wurden.<sup>30</sup>

Die Bundesregierung berief sich gegenüber der EU–Kommission auf das nationale Recht, die Höhe des Schutzniveaus gegenüber den negativen Folgen des Glücksspiels festzulegen. Die Stellungnahmen der Bundesregierung und der Kommission machen große Unterschiede in der Bewertung der Verhältnismäßigkeit als auch der Konsistenz der einzelnen Maßnahmen deutlich.<sup>31</sup>

Zum 1. Januar 2008 trat der GlüStV a.F. in Kraft, mit dem die Länder versuchten, das Glücksspielmonopol europarechtlich abzusichern. In § 1 GlüStV a.F. sind die Ziele zur Begründung des Monopols aufgeführt, insbesondere die Verhinderung des Entstehens von Glücksspiel– und Wettsucht sowie des Ausweichens auf nicht erlaubte Glücksspiele, die Gewährleistung des Jugend– und Spielerschutzes und der Schutz der Spieler vor betrügerischen Machenschaften. Der GlüStV a.F. enthält eine Reihe von das Glücksspiel eindämmenden Regelungen, wie Werbe– und Vertriebsbeschränkungen, ein Verbot von Online–Glücksspielen, Zugangskontrollen für Spielbanken auch beim Kleinen Spiel und eine bundesweite Datei für in Spielbanken gesperrte Spieler.

---

<sup>29</sup> Ausführliche Stellungnahme der Kommission vom 22. März 2007, in: Mitteilung der Kommission – SG (2007) D/50767 Richtlinie 98/34/EG zur Notifizierung 2006/0658/D.

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> Zu einer ausführlichen Diskussion der Argumente siehe: Hans-Günther Vieweg, Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2007 und Ausblick 2008, München 2008, S. 43ff.

Schon am 31. Januar 2008 hatte die EU-Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet.<sup>32</sup> Unabhängig davon kam der EuGH in mehreren Urteilen vom 8. September 2010 zu dem Ergebnis, dass das Glücksspiel in Deutschland durch den GlüStV a.F. nicht in kohärenter und systematischer Weise reguliert ist.<sup>33</sup> Der ohnehin bis zum 31. Dezember 2011 befristete GlüStV a.F. 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 a.F. allerdings nicht mehr möglich.

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 Europäischen Kommission im Rahmen des Notifizierungsverfahrens nicht beanstandet worden. Der Markt wurde für private Anbieter kontrolliert geöffnet. Insgesamt hat Schleswig-Holstein 46 Wettlizenzen<sup>34</sup> vergeben, die bis zum 26. August 2018 gültig sind.

Die Ministerpräsidenten der Länder der Bundesrepublik Deutschland haben – zunächst mit Ausnahme von Schleswig-Holstein – am 15. Dezember 2011 den Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüStV n.F.) unterzeichnet. Durch Vorlage von 14 Ratifizierungsurkunden bis zum 30. Juni 2012 konnte der GlüStV n.F. am 1. Juli 2012 in Kraft treten. Er gilt heute in allen Ländern.<sup>35</sup>

---

<sup>32</sup> Im Unterschied zum GlüStV a.F. hat die am 1. Januar 2006 in Kraft getretene novellierte SpielV das Notifizierungsverfahren bei der Europäischen Kommission ohne Einwände durchlaufen und erfüllt die im wegweisenden Urteil in der Sache „Gambelli“ zur europarechtlichen Regulierung des Glücksspielmarktes geforderten Bedingungen, EuGH, Rs. C-243/01, Urteil vom 6. November 2003.

<sup>33</sup> 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“.

<sup>34</sup> Franz Schmieder; Sportwetten: Lotto-Gesellschaft ist verärgert; Badische Zeitung, 21. September 2013; <http://www.badische-zeitung.de/suedwest-1/sportwetten-lotto-gesellschaft-ist-veraergert--75406912.html> (25.12.2013).

<sup>35</sup> In Nordrhein-Westfalen gilt der GlüStV n.F. seit 1. Dezember 2012 und in Schleswig-Holstein, nach

Der GlüStV n.F. war von Deutschland am 15. April 2011 notifiziert worden. In ihrer ausführlichen Stellungnahme<sup>36</sup> hatte die Europäische Kommission auf Vorschriften hingewiesen, die nicht konform mit europäischem Recht sind.

Die Europäische Kommission konzidiert Deutschland das Recht, die in § 1 GlüStV n.F. niedergelegten Ziele zu verfolgen, insbesondere Glücks- und Wettspielsucht zu verhindern, die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen und den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung zu kanalisieren. Allerdings wird mit dem GlüStV n.F. keine in sich systematische und kohärente Regulierung geschaffen. Deshalb sieht die Kommission sich genötigt, Beschränkungen des Marktzugangs und des freien Dienstleistungsverkehrs zu kritisieren. Auch sind die Begründungen nicht ausreichend und in sich konsistent. Zwar hat der EuGH entschieden, dass Beschränkungen durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses wie den Verbraucherschutz, die Betrugsvermeidung und die Vermeidung von Anreizen für Bürger zu überhöhten Ausgaben für das Spielen gerechtfertigt sein können. Inkohärenz und das Fehlen einer ausreichenden Begründung stellen jedoch eine Verletzung gegen den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) dar. Im Fokus stehen insbesondere Verstöße gegen die Artikel 49 AEUV (Niederlassungsfreiheit) und Artikel 56 AEUV (Freier Dienstleistungsverkehr). Wegen fehlender Informationen und Erfahrungen hat sich die Kommission noch nicht abschließend positioniert, ob ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet wird.

Der GlüStV n.F. enthält eine Experimentierklausel zur konzessionierten Öffnung der Sportwetten. § 10 a Abs. 1 GlüStV n.F. erlaubt für den Zeitraum von sieben Jahren ab Inkrafttreten des GlüStV n.F. die Durchführung von Sportwetten. Sportwetten im Internet dürfen auf der Grundlage von Konzessionen durchgeführt und vermittelt werden

---

dem Regierungswechsel ab 12. Juni 2012, seit 25. Januar 2013.

<sup>36</sup> Europäische 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, Notifizierung Nr. 2011/188/D.

(§ 10 a Abs. 4 GlüStV n.F.), wobei die Höchstzahl der Konzessionen auf 20 festgelegt wurde (§ 10 a Abs. 3 GlüStV n.F.).

