

Januar 2008

Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungs- automaten 2007 und Ausblick 2008

Gutachten im Auftrag des Arbeitsausschusses Münzautomaten

von
Hans-Günther Vieweg

 Institut für
Wirtschaftsforschung
an der Universität München

Forschungsbereich Branchenforschung

Inhaltsverzeichnis

1. WIRTSCHAFTSENTWICKLUNG	1
1.1. Wirtschaftliches Umfeld	1
1.2. Absatz von Sport-, Musik- und Unterhaltungsautomaten.....	4
1.3. Bestand der in Deutschland aufgestellten Unterhaltungsautomaten.....	14
1.4. Umsätze der Unterhaltungsautomatenwirtschaft	16
2. RAHMENBEDINGUNGEN DER UNTERHALTUNGSAUTOMATENWIRTSCHAFT	20
2.1. Das Geldgewinnspiel im Wettbewerb mit Glücksspielangeboten.....	20
2.2. Gewerbliches Geldgewinnspiel kontra Automatenpiel der Spielbanken.....	24
2.3. Die neue Spielverordnung – trotz einiger Interpretationsprobleme ein Beitrag zum Spierschutz.....	31
2.4. Der Glücksspielmarkt im Umbruch – trotz Inkrafttretens des Glücksspielstaatsvertrags.	39

1. Wirtschaftsentwicklung

1.1. Wirtschaftliches Umfeld

Seit Herbst 2007 sind die konjunkturellen Risiken gestiegen, allerdings expandierte mit 5,2 % die Weltwirtschaft im vergangenen Jahr noch kräftig. Die durch die Immobilienkrise in den USA ausgelösten Probleme auf den Finanzmärkten verlangen eine Neueinschätzung von Kreditrisiken, dies könnte die Finanzierungskosten für Unternehmen mit einer dünnen Eigenkapitaldecke ebenso wie für Schwellenländer mit einer hohen Abhängigkeit von den internationalen Finanzmärkten treffen. Eine Dämpfung der Realwirtschaft kann daraus bei den Investitionen aber auch bei der Konsumneigung insbesondere in Ländern mit einem hohen Verschuldungsgrad der privaten Haushalte resultieren.

Optimistisch stimmt allerdings die seit einigen Jahren hohe Dynamik der Weltkonjunktur. In einigen Schwellenländern hatte sich die ohnehin bereits sehr kräftige Expansion im Verlauf von 2007 sogar beschleunigt. Getrieben wird die Entwicklung vor allem von China, die auf den asiatischen Raum ausstrahlt. Hingegen steigt die Produktion in den Industrieländern seit einiger Zeit verlangsamt. Verantwortlich ist in erster Linie die seit Jahresmitte 2006 vom Rückgang der Bautätigkeit ausgehende konjunkturelle Abkühlung in den USA. Aber auch in Japan ist eine Abschwächung der Binnennachfrage unübersehbar. Sowohl von den Investitionen als auch vom privaten Verbrauch gehen kaum noch Impulse aus.

Auf die Störungen am Interbankenmarkt haben die US-Notenbank und die EZB bis zuletzt mit der Bereitstellung zusätzlicher Liquidität reagiert. Im weiteren Verlauf verzichtete die EZB auf eine angekündigte Zinserhöhung, und die Federal Reserve senkte ihren Leitzins. Angesichts der Probleme am Immobilienmarkt wird die amerikanische Notenbank bis zum Frühjahr 2008 die Zinsen noch weiter senken. Die EZB wird die Leitzinsen wohl zunächst konstant lassen. Sie wird angesichts des zunehmenden Aufwertungs-

drucks für den Euro verstärkt die konjunkturelle Entwicklung im Binnenmarkt für weitere Zinsentscheidungen in ihr Kalkül ziehen.

Die Konjunktur in Europa hat sich trotz der externen Störungen bisher als robust erwiesen. Dies gilt für die Investitionstätigkeit. Die hohe Auslastung der Kapazitäten und die Notwendigkeit, alte Maschinen und Ausrüstungen zu ersetzen, treiben die Nachfrage. Für die privaten Haushalte haben sich die Bedingungen verbessert. Die Beschäftigung hat im Euroraum zugenommen und die Einkommen steigen. Anzumerken ist, dass die Kreditkonditionen sich im Gefolge der Störungen auf den Finanzmärkten für die privaten Haushalte in weiten Teilen Europas nicht verschlechtert haben. Dennoch wird für den Euroraum mit einer Verlangsamung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums gerechnet. Nach einer Expansion von 2,6 % des Bruttoinlandsprodukts 2007 werden für das laufende Jahr nur 2,0 % prognostiziert. Der private Verbrauch in der Eurozone, der 2007 noch verhalten, wohl um etwa 1,6 % zugelegt hatte, expandiert dagegen voraussichtlich 2008 beschleunigt mit 2,3 %.

Die deutsche Wirtschaft befindet sich nach wie vor in einem - allerdings durch mehrere Faktoren wie den weiterhin hohen Ölpreis und die Aufwertung des Euro belasteten - Aufschwung. Die restriktive Finanzpolitik hat 2007 den privaten Konsum gedämpft, und die Turbulenzen auf den Finanzmärkten führten zu einer allgemeinen Verunsicherung. Dies trifft die deutsche Wirtschaft jedoch nicht in einer labilen Situation, denn die Fundamentalbedingungen haben sich spürbar gebessert, so dass das Wachstum nur an Schwung verlieren wird.

In der Summe war 2007 ein wirtschaftlich erfreuliches Jahr. Das Bruttoinlandsprodukt hat wohl um 2,5 % zugelegt. Die Zahl der Erwerbstätigen erhöhte sich um 1,7 %, bemerkenswert war die Zunahme der Sozialversicherungspflichtigen um 585 Tsd. Das Volkseinkommen stieg um 3,9 %. Hiervon profitierten die abhängig Beschäftigten aufgrund einer gestiegenen Erwerbstätigkeit und von Tariflohnerhöhungen. Die Nettolöhne und -gehälter legten um 3,2 % zu. Dennoch blieb die Konsumneigung verhalten. Hieran hatten die Nachwirkungen der Mehrwertsteuererhöhung einen Anteil, die zu einem Vorziehen von Käufen langlebiger Wirtschaftsgüter ins Jahr 2006 geführt hatte. Die Spar-

quote erhöhte sich um 0,3 Prozentpunkte auf 10,8 % im vergangenen Jahr. Die Konsumausgaben wuchsen 2007 wohl nur um 1,7 %, was preisbereinigt sogar ein Minus von 0,2 % bedeutet.

Anfang 2008 schwächt sich das gesamtwirtschaftliche Expansionstempo weiter ab. Die bislang wichtigste Stütze der Binnennachfrage, die Investitionstätigkeit wird aufgrund des Vorziehens von Projekten in das Jahr 2007 zunächst gedrückt. Danach wird aber eine Rückkehr zum Potentialwachstum erwartet. Eine weiter wachsende Beschäftigung und die damit einhergehende Zunahme der Kaufkraft der privaten Haushalte wirken stimulierend. Dennoch wird das Bruttoinlandsprodukt voraussichtlich mit 1,8 % preisbereinigt schwächer als im Vorjahr expandieren. Der außenwirtschaftliche Beitrag wird geringer, insbesondere weil die Exporte 2008 nur noch mit 5,6 % nach 8,0 % im Vorjahr zulegen, während die Einfuhren weiter kräftig expandieren. Auch die Investitionstätigkeit lässt nach.

Das ifo Institut erwartet einen Anstieg des Volkseinkommens um 3,5 % bei einer Zunahme der Erwerbstätigkeit um 290.000 Personen sowie der Nettolöhne und –gehälter pro Kopf um 2,2 %. Die negativen Effekte aus der Erhöhung der Mehrwertsteuer sind ausgelaufen, und die Konsumneigung hellt sich auf. Die Sparquote sinkt etwas, und für den Konsum wird ein Anstieg von 3,6 % erwartet. In konstanten Preisen gerechnet entspricht das einem Plus von 2,0 %.