Mit dem Versuch einer kontrollierten, gesetzlich geregelten Öffnung des Internets für das Glücksspiel in Deutschland anerkennen die Länder implizit die Bedeutung des Mediums und die Notwendigkeit, dem Glücksspielangebot Zugang zum deutschen Markt zu verschaffen. Problematisch ist allerdings die Beschränkung der Zahl der Konzessionen auf zwanzig. Diese Zahl bewirkt nur dann eine gerechtfertigte Marktzugangsbeschränkung, wenn sie auf zwingenden Gründen des Allgemeininteresses wie Verbraucherschutz, Betrugsvermeidung und Vermeidung von Anreizen für die Bürger zu überhöhten Ausgaben für das Spielen beruhen würde. Eine Begründung wird von den Ländern nicht gegeben. Angesichts der Tatsache, dass Schleswig–Holstein 46 gültige Wettlizenzen vergeben hat, ohne dass es zu nennenswerten Störungen gekommen ist, stellt sich die Frage, warum für Deutschland mit einer Beschränkung auf eine Zahl von zwanzig Konzessionen viele der interessierten Sportwettanbieter ausgeschlossen werden müssen. Es ist zu bezweifeln, dass die Beschränkung einer Überprüfung seitens des EuGH standhalten wird.

Die Kritik am GlüStV n.F. hat den 1. Zivilsenat des Bundesgerichtshofes (BGH) mit seinem Beschluss vom 24. Januar 2013 veranlasst, dem EuGH vier Fragen zur Neuregelung des Glücksspielrechts unter Hinweis auf das Inkrafttreten des GlüStV n.F. am 1. Juli 2012 bei gleichzeitiger seit dem 1. Januar 2012 liberalisierter Rechtslage in Schleswig–Holstein vorzulegen (Az: I ZR 171/10):

- Stellt die unterschiedliche Rechtslage des Glücksspielsektors durch den GlüStV n.F. gegenüber der liberalen Regelung in Schleswig–Holstein (Glücksspielgesetz) eine inkohärente Beschränkung dar?
- Kommt es bei der Antwort auf die erste Frage darauf an, ob die abweichende Rechtslage in Schleswig–Holstein die Wirksamkeit der in den anderen Bundesländern geltenden Beschränkungen des Glücksspiels aufhebt oder erheblich beeinträchtigt?

- Kann eine etwaige bejahende Inkohärenz dadurch beseitigt werden, dass Schleswig–Holstein dem Glücksspielvertrag n.F. beitrifft, auch wenn die bisherigen großzügigeren Regelungen des Internetglücksspiels hinsichtlich der in Schleswig–Holstein bereits erteilten Konzessionen noch für eine mehrjährige Übergangszeit fortgelten?
- Kommt es bei der Antwort auf die dritte Frage darauf an, ob die unterschiedliche Rechtslage die Wirksamkeit der in den übrigen Bundesländern geltenden Beschränkungen des Glücksspiels aufhebt oder wesentlich beeinträchtigt?

Am 25. Januar 2013 ist Schleswig–Holstein dem GlüStV n.F. beigetreten. Trotz der neuen Rechtslage sind die von der vormaligen Regierung vergebenen Konzessionen für Sportwetten bis 2018 weiterhin gültig. Die in den übrigen Bundesländern geltenden Beschränkungen des Glücksspiels werden dadurch konterkariert. Diese Beeinträchtigungen werden aufgrund einer wesentlichen zeitlichen Verzögerung zur Vergabe von Konzessionen für Sportwetten auf der Grundlage des GlüStV n.F. gravierenden Einfluss auf die weitere Entwicklung des Marktes haben. Die Geschäftsführerin der Lotto–Gesellschaft Baden–Württemberg, Marion Caspers–Merk, klagt, dass die Umsetzung des GlüStV n.F. verschleppt werde, wodurch die staatlichen Wettanbieter aus dem Markt gedrängt würden. Immer mehr Kunden seien zu kommerziellen oder illegalen Anbietern mit Sitz in Malta oder Gibraltar abgewandert.<sup>37</sup>

Das Hessische Ministerium des Innern und für Sport (HMdIS), das federführend für die Länder die Vergabe der Konzessionen durchführt, sieht sich großen Schwierigkeiten gegenübergestellt.<sup>38</sup> Für die 14 Bewerber, die nach ursprünglichen Aussagen des Ministeriums die Mindestanforderungen erfüllt hatten, wurde in einer abschließenden Prüfung zur Zulassung zur zweiten Stufe der Konzessionsvergabe im November 2013 festgestellt, dass keiner die Mindestanforderungen erfüllt hatte. Presseberichten zufolge wolle

---

<sup>37</sup> Franz Schmieder; Sportwetten: Lotto-Gesellschaft ist verärgert; Badische Zeitung, 21. September 2013  
<http://www.badische-zeitung.de/suedwest-1/sportwetten-lotto-gesellschaft-ist-veraergert--75406912.html> (25.12.2013).

<sup>38</sup> Unter der Überschrift „GLÜCKSSPIEL - Kasachisches Glück: Die Ministerpräsidenten haben sich verzockt: Der Lotto Tochter Oddset entgeht bis auf weiteres das große Geschäft mit Sportwetten im Internet.“ berichtete „Der Spiegel“ 35/2013 schon am 25.8.2013 über Probleme bei der Vergabe von Sportwettkonzessionen, doch erst gegen Ende des Jahres wurde das Debakel offensichtlich.

sich das HMdIS an alle Bewerber mit einem Schreiben wenden und eine Frist für die Einreichung ergänzender Unterlagen setzen.<sup>39</sup> Das Ausschreibungsverfahren, das seit Mitte 2012 läuft und dessen Abschluss sich immer wieder verzögert hatte, wird frühestens im Verlauf von 2014 abgeschlossen werden. „Das Ministerium erwartet danach allerdings noch geschätzte 80 verwaltungsgerichtliche Verfahren, Eil- und Hauptsacheverfahren nicht eingerechnet.“<sup>40</sup>