Die Entwicklung des privaten Verbrauchs bietet sich als erste Näherung für den Umsatz der Aufstellunternehmen mit Unterhaltungsautomaten an. Eine Langfristbetrachtung zeigt allerdings, dass ihr Umsatz im Trend bisher schwächer gewachsen ist. Während zwischen 1996 und 2005 die privaten Konsumausgaben mit einer durchschnittlichen jährlichen Rate von 1,4 % zulegten, erreichte die Rate für den Umsatz der Aufstellun-

ternehmen nur magere 0,5%.¹ Das Jahr 2006 war durch das Inkrafttreten der neuen Spielverordnung (SpielV) belastet, und der Umsatz sank um 7,0 % aufgrund des Verbots von Fun-Games, die ohne Übergangsregelung abgebaut werden mussten und nicht sofort in ausreichendem Maß durch Geld-Gewinnspielgeräte der neuen Generation ersetzt werden konnten². 2007 konnten die Kapazitätsengpässe weitgehend beseitigt werden. Der Umsatz der Aufstellunternehmen stieg um 11,1 % an. Der Zweijahresvergleich zeigt, dass der Anstieg im vergangenen Jahr nicht ausreichte, um den Einbruch des Vorjahres soweit auszugleichen, dass für die Jahre 2006 und 2007 die Umsätze der Aufstellunternehmen schneller gewachsen wären als der private Konsum. Die durchschnittliche jährliche Zuwachsrate für beide Jahre liegt für den Umsatz der Aufstellunternehmen bei 3,3 %, für den privaten Konsum bei 4,0 % – gerechnet in laufenden Preisen.

Die Perspektiven der Aufstellunternehmen für das Jahr 2008 sind gut und lassen einen kräftigen Anstieg des Umsatzes erwarten. Das verbesserte Konsumklima in Verbindung mit steigenden Einkommen und Beschäftigung verbinden sich zu einer positiven Mischung, in der die von den Kunden inzwischen gut angenommenen neuen Geld-Gewinnspielgeräte ihre Attraktivität voll entfalten können. Ein Plus von nahezu 5% erscheint möglich.

1.2. Absatz von Sport-, Musik- und Unterhaltungsautomaten

Münzbetätigte Unterhaltungsautomaten umfassen im Wesentlichen drei Produktgruppen:

¹ H.-G. Vieweg, Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft – Chancen in einem dynamischen Markt?, in: Taschenbuch der Automatenwirtschaft 2008.

² H.-G. Vieweg, Wirtschaftsentwicklung Unterhaltung 2006 und Ausblick 2007, München 2007, S. 23 ff.

- Dies sind gewerbliche Geld-Gewinnspielgeräte, die einer umfangreichen staatlichen Regulierung unterliegen.
- Eine zweite Gruppe von Geräten bilden Unterhaltungsautomaten, die keine Geld-Gewinnmöglichkeit bieten. Hierunter fallen Touch-Screen-Geräte, Bildschirmspielgeräte, Flipper etc. Dieser Kategorie werden auch Fun-Games zugeordnet, die bis Ende 2005 einen breiten Einsatz gefunden hatten, allerdings seit dem 1. Januar 2006 mit dem Inkrafttreten der neuen SpielV verboten sind.
- Die dritte Produktgruppe umfasst Sportspielgeräte, z.B. wie etwa Billard, Dart, Tischfußball, Airhockey etc.

Eine vierte Gruppe von Unterhaltungsautomaten ist der Branche noch zuzurechnen. Sie spielt allerdings in der Praxis keine nennenswerte Rolle, da wegen der sehr restriktiven Zulassungspraxis des Bundeskriminalamts die gesetzliche Regelung weitgehend „leerläuft“. Hierbei handelt es sich um Spiele, deren Verlauf durch die Geschicklichkeit des Spielers entscheidend zu beeinflussen ist. Sie werden unter dem Begriff der so genannten „Anderen Spiele“ (gem. § 33d GewO) subsumiert.