Die – wie zu befürchten ist – längere Phase der Unsicherheit im Sportwettmarkt, die sich wohl eher bis 2015 hinzieht, ist mit Blick auf den Spielerschutz kontraproduktiv. Die meisten Betreiber von Wettbüros haben bisher keine Lizenz und bewegen sich in einem rechtlichen Graubereich. Sie können sich einer dauerhaften wirtschaftlichen Existenz nicht sicher sein, was die Bereitschaft, den Betrieb rechtskonform zu betreiben, nicht fördert. Die Folge ist, dass in diesem rechtlichen Graubereich auch nicht zuverlässige Anbieter auf den Markt treten, wobei angesichts der unklaren Rechtslage sowie der damit verbundenen Gefahr von Schadensersatzforderungen die Ordnungsämter oft von Vollzugsmaßnahmen absehen. Es wird berichtet, dass dort sogar Minderjährige wetten.<sup>41</sup>

In den Sportwettläden werden neben Sportwetten häufig auch GSG angeboten. Sofern die Läden über eine Aufstellerlaubnis gem. § 33c Abs. 3 GewO für gastronomische Betriebe verfügen, sind höchstens drei GSG zulässig. Vielfach sind jedoch mehr GSG aufgestellt. Auch in Deutschland nicht zugelassene Glücksspielautomaten werden angeboten. Dieser Problembereich wurde im Rahmen einer Feldstudie vertieft.<sup>42</sup> Bei einer Bege-

---

<sup>39</sup> Morawe/Benesch/Winkler; Ein Schritt voran und 2 zurück? Kein Fortschritt bei Sportwettlizenzen; 25. November 2013.  
<http://www.kanzlei-glueckspielrecht.de/1-schritt-voran-und-2-zurueck-kein-fortschritt-bei-sportwettlizenzen/konzessionen/> (04.01.2013)

<sup>40</sup> Sportwettenkonzessionen: Angriff auf Vergabeverfahren; 25. Juni 2013;  
<http://juve.de/nachrichten/verfahren/2013/06/sportwettenkonzessionen-angriff-aufvergabeverfahren> (25.12.2013).

<sup>41</sup> Glücksspiel mit Sportwetten - Die Verführung Minderjähriger; stern TV; Sendung vom 06. November 2013;  
<http://www.stern.de/tv/sterntv/gluecksspiel-mit-sportwetten-die-verfuehrung-minderjaehriger-2069068.html> (25.12.2013).

<sup>42</sup> Jürgen Trümper; Feldstudie 2012/13 a.a.O.

hung von 500 Wettannahmestellen bzw. Sportbars wurde festgestellt, dass diese Einrichtungen einen Eindruck vermittelten wie „in der Frühphase der Spielstätten“. Sportwettannahmestellen sind Männerdomänen mit einem hohen Anteil an Migranten. Die Einrichtungen sind unabhängig vom Spielangebot Treffpunkte ethnischer Gruppen.<sup>43</sup>

Die in der Feldstudie untersuchten Sportwettannahmestellen / Sportbars bieten neben der Annahme von Wetten und Wett-Terminals zu 58,4 % auch GSG an, unabhängig davon, ob entsprechende gewerberechtliche Aufstellerlaubnisse gem. § 33c Abs. 3 GewO für GSG vorliegen oder nicht. Der durchschnittliche Bestand von GSG bei den Wetteinrichtungen, die diese Geräte überhaupt betreiben, liegt damit schon bei 3,1 GSG, d.h., oberhalb der zulässigen Anzahl von drei GSG. Insgesamt 37 der besuchten Wetteinrichtungen, das entspricht 7,4 % der Stichprobe, bieten vier und mehr GSG an.<sup>44</sup> Illegale Fun-Games nach § 6a SpielV sind in diesen Zahlen nicht enthalten. Der Anteil der mit Fun-Games belasteten Sportwettstandorte lag bei 16,6%. Er war damit um den Faktor zehn gegenüber der Belastung von Spielhallen in der parallel dazu durchgeführten Untersuchung höher.<sup>45</sup>

## 2.2. Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft wird zum Sündenbock gemacht

Erstmals war der EuGH im Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland wegen des GlüStV a.F. in seinen Urteilen vom 8. September 2010 von seiner bis dahin strikt vertikalen Betrachtungsweise innerhalb eines Spielsegments abgewichen und hatte die horizontale Kohärenz angemahnt, die in Deutschland nicht gewährleistet sei. Intensive Werbekampagnen der staatlichen Monopole dienen der Gewinnmaximierung. Hinzu kommen Casino- und Glücksspielautomatenspiele, die nicht dem staatlichen Monopol unterliegen, aber ein höheres Suchtpotential als vom Monopol erfasste Spiele aufweisen und die zudem noch expandieren. Eine solche Politik zielt eher darauf ab, zur Teilnahme an Spielen zu animieren, so dass die mit dem staatlichen Monopol beabsichtigte

<sup>43</sup> Jürgen Trümper; Feldstudie 2012/13 a.a.O., S. 112.

<sup>44</sup> Jürgen Trümper; Feldstudie 2012/13 a.a.O., S. 104f.

<sup>45</sup> Jürgen Trümper; Feldstudie 2012/13 a.a.O., S. 105.

Zielsetzung, nämlich übermäßiges Spielen zu verhindern, nicht mehr wirkungsvoll verfolgt werden kann. Das Monopol ist mit Blick auf Art. 49 EG–Vertrag damit nicht zu rechtfertigen.<sup>46</sup>

Für seine europarechtliche Bewertung ist der EuGH bei seinen Entscheidungen an die Tatsachenfeststellungen der jeweils vorlegenden nationalen Gerichte gebunden. Seinen Urteilen lagen, da in den Verfahren vor den vorlegenden Gerichten offenbar nicht unterbreitet, keine Informationen zur detaillierten und umfassenden Regulierung des gewerblichen Geldspiels zugrunde. Nicht ausreichend gewürdigt wurde, dass das in §§ 33c ff. GewO und der hierzu erlassenen SpielV geregelte gewerbliche Geldspiel ebenso wie die vom GlüStV a.F. erfassten Glücksspiele seit jeher von Aspekten des Spieler– und Jugendschutzes dominiert wird und daher ebenfalls die in § 1 GlüStV a.F. formulierten Ziele erfüllt.