2007 wurden nach Schätzungen des ifo Instituts in Deutschland insgesamt 113.450 **Musik-, Sport- und Unterhaltungsautomaten mit und ohne Geld-Gewinnmöglichkeit** abgesetzt; 17,7 % mehr als im Vorjahr. Seit 2007 werden auch noch die Internet-Terminals in die Marktanalyse eingeschlossen, die in den Spielstätten aber auch in der Gastronomie aufgestellt sind. Der Anteil der Mitgliedsunternehmen des VDAI am Absatz liegt im Mittel über alle Gerätegruppen bei etwa 90 %. (Tabelle 1). Für die wichtigste Produktgruppe, die **Unterhaltungsautomaten mit Geld-Gewinnmöglichkeit**, meldete die Physikalisch-Technischen-Bundesanstalt (PTB) 113.154 Neuzulassungen. Da nicht alle erteilten Neuzulassungen zu einem Absatz von Geräten führen, ist das tatsächliche Marktvolumen geringer. Die Zahl der nicht nur zu Testzwecken verkauften,

vermieteten und verleasten Geld-Gewinnspielgeräte lag 2007 bei 108.000. Der starke Zuwachs von 19,7 % im vergangenen Jahr ist immer noch eine Folge der Änderung der SpielV, die zum 1. Januar 2006 in Kraft trat. Sie hat einen Wandel in der Angebotsstruktur erzwungen, der nicht innerhalb eines Jahres zu bewältigen war.³

In der Branche wurden bis Ende 2005 ca. 80.000 **Fun-Games** betrieben, die seit dem 1. Januar 2006 verboten sind. Bei den Geräten handelt es sich um Unterhaltungsautomaten ohne Geld-Gewinnmöglichkeit mit der Ausgabe von Weiterspielmarken, die sich in der Regel aus Geld-Gewinnspielgeräten englischer oder holländischer Provenienz ableiten, die sich bis dahin großer Beliebtheit erfreut hatten. Im Durchschnitt waren je Spielstätte 8,3 Geräte installiert. Die Attraktivität gründete sich zu einem wesentlichen Teil auf das schnelle Spiel. Zyklen von wenigen Sekunden und interessante Spielpläne waren für Spieler entscheidend, um von Geld-Gewinnspielgeräten zu Fun-Games hinüberzuwechseln. Allerdings wurden Fun-Games nicht nur bestimmungsgemäß eingesetzt, sondern auch von schwarzen Schafen der Branche missbräuchlich zum verbotenen Glücksspiel genutzt. Obwohl schon seit ca. 1993 seitens der Branche durch Selbstordnungsmaßnahmen (Aktion „Roter Brief“) der missbräuchlichen Nutzung von Fun-Games entgegengewirkt wird, und zu diesem Zweck in Zusammenarbeit mit dem Deutschen Institut für Normung e.V. (DIN) im Jahr 2002 eine Publicly Available Specification (PAS)⁴ erarbeitet wurde, waren die Maßnahmen nicht im gewünschten Maße erfolgreich. Der Einsatz von Fun-Games zu illegalem Glücksspiel war nicht gänzlich zu unterbinden. Außerdem wurden in einzelnen Regionen die öffentlichen Verwaltungen

³ Siehe: H.-G. Vieweg, Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2006 und Ausblick 2007, München Januar 2007, S. 23 ff.

⁴ Eine PAS liegt zwischen einer Werks- und einer Konsensnorm. Die beteiligten Akteure einigen sich wie bei den Fun-Games auf Standards, die sie einhalten und allen Marktteilnehmern zur Kenntnis bringen. Dieses Vorgehen bewirkt zwar keine Allgemeinverbindlichkeit der aufgestellten Regelung, da die Beteiligten kein offizielles Normungsgremium wie beispielsweise CEN/CENELEC sind. Dafür kann eine PAS ohne hohen bürokratischen Aufwand und damit verbundener Zeitverzögerung vereinbart werden. Insbesondere bei einer starken wirtschaftlichen Bedeutung der Akteure im Markt hat sie als Benchmark für marktkonformes Verhalten einen quasi verpflichtenden Charakter.

zunehmend restriktiv und stuften selbst den legalen Betrieb der Geräte als rechtswidrig ein. Im Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 23. November 2005 werden Fun-Games mit der Möglichkeit der Einsatzrückgewähr als Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit i.S.d. § 33 c GewO eingestuft. Ihre Aufstellung ist mangels Bauartzulassung und wegen der Überschreitung der höchstzulässigen Anzahl von in Spielstätten aufstellbaren Geld-Gewinnspielgeräten rechtswidrig.⁵

Unter anderem aufgrund dieser rechtlich unsicheren Situation für Fun-Games akzeptierten die Verbände der Unterhaltungsautomatenwirtschaft das Verbot in § 6a SpielV. Allerdings hatte der Großhandel frühzeitig darauf hingewiesen, dass eine Übergangslösung benötigt wird, um den Kapazitätsabbau betriebswirtschaftlich und logistisch bewältigen zu können.⁶ Hier hat sich insoweit für die Branche eine schwierige Situation ergeben, als die neue SpielV in ihrer ab dem 1. Januar 2006 gültigen Form erst am 23. Dezember 2005 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht worden war. Deshalb gab es bis Frühsommer 2006 keine Möglichkeit, den Kapazitätsabbau bei Fun-Games durch entsprechende Investitionen in Geld-Gewinnspielgeräte auf der Grundlage der neuen SpielV zu kompensieren.

In einer empirischen Untersuchung über legales und illegales Spielangebot in Spielstätten, die im Zeitraum vom 28. August bis zum 10. Dezember 2006 durchgeführt wurde, stellt Trümper fest, dass erst im August 2006 die neue Generation von Geld-Gewinnspielgeräten flächendeckend aufgestellt wurde. Die Zahl der Geld-Gewinnspielgeräte nahm gegenüber dem Bestand am 1. Januar 2006 von 8,28 Geräten je Spielstättenkonzession um 1,85 auf 10,13 Geld-Gewinnspielgeräte gemäß dieser

⁵ Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 23. November 2005, Az. 6 C 8.05 und 6 C 9.05.

⁶ Konrad Redeker, Wolfgang Roth; Zur Notwendigkeit einer Übergangsfrist bei der Einführung eines gesetzlichen Verbots so genannter „Fun-Games“, Gutachtliche Stellungnahme im Auftrag des Deutschen Automaten-Großhandels-Verbandes e.V., Bonn, den 21. Januar 2005.

Feldstudie zu⁷. Weder wurde im Mittel die nach der neuen SpielV zulässige Gesamtzahl von 12 Geld-Gewinnspielgeräten je Spielstättenkonzession ausgeschöpft, noch handelte es sich in der Mehrzahl der aufgestellten Geld-Gewinnspielgeräte um solche der neuen Generation. Der Geräte austausch geht rasch voran. Von Mai 2006 bis Ende 2007 wurden bei der PTB nur noch ca. 7.000 Zulassungen für Geld-Gewinnspielgeräte gemäß den Vorschriften der bis zum 31. Dezember 2005 geltenden SpielV abgerufen.

In diesem Zeitraum wurden mehr als fünf Fun-Games je Spielstättenkonzession abgebaut, ausgehend von etwa 8,3 Fun-Games am Jahresanfang 2006 auf 2,7 Fun-Games gegen Ende des Jahres gemäß der Feldstudie 1. Im Mittel über alle Spielstätten kam es zu einem Abbau von im Saldo 3,75 Geräten, wenn Geld-Gewinnspielgeräte gegen Fun-Games aufgerechnet werden, obwohl die durch die neue SpielV verbotenen Fun-Games weiterhin fallweise betrieben wurden.