Die Ministerpräsidenten der Länder leiteten aus den Entscheidungen des EuGH, die auf unvollständiger Informationsbasis erfolgten, in Verbindung mit der Änderung von Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG im Rahmen der Föderalismusreform I, die die Kompetenz für das Recht der Spielhallen den Ländern zuordnete, die Möglichkeit ab, zusätzlich zu der in der bundesrechtlichen Verantwortung liegenden Regulierung des gewerblichen Geldspiels, die insbesondere den Schutz der Spieler gewährleistet, eigene Vorschriften zu erlassen. Die Bundesländer sind, wie das BVerwG in seinem Urteil vom 20. Juni 2013 feststellte, von der nicht zutreffenden Annahme ausgegangen, dass die Inkohärenz des Glücks– und Gewinnspiels auf einer unzureichenden Regulierung des gewerblichen Geldspiels beruht. Entsprechend des Urteils ist nicht die Expansion des gewerblichen Geldspiels sondern die anreizende Werbung anderer Glücksspielanbieter für die Inkohärenz des deutschen Glücks– und Gewinnspielmarkts verantwortlich.<sup>47</sup> Dennoch haben einschränkende Regelungen für gewerbliche Spielhallen Eingang in den GlüStV n.F. gefunden. Die Änderungen wurden aus Sicht der Länder notwendig, da sich der GlüStV

---

<sup>46</sup> EuGH; „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“.

<sup>47</sup> Pressemitteilung Nr. 38/2013 des BVerwG vom 20. Juni 2012 (Az. 8 C 10.12; 8 C 12.12; 8 C 17.12).



a.F. europarechtlich als nicht haltbar erwiesen hatte, und die Länder mehrfach vor deutschen Gerichten gescheitert waren.<sup>48</sup>

Die von den Ländern postulierte umfassende Zuständigkeit im Zusammenhang mit dem „Recht der Spielhallen“ basiert auf der Annahme, dass man bei der Aussonderung von Landeskompetenzen aus dem „Recht der Wirtschaft“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) von einem erweiterten Begriff des „Rechts der Spielhallen“ über § 33i GewO hinaus ausgegangen sei, und das gesamte Spielhallenwesen und damit zugleich §§ 33c ff. GewO einbezogen werden sollten. Inhalt und Reichweite der über Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG in Verbindung mit Art. 70 Abs. 1 GG ausgesprochenen Kompetenzzuweisung an die Länder seien in den Beratungen zur Föderalismusreform nicht erörtert worden. Diese Annahme ist jedoch nicht zutreffend und bedürfte zumindest wesentlicher Ergänzungen, die den Ansatz einer extensiven, schon mit dem Wortlaut kaum zu vereinbarenden Auslegung des Spielhallenbegriffs in Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG als „Spielhallenwesen“ erschüttern und die herrschende, sich dabei auf § 33i GewO konzentrierende Meinung zu bestärken vermögen.<sup>49</sup>

Traditionell wurde für die Regulierung des Spiels an den Glücksspielautomaten in den Automaten Sälen der Spielbanken (sogenannte Slot-Machines) ein anderer Ansatz verfolgt als für die Regulierung des gewerblichen Geldspiels an GSG. Die für das Glücksspiel zuständigen Länder erließen keine technischen Vorschriften für die Gestaltung des Spiels an Slot-Machines. Weder die Höhe der Gewinne, der Einsätze, noch die Dauer eines Spiels oder die Anzahl der maximal aufzustellenden Glücksspielautomaten – bzw. die Mindestabstände zwischen den Glücksspielautomaten – sind begrenzt. Einzig der Zugang zu den Spielbanken unterliegt einer Kontrolle mit personenbezogenen Zugangsbeschränkungen.<sup>50</sup> Personen, die Zugang haben, sind hohen Gewinnanreizen aus-

---

<sup>48</sup> U.a. BGH, Urteil vom 14. August 2008, Az. KVR, WM 2008, S. 1983 ff.

<sup>49</sup> Folgt man dagegen den Begründungen zu den Regierungsentwürfen der entsprechenden Glücksspielgesetze von Baden-Württemberg und Niedersachsen, dann gehen die Länder sogar selbst inzwischen davon aus, dass die in der Föderalismusreform übertragene Zuständigkeit für Spielhallen ... nur die (räumlich radizierte) Spielhallenerlaubnis in § 33i GewO, nicht dagegen das gewerbliche Spielrecht der §§ 33c bis 33g GewO umfasst. Hans-Peter Schneider, Der neue deutsche Bundesstaat – Bericht über die Umsetzung der Föderalismusreform I, Baden-Baden 2013, S. 281f.

<sup>50</sup> Die im letzten Jahrzehnt erfolgte Abschaffung des Residenzverbots ebenso wie die Lockerung der

gesetzt und können hohe Vermögensverluste in kurzer Zeit erleiden. Das Spiel an gewerblichen GSG ist dagegen strikt gerätebezogen reguliert – insbesondere im Hinblick auf die Höhe der Einsätze sowie auf die Gewinn- und Verlustmöglichkeiten. Es besteht ein Regelungsgefälle zu Lasten des gewerblichen Geldspiels.<sup>51</sup>

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 den Slot-Machines sind die Einsätze und Gewinne nicht reguliert, Einsätze von 0,05 € bis >50 € pro drei Sekundenspiel sind üblich. Gewinne pro Spiel von 50.000 € und mehr sind möglich. Sofern Jackpots gebildet werden, können diese 500.000 € und mehr enthalten. Beim gewerblichen Geldspiel schreibt die SpielV dagegen eine Mindestspieldauer von fünf Sekunden vor, dabei darf der Einsatz 0,20 € nicht übersteigen und der Gewinn höchstens 2 € betragen. Jackpots sind verboten. Aufgrund des höheren Gefährdungspotentials erscheint es nicht unangemessen, dass das Spiel an den Slot-Machines dem staatlichen Monopol unterliegt.<sup>52</sup> Es sind vor allem die pathologischen Spieler, die in Spielbanken das Risiko eingehen, dort in kurzer Zeit ein Vermögen zu verspielen.<sup>53</sup>

In den Spielstätten ist der Ausschank von Alkohol seit 1985 strikt verboten. Dies wird mit der enthemmenden Wirkung des Alkohols begründet, die dazu führen kann, dass Spieler die Selbstkontrolle und den Überblick über ihr Spielen verlieren können. Im Gegensatz dazu dürfen in den Automatenälen der Spielbanken weiterhin alkoholische

---

Kleiderordnung hat in Verbindung mit der Errichtung von Automatenälen in Innenbereichen der Städte den Spielbanken Zugang zu neuen Kundenkreisen eröffnet.

<sup>51</sup> Jutta Kramer; Spielbanken gegen Spielhallen, in: Wettbewerb in Recht und Praxis (WRP), 2/2011, S. 180ff.

Bernd J. Hartmann; Sind Spielbanken und Spielhallen gleich zu behandeln?; in: Spielbanken und Spielhallen zwischen Landes-, Bundes- und Unionsrecht; Baden-Baden 2013, S. 95ff.

<sup>52</sup> Franz W. Peren, Reiner Clement, Pathologie-Potenziale von Glücksspielprodukten – Eine komparative Bewertung von in Deutschland angebotenen Spielformen, Mai 2011, S. 29.

<sup>53</sup> Das Problem des Spiels an den 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.

Getränke ausgeschenkt werden, obwohl dort beim Spielen an den Slot-Machines das Risiko für Vermögensverluste in kurzer Zeit besteht.

Das gewerbliche Geldspiel mit seinem niedrigeren Gefährdungspotential bleibt privaten Anbietern vorbehalten. Die gerätebezogene Regulierung in der SpielV setzt den Gewinn- und Verlustmöglichkeiten enge Grenzen: Es sind keine unangemessen hohen Vermögensverluste in kurzer Zeit möglich. Wegen dieser eng gesetzten Grenzen wird das gewerbliche Geldspiel im deutschen Regelwerk nicht als Glücksspiel, sondern im Rahmen der gewerberechtlichen Bestimmungen als Unterhaltungsspiel mit Geldgewinnmöglichkeit eingeordnet, das nicht dem staatlichen Glücksspielmonopol unterliegt.

- 2.2.1. Die Länder gehen mit ihren Änderungsmaßnahmen zur 6. Novellierung der SpielV weit über die vom Bundeswirtschaftsministerium intendierten Verschärfungen hinaus.

Das BMWi beabsichtigt, die strikte Regulierung des gewerblichen Geldspiels noch enger zu fassen, und hat einen Entwurf zur 6. Novelle der SpielV vorgelegt.<sup>54</sup>

Ursprünglich sollte die SpielV (E) im Herbst 2013 in Kraft treten. Den Ländern war der Entwurf allerdings nicht einschneidend genug. Sie haben nur unter Hinzufügung massiver Änderungsmaßnahmen am 5. Juli 2013 im Bundesrat zugestimmt.

Der Bundeswirtschaftsminister hat den Entwurf bisher nicht unterzeichnet.<sup>55</sup>

Insbesondere die von den Ländern geforderte Streichung der Übergangsfristen [§ 20

<sup>54</sup> Sechste Verordnung zur Änderung der Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (SpielV), Entwurf des BMWi vom 23. Mai 2013, BR-Drs. 437/13.

<sup>55</sup> Deutscher Bundestag, Drucksache 17/14712, 6. September 2013; Antwort des Staatssekretärs Dr. Bernhard Heitzer auf die Anfrage von Angelika Graf (SPD) zur Umsetzung des Maßgabebeschlusses des Bundesrats zur Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung. „Eine erste Bewertung des Maßgabebeschlusses zeigt, dass sich erhebliche Vollzugsprobleme bei der Bauartzulassung von Spielgeräten durch die Physikalisch-Technische Bundesanstalt ergeben könnten. Zudem scheint der Beschluss in sich in Teilen widersprüchlich und inkonsistent zu sein. Gegenüber einzelnen Forderungen des Maßgabebeschlusses könnten darüber hinaus verfassungsrechtliche Bedenken bestehen. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Einbeziehung landesrechtlicher Regelungen in das bundesrechtliche Bauartzulassungsverfahren, hier könnte eine verfassungsrechtlich unzulässige Vermischung von Bundes- und Landesrecht vorliegen. Auch die Verkürzung bzw. Streichung von Übergangsvorschriften“

Abs. 2 Satz 2 und Abs. 3 SpielV (E)] würde dazu führen, dass die von der PTB erteilten Bauartzulassungen mit dem Inkrafttreten der 6. Novelle der SpielV unmittelbar wertlos würden. Die Folge wäre eine vollständige Entwertung der Investitionen in die Entwicklung aller GSG, die auf der noch gültigen SpielV basieren. Die Hersteller wären gezwungen, die Produktion von GSG für einen Zeitraum von 1 bis 1,5 Jahren einzustellen, bis GSG entsprechend der neuen SpielV entwickelt und zugelassen sind. Dieser massive Eingriff verletzt den Grundsatz des Vertrauensschutzes nach Art. 20 GG, auf den die Hersteller bauen können. Er verletzt die Hersteller in ihrer Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) und stellt einen schweren Eingriff in das Recht auf den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb in der durch (Art. 14 Abs. 1 GG) geschützten Eigentumsfreiheit dar. Mit dem Inkrafttreten der SpielV (E) mit den Änderungsmaßgaben der Länder ohne Übergangsfristen ergäben sich für den Bund hohe Entschädigungspflichten. Die Änderungsmaßgaben des Bundesrats sind darüber hinaus europarechtswidrig, da sie gegen das europarechtliche Kohärenzgebot verstoßen, das der EuGH für glücksspielrechtliche Regelungssysteme zu nationalen Glücksspielregelungen entwickelt hat. Konkret: Das Regelungsgefälle zu Lasten des gewerblichen Geldspiels würde sich weiter verschlechtern. Angesichts der grundlegenden Änderungen müsste für die SpielV (E) ein neues Notifizierungsverfahren in Gang gesetzt werden.<sup>56</sup>

Von wesentlicher Bedeutung für zu erwartende zukünftige Marktanteilsverluste des gewerblichen Geldspiels am Glücks- und Gewinnspielmarkt werden folgende gerätebezogenen Veränderungen sein:<sup>57</sup>

- Keine Darstellungen von Gewinnaussichten am Gerät, die einen Gegenwert von 1.000 € übersteigen (§ 12 Abs. 2, S. 1 Nr. 2 SpielV (E)) [**Absenkung der Gewinnaussichten auf 300 €**].

---

ten birgt möglicherweise verfassungsrechtliche Risiken, verbunden mit der Gefahr von Entschädigungsklagen betroffener Hersteller. Die Prüfung durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie ist noch nicht abgeschlossen.“

<sup>56</sup> HengelerMueller; 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.