Der durch die SpielV eingeleitete Strukturwandel im Angebot der Unterhaltungsautomatenwirtschaft war Anfang 2007 noch nicht abgeschlossen. Es wurde weiterhin kräftig in Geld-Gewinnspielgeräte der neuen Generation investiert. Die Nachfrage stieg um 19,7 % auf 108.000 Stück an. Diese massive Investition hat zu einem Anstieg der in den Spielstätten installierten Geld-Gewinnspielgeräte auf durchschnittlich 10,59 je Spielstättenkonzession geführt und liegt gemäß einer im Frühsommer 2007 durchgeführten empirischen Untersuchung von Trümper deutlich unter der nach der neuen SpielV maximal zulässige Zahl von Geräten. Betont wird in der Ausarbeitung, dass immer noch Geld-Gewinnspielgeräte nach der alten SpielV betrieben werden.⁸

⁷ Jürgen Trümper (Hg), Alles beim Alten?! Reader zur bundesweiten Fachtagung des Arbeitskreises gegen Spielsucht am 9. November 2006, Unna, Januar 2007 (Untersuchungszeitraum August bis Dezember 2006, S. 48 - Die Arbeit wird im Folgenden als Feldstudie 1 zitiert).

⁸ Jürgen Trümper (Hg), Umsetzung der novellierten Spielverordnung – Auswertung der Untersuchungsergebnisse, Berlin, September 2007 (Untersuchungszeitraum Mai bis Juli 2007 - Die Arbeit wird im Folgenden als Feldstudie 2 zitiert); Feldstudie 2 wurde im Auftrag der Forum Marketing-Service GmbH, Berlin durchgeführt.

Diese Situation signalisiert, dass bei den Aufstellunternehmen noch ein Bedarf an Geld-Gewinnspielgeräten der neuen Generation besteht. Die Branche erwartet aber im Verlauf von 2008 eine Sättigung des Marktes mit den von den Kunden gut angenommenen Geräten.

Geld-Gewinnspielgeräte sind nicht länger mehr nur die traditionellen „Scheibengeräte“, die üblicherweise an der Wand stehen bzw. hängen. Feature-Games besitzen Spielpläne, die für die erfolgreiche Steuerung von Handlungsabläufen Gewinne bieten. Über verschiedene Risikostufen nehmen die Spielanforderungen zu und werden höhere Gewinne geboten. Videobasierte Geräte bieten 20 und mehr dreidimensionale Spiele mit einem intensiveren Handlungserlebnis. Sie sprechen ein breites Publikum an und treffen auf großes Interesse, so dass sie eine hohe Auslastung erreichen. Trotz der im Durchschnitt niedrigeren Einnahmen je Stunde von unter 20 € kommen diese auf der Grundlage der seit dem 1. Januar 2006 geltenden SpielV basierenden Geräte über die Zeit auf höhere Kassen als die videobasierten Geräte mit einer Zulassung auf Grundlage der bis zum 31. Dezember gültigen SpielV, die pro gespielter Stunde im Durchschnitt dem Aufstellunternehmen deutlich höhere Einnahmen von über 20 € gewährten.

Mit der Einführung der Geld-Gewinnspielgeräte auf der Grundlage der neuen SpielV hat sich auch die Diffusion moderner Informations- und Kommunikationstechnik beschleunigt. Die Geräte werden durch Software gesteuert und enthalten zumeist viele unterschiedliche Spiele. Diese so genannten Multigambler bieten viele Spiele an, aus denen der Kunde wählen kann. Dies ermöglicht ein breites Angebot an Geld-Gewinnspielgeräten, obwohl durch das Verbot von Fun-Games die Zahl der Geräte in Spielstätten durchweg verringert wurde. In Spitzenzeiten werden zwar wie in der Vergangenheit Engpässe im Angebot auftreten, dennoch passiert es einem Kunden seltener, dass das Spiel seiner Wahl nicht verfügbar ist, weil ein Gerät besetzt ist.

Tabelle 1: Absatz von Unterhaltungsautomaten und Sportspielgeräten

Gerätetypen	Gesamtmarkt			
	2005 ^{a)} Stück	2006 ^{a)} Stück	2007 ^{b)} Stück	2007 / 2006 ^{b)} Delta in %
Unterhaltungsautomaten ohne Geldgewinn^{e)}			6.400	
<i>Ohne Internet-Terminals</i>	<i>12.550</i>	<i>3.870</i>	<i>3.400</i>	<i>-12,1</i>
Flipper	190	230	250	8,7
Internet-Terminals etc. ^{c)}			6.000	
<i>Punktespiele etc.^{d)}</i>	<i>12.150</i>	<i>3.400</i>	<i>3.000</i>	<i>-11,8</i>
Bildschirmspielgeräte	210	240	150	-37,5
Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinn^{e)}	70.300	90.200	108.000	19,7
Sportspielgeräte	1.350	2.330	2.050	-12,0
Fußball	305	480	400	-16,7
Billard	180	240	150	-37,5
Dart	865	1610	1.500	-6,8
Gesamt^{c,f)}			116.450	
<i>Ohne Internet-Terminals</i>	<i>84.200</i>	<i>96.400</i>	<i>113.450</i>	<i>17,7</i>
<p>a) Hochrechnung des Marktvolumens auf der Basis der Geschäftsentwicklung der VDAI-Mitglieder^{e)}; bei Geld-Gewinnspielgeräten die Neuzulassungen der PTB für das Gesamtjahr.</p> <p>b) Schätzungen des ifo Instituts.</p> <p>c) Inklusive Punktespiele, Touch-Screen-Geräten, Musik- und sonstige Unterhaltungsautomaten.</p> <p>d) Produktgruppe c) ohne Internet-Terminals.</p> <p>e) Die von der PTB erteilten Neuzulassungen werden abzüglich eines Anteils von 5 % (geschätzter Umfang der im langjährigen Durchschnitt nicht für die Aufstellung von Geld-Gewinnspielgeräten benötigten Zulassungen) als Maß für den Gesamtmarkt verwendet.</p> <p>f) Der Marktanteil der VDAI-Mitglieder liegt bei etwa 90 %, bei Geld-Gewinnspielgeräten ca. 95 % (es werden von den Aufstellunternehmen fast genauso viel Geräte gemietet und geleast wie gekauft).</p>				

Quelle: PTB; VDAI; Berechnungen des ifo Instituts.

Die niedrigere Zahl der im Mittel je Spielstätte aufgestellten Unterhaltungsautomaten führt zu einem Mehr an Freifläche. Dies muss kein Nachteil im Sinne von Leere sein, sondern bietet in großzügig angelegten Spielstätten Freiraum für eine attraktivere Ges-

taltung durch eine offenere Aufstellung der Geräte auch unter Berücksichtigung der Anforderungen der SpielV zur räumlichen Gestaltung, die einem Mehrfachbespielen der Geld-Gewinnspielgeräte entgegenwirken soll. Eine weitere Möglichkeit ist das Anbieten von Spielen wie Billard, das aufgrund des hohen Raumbedarfs bisher oft unterblieben ist. Von einer attraktiven räumlichen Gestaltung werden positive Auswirkungen auf die Anziehungskraft von Spielstätten und das Erschließen neuer Kundenkreise erwartet. So werden u. a. die Spielstätten, die in der Vergangenheit überwiegend eine Männerdomäne waren, inzwischen auch von einer nennenswerten Zahl von Frauen aufgesucht, im Jahr 2007 waren es im Mittel gut 10%⁹. In Spielstätten mit einem aktuellen Angebot an innovativen Unterhaltungsgeräten lag der Prozentsatz wesentlich höher.