<sup>57</sup> Die Änderungsmaßgaben der Länder sind zusätzlich zum Entwurf des BMWi in BR-Drs. 437/13 (Beschluss) vom 05. 07.2013 aufgeführt und hier in [....] angefügt.

- **[Der Spieleinsatz darf nur in Euro und Cent erfolgen. Ein Spiel setzt sich mit der Bekanntgabe des Spielergebnisses fort und endet mit der Auszahlung des Gewinns beziehungsweise der Einstreichung des Einsatzes. (§ 13 Abs. 1 Nr. 1 SpielV (E))]**
- **[Reduzierung der Summe der Verluste im Verlauf einer Stunde von 80 € auf 60 € (§ 13 Abs. 1 Nr. 3 SpielV (E))].**
- **[Reduzierung der Summe der Gewinne im Verlauf einer Stunde von 500 € auf 400 € (§ 13 Abs. 1 Nr. 4 SpielV (E))].**
- In der Pause dürfen keine Spielvorgänge, einsatz- und gewinnfreie Probe- und Demonstrationsspiele oder sonstige Animationen angeboten werden. (§ 13 Abs. 1 Nr. 5, S. 2 SpielV (E)).
- Nach 3 Std. Spielbetrieb geht das Gerät in einen Ruhezustand von mindestens 5 Minuten, Geldspeicher sind zu leeren und Gerät auf Nullstellung zu setzen. (§ 13 Abs. 1 Nr. 5a (neu) SpielV (E)) **[Die Möglichkeit, dass sich der Beginn des Ruhezustands in Zuständen der Gewinnerwartung um maximal 30 Minuten verzögert, wird gestrichen.]**<sup>58</sup>
- Begrenzung der maximalen Geldbeträge in Geldspeichern auf 10 € anstatt bisher 25 € (§ 13 Abs. 1 Nr. 6, S. 1 SpielV (E))
- Die Summe der unbeeinflusst zum Einsatz gelangenden Beträge darf 2,30 € nicht übersteigen. (§ 13 Abs. 1 Nr. 6, S. 4 (neu) SpielV (E)) **[Die „Automatiktaste“ ist nicht mehr zulässig.]**

Diese gerätebezogenen Maßnahmen reduzieren die Attraktivität der GSG wesentlich. Es muss damit gerechnet werden, dass die mit der fünften Novelle der SpielV erreichten Erfolge, Spieler vom illegalen Spiel abzuhalten, zunichte gemacht werden. Der seit Jahren festzustellende Aufschwung des illegalen Glücksspiels insbesondere in prekären Vierteln deutscher Großstädte unterstreicht die bestehenden Risiken.<sup>59</sup>

<sup>58</sup> Die Verpflichtung der Nullstellung des Spiels nach drei Stunden vernichtet die dem Spieler bis dahin entstandene Gewinnerwartung.

<sup>59</sup> Andreas Jörens; Polizei-Razzia gegen illegales Glücksspiel in Berlin; 22.10.2013; <http://www.rbb-online.de/panorama/beitrag/2013/10/razzia-gegen-gluecksspiel-in-berlin.html> (30/12/2013).

Hinzu kommt die Unsicherheit über die zukünftige Regulierung des Glücks- und Gewinnspielmarkts, die sich noch lange hinziehen wird, weil die Länder mit ungeeigneten Mitteln versuchen, ihr Monopol zu retten. Das Vorgehen der Länder bei der Vergabe von Konzessionen für Sportwetten legt die Vermutung nahe, dass sie sich der Fragwürdigkeit und Angreifbarkeit ihres Vorgehens bewusst sind. Die Rechtsunsicherheit verleitet Anbieter zu einem laxen Umgang mit Vorschriften und zieht Unternehmer an, die keine Angst haben, sich im rechtlichen Graubereich zu bewegen (Kapitel 2.1.2). Dies erschwert überdies die Arbeit der Ordnungsämter, illegale Angebote zu identifizieren und Betriebe zu schließen.

In den Medien werden die Anbieter von illegalen Glücksspielen vielfach mit den Anbietern des legalen, gewerblichen Geldspiels in einem Atemzug genannt. Diese undifferenzierte Berichterstattung besitzt das Potential, das von der Automatenwirtschaft über die vergangenen Jahrzehnte aufgebaute gute Image in der breiten Öffentlichkeit zu beschädigen. Eine differenzierte Darstellung gewinnt für die Unterhaltungsautomatenwirtschaft in Zukunft an Bedeutung, da die insbesondere von den Ländern betriebene Zurückdrängung des gewerblichen Geldspiels das illegale Glücksspielangebot befördern wird. Hierzu kann die Initiative der Branche, eine Zertifizierung legaler Spielstätten im Rahmen einer freiwilligen Selbstverpflichtung einzuführen, einen Beitrag leisten. Die Umsetzung wird zu mehr Transparenz führen, die Arbeit der Ordnungsämter erleichtern und gezielte Kontrollen über den ordnungsgemäßen Betrieb von Spielstätten erlauben.

Zusätzlich zu den gerätebezogenen Beschränkungen kommen Vorschriften, die der Information des Spielers dienen, um ihn auf die Gefahren des Spielens hinzuweisen.<sup>60</sup> Diese Vorschriften sollen in § 6 Abs. 4 SpielV (E) weiter konkretisiert und mit einem Ordnungswidrigkeitentatbestand bewehrt werden:

---

<sup>60</sup> Entsprechende Regelungen hatte es schon in der Vergangenheit u.a. im Rahmen von freiwilligen Selbstverpflichtungen der Branche gegeben, bevor sie in die SpielV Eingang fanden.

- Warnhinweise betreffend übermäßiges Spielen an den Geldspielgeräten sind deutlich sichtbar in der Nähe des Münzeinwurfs durch den Hersteller an den GSG anzubringen.
- Diesbezügliche Informationsmaterialien sind durch den Aufstellunternehmer auszulegen.