Der **Markt für Unterhaltungsautomaten ohne Geld-Gewinnmöglichkeit** war nach hohen Investitionen zu Beginn der neunziger Jahre zwischen 1996 und 2005 stark rückläufig. Fast alle Produktbereiche waren betroffen, und die abgesetzten Stückzahlen hatten sich in dem Zeitraum nahezu halbiert. Aufgrund des Verbots von Fun-Games durch die neue SpielV brach der Markt für Unterhaltungsautomaten ohne Geldgewinn 2006 regelrecht zusammen, obwohl es auf Teilmärkten Anzeichen für eine Stabilisierung gab. Insgesamt fiel der Absatz 2006 - gemessen an den Stückzahlen - auf etwa 30 % des Vorjahresniveaus zurück. 2007 kam es nochmals zu einem Rückgang um 12,1 % beim Absatz von Unterhaltungsautomaten ohne Geldgewinn, da die Automatenunternehmer ihre Investitionen auf die Beschaffung von Geld-Gewinnspielgeräten der neuen Generation konzentrierten, und nur noch begrenzte Mittel für andere Anschaffungen eingesetzt wurden. Diese Entwicklung bezieht sich auf die 3.400 abgesetzten Unterhaltungsautomaten ohne Geldgewinnmöglichkeit. Inklusive der Internet-Terminals wurden im vergangenen Jahr 6.400 Geräte vermarktet. 2008 wird der Investitionsboom in Geld-Gewinnspielgeräte der neuen Generation auslaufen, so dass die Impulse bei den Unterhaltungsautomaten ohne Geldgewinn die dämpfenden Effekte überwiegen werden.

⁹ Trümper, Feldstudie 2, S. 26.

In **Touch-Screen-Geräte** war Anfang der neunziger Jahre in großem Umfang investiert worden. Diese Produktgruppe bietet eine große Vielfalt von Spielen, z.B. Karten-, Quiz- und Memoryspiele und ermöglichte den Automatenunternehmern, neue Aufstellorte und Kundengruppen zu erschließen. Ein Drittel der Kunden, die an diesen Geräten spielen, ist weiblich. Insbesondere junge Menschen finden Spaß an dem Angebot, das hohe Anforderungen an die Motorik und die Reaktionsgeschwindigkeit stellt. Seit Mitte der neunziger Jahre hat die internetbasierte Vernetzung weitere Produktinnovationen ermöglicht. Neue Spielangebote und Wettbewerbe sprechen vor allem junge Leute an, die allerdings keinen unbeschränkten Zugang zu Spielstätten haben. Erst ab 18 Jahren ist der Zutritt erlaubt, so dass das beträchtliche Kundenpotenzial unterhalb dieser Altersgrenze nicht von den Betreibern der Spielstätten erreicht werden kann. Die Marktdurchdringung ist inzwischen so hoch, dass trotz vieler Innovationen Ersatzinvestitionen im Wesentlichen die Nachfrage nach Geräten bestimmen. Erst 2006 wurde nach vielen Jahren des Absatzrückgangs der Tiefpunkt erreicht, das Absatzvolumen betrug nur noch 25 % des Wertes von 2000. Im Jahr 2007 kam es noch nicht zu einer Trendwende.

Ein sehr ähnliches Muster verzeichnete der Markt für **Bildschirmspielgeräte** im Zeitverlauf. Der rückläufige Trend in den neunziger Jahren wurde dadurch ausgelöst, dass einfachen Bildschirmspielgeräten die Basis für einen wirtschaftlichen Betrieb durch die Diffusion von Personalcomputern und Spielkonsolen in privaten Haushalten entzogen wurde. Durch den technischen Fortschritt der Informations- und Kommunikationstechnik bekamen nicht nur Erwachsene sondern auch Jugendliche an zu Hause, in der Schule, in Internetcafés und an anderen öffentlich Orten aufgestellten Internet-Terminals und PCs einen quasi kostenfreien und unkontrollierten Zugang zu einem breiten Angebot an Bildschirmspielen. Die von Unternehmen der Unterhaltungsautomatenwirtschaft betriebenen Bildschirmspiele unterlagen dagegen