Darüber hinaus existieren weitere Beschränkungen beim gewerblichen Geldspiel, die die Spielbanken nicht kennen. Die Zahl der GSG je Spielhallenerlaubnis ist auf zwölf beschränkt. Je Gerät ist eine Fläche von rechnerisch 12 m<sup>2</sup> vorzuhalten. Die Geräte dürfen nur in Zweiergruppen aufgestellt werden, um dem gleichzeitigen Bespielen mehrerer Geräte entgegenzuwirken. Beim Kleinen Spiel (Automatenspiel) der Spielbanken gibt es keine dieser Limitierungen. Die Glücksspielautomaten dürfen dicht zu- und aneinander und in beliebiger Anzahl aufgestellt werden. Eine typische Spielbankdependance, die in Konkurrenz zum gewerblichen Geldspiel im Innenbereich einer Großstadt angesiedelt ist, bietet auf engem Raum im Durchschnitt mehr als 100 Slot-Machines an.

Abschließend sind die Maßnahmen zur Änderung der SpielV vor dem Hintergrund des Urteils des BVerwG vom 20. Juni 2013 zu bewerten, das feststellt, dass das Kohärenzgebot ein (noch) strengeres Regelungssystem für das gewerbliche Geldspiel gerade nicht verlangt. Vielmehr hat das Gericht entschieden, dass die anreizende Werbung des staatlichen Glücksspielangebots für ein kohärentes Glücksspielsystem stärker reguliert werden muss.<sup>61</sup> Dieses Urteil in Verbindung mit dem in Kapitel 2.2.1 im Vergleich mit dem Kleinen Spiel in den Spielbanken bestehenden Regelungsgefälle zu Lasten des gewerblichen Geldspiels würde eine Lockerung der Vorschriften unter der Prämisse eines umfassenden Spieler- und Jugendschutzes nahelegen, um die (horizontale) Kohärenz zwischen den beiden Marktsegmenten zu erreichen.

Unter horizontaler Kohärenz ist die Regulierung verschiedener Arten von Glücksspielen in einer Form zu verstehen, die in Anbetracht der jeweiligen unterschiedlichen

---

<sup>61</sup> BVerwG, Urteil vom 20. Juni 2013, Az. 8C 10.12; 8 C 12.12; 8C 17.12.

Gefährdungspotentiale einen adäquaten Schutz gewährleistet, dem pathologischen Spielverhalten, der Kriminalität und Vermögensverlusten entgegenwirken. Ins Ökonomische übertragen entspricht dies einer gefährdungsabhängigen Wettbewerbsneutralität staatlicher Regulierung für die verschiedenen Glücksspielarten. In diesem Kontext ist die Zielsetzung, die der 5. Novelle der SpielV von der Wirtschaftsministerkonferenz im Jahr 2000 zugrunde gelegt wurde, von aktueller Bedeutung: Die Zielsetzung, der Unterhaltungsautomatenwirtschaft Rahmenbedingungen zu verschaffen, damit das gewerbliche Geldspiel im Wettbewerb mit dem staatlichen und staatlich konzessionierten Glücksspiel und dem zunehmenden Angebot im Internet bestehen kann, impliziert horizontale Kohärenz als Leitlinie der Regulierung. In diesem Sinne kann der öffentliche Auftrag nur in Richtung auf eine weitere Verbesserung des Jugend- und Spielerschutzes verstanden werden. Einige der mit dem Entwurf der 6. Novelle der SpielV beabsichtigten Maßnahmen sind daher nicht zielführend, laufen der europarechtlich geforderten horizontalen Kohärenz zuwider und verstärken das Regelungsgefälle zu Lasten des gewerblichen Geldspiels. Aufgrund eines weitest gehenden Verlustes an Attraktivität wird es nicht mehr mit anderen Glücksspielangeboten konkurrieren können. Die Branche wird in eine schwierigere Lage gestoßen als unter den ungünstigen Rahmenbedingungen vor 2006.

#### 2.2.2. Die Länder verschärfen mit ihren Gesetzesinitiativen zusätzlich die Inkohärenz der Regulierung des Glücks- und Gewinnspielmarkts

Ein umfassender Überblick über die rechtliche Bewertung der Initiativen der Länder mit dem GlüStV n.F., den Ausführungsgesetzen und der länderbezogenen Spielhallenregelungen wurde im vergangenen Jahr durchgeführt. An dieser Einschätzung hat sich im Wesentlichen nichts geändert.<sup>62</sup>

Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft sieht sich einem insbesondere von den Ländern vorangetriebenen Angriff auf ihre Existenz ausgesetzt, die hierbei auch billigend ihre

---

<sup>62</sup> Siehe: Hans-Günther Vieweg; Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2012 und Ausblick 2013; Januar 2013, München, Kapitel 2.2.2.



Kompetenzen übertreten, Grundrechte einschränken und Rechtspositionen entwerten. Gravierend sind in besonderem Maße die im GlüStV n.F., den Ausführungsgesetzen und länderbezogenen Spielhallenregelungen normierten Beschränkungen, die u.a. das Verbot von Mehrfachkonzessionen und Abstandsregeln für die Genehmigungsfähigkeit von Spielstätten enthalten. Die in den letzten Jahren vermehrt unbefristet genehmigten Spielstätten mit mehreren Konzessionen – vier bis fünf Konzessionen, entsprechend einer maximalen Zahl von 48 GSG oder 60 GSG – sind nicht mehr genehmigungsfähig. Einige Länder beschränken die Zahl der maximal aufzustellenden GSG weiter. In Berlin (§ 4 Abs. 2 SpielhG Bln) und Hamburg (§ 4 Abs. 3 HmbSpielhG) sind je Konzession nur noch acht anstatt zwölf GSG zulässig.<sup>63</sup>

Die Vorschriften treten nach einer Übergangsfrist von fünf Jahren zum 1. September 2017 gemäß § 29 Abs. 4, Satz 2 GlüStV n.F. in Kraft. Wegen der gravierenden Auswirkungen, die die Eingriffe in die Branche haben werden, wird diese Regelung auch als „Guillotine“-Paragraf bezeichnet. Das in Deutschland angebotene gewerbliche Geldspiel wird nach Auslaufen der Übergangsfrist insbesondere wegen der Vorschriften zu Mindestabständen und wegen des Verbots von Mehrfachkonzessionen auf weniger als die Hälfte der gegenwärtig installierten Kapazität zurückgestutzt werden.<sup>64 65</sup>

Jede Werbung, die gezielt zur Teilnahme an Glücksspielen auffordert, anreizt oder ermuntert, war gemäß GlüStV a.F. verboten. Dieses strikte Verbot wurde mit dem am 12. Juli 2012 in Kraft getretenen § 5 Abs. 1 GlüStV n.F. gelockert. Werbemaßnahmen für das staatliche und staatlich konzessionierte Glücksspiel sind seitdem – abgesehen

---

<sup>63</sup> Den Ländern ist im Rahmen der Föderalismusreform I nur das „lokal radizierte“ Recht der Spielhallen gemäß § 33i GewO übertragen worden, während die §§ 33c – h GewO nach wie vor zum Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung gehören. Der Fortbestand der Bundeskompetenz wird durch die Notwendigkeit, die Einheit des Wirtschaftsraums in der Bundesrepublik zu erhalten, in der Sache gerechtfertigt. Siehe: Bodo Pieroth, Thomas Lammers; Das Berliner Spielhallengesetz und die Kompetenzordnung des Grundgesetzes; in: GewArch 1/2012, S. 1ff.

<sup>64</sup> Siehe: Hans-Günther Vieweg; Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2012 und Ausblick 2013; Januar 2013, München, S. 56ff.

<sup>65</sup> Mit den Vorschriften zu Mindestabständen und mit dem Verbot von Mehrfachkonzessionen übertreten die Länder nach mehrheitlicher Meinung von Rechtsexperten die ihnen im Rahmen der Föderalismusreform übertragene ausschließlich „lokal radizierte“ Zuständigkeit gemäß § 33i GewO für das gewerbliche Geldspiel. Siehe hierzu u.a.: Hans-Peter Schneider; Ultra Vires? Kompetenzprobleme im neuen Spielhallenrecht der Länder; in: GewArch 4/2013, S. 137ff.

von irreführender Werbung und Werbung, die sich gezielt an Jugendliche oder vergleichbar gefährdete Personengruppen wendet – wieder gestattet.

Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft wird im gleichen Gesetz mit einem strikten Werbeverbot belegt. Gemäß § 26 Abs. 1 GlüStV n.F. 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. Ebenso wird die Namensgebung durch die länderspezifischen Spielhallenregelungen eingeschränkt. So dürfen z.B. in Schleswig–Holstein die Spielstätten nicht als Casino bezeichnet werden, in vielen Ländern ist ausschließlich die Bezeichnung „Spielhalle“ zulässig.

Zehn der sechzehn Bundesländer verlangen in ihren spielhallenbezogenen Regelungen Zugangskontrollen für Spielstätten. Kunden haben sich gegenüber dem Personal auszuweisen. Zusätzlich sind in den Ländern Baden–Württemberg, Berlin, Bremen, Hessen, Rheinland–Pfalz und Sachsen–Anhalt Sperrsysteme einzurichten, die dem Datenabgleich mit gesperrten Personen dienen. In Hessen ist ein landesweiter Abgleich gesperrter Spieler in hessischen Spielhallen mittels einer zentralen, aber nur spielhallenbezogenen Sperrdatei vorgesehen. In Baden–Württemberg ist im Landesglücksspielgesetz von einem spielformübergreifenden landesweiten Sperrsystem die Rede. Die genaue Ausgestaltung bzw. Umsetzung des Sperrsystems ist jedoch noch nicht abschließend geklärt.

Parallel zur von den Ländern geforderten Zugangskontrolle ist mit der Änderung der GewO<sup>66</sup> die Ermächtigungsgrundlage für die Einführung eines personenungebundenen Identifikationsmittels normiert worden, das dem Kunden beim Betreten einer Spielstätte – nach Kontrolle des Alters – auszuhändigen ist.<sup>67</sup> Im Entwurf der 6. Verordnung zur Änderung der SpielV sind die Einzelheiten vorgeschrieben. Mit einer gerätebezogenen Spielerkarte kann der Gast nur an einem GSG spielen. Möchte er auf ein anderes GSG

---

<sup>66</sup> Gesetz zur Änderung der Gewerbeordnung und anderer Gesetze vom 5. Dezember 2012, BGBl. Teil I Nr. 57 vom 11. Dezember 2012, S. 2415ff.

<sup>67</sup> Hier besteht ein Problem aufgrund der fehlenden Abstimmung der verschiedenen gesetzgebenden Instanzen, die gleichzeitig eine Verschärfung des Regelwerks für die Unterhaltungsautomatenwirtschaft erreichen wollen. Sowohl der Bund als auch die Länder streben mit unterschiedlichen Vorschriften eine Zugangskontrolle zu Spielstätten an.

wechsell, muss er sich am Empfang eine andere gerätebezogene Karte aushändigen lassen. Dies ist im Vergleich mit der Situation in den Automatenälen der Spielbanken, die keine Begrenzung der Verluste und Gewinne kennen, für deren Slot-Machines keine Zwangspausen existieren, eine gezielte Schikane für Vielspieler in Spielstätten, da diese Beschränkung in keiner Weise durch Gefahren in Verbindung mit dem Spielen an GSG begründet werden kann, die auch nur annähernd an die von den Slot-Machines ausgehenden Gefahren heranreichen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass das gewerbliche Geldspiel durch den Bund bisher in strikter Weise über die Spezifikation der GSG hinreichend reguliert war. Untersuchungen von Suchtexperten zeigen, dass die Risiken des gewerblichen Geldspiels – verglichen mit den Risiken der Slot-Machines in den Automatenälen der Spielbanken – vergleichsweise niedrig sind.<sup>68</sup>

Die Länder haben mit dem GlüStV n.F., den Ausführungsgesetzen und den länderbezogenen Spielhallenregelungen das schon vor ihren Gesetzesinitiativen bestehende Regelungsgefälle zu Lasten der Spielstätten weiter vertieft. Besonders offensichtlich wird dies mit der Einführung von Zugangskontrollen für Spielstätten, einer Vorschrift, die bisher nur für die Spielbanken galt. Angesichts des hohen Gefahrenpotentials der Slot-Machines im Vergleich mit den GSG ergibt sich ein klarer Verstoß gegen die vom EuGH in seinen Urteilen vom 8. September 2010 geforderte horizontale Kohärenz im Glücks- und Gewinnspielmarkt.

---

<sup>68</sup> Siehe: Hans-Günther Vieweg; Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2012 und Ausblick 2013; Januar 2013, München, S. 50 f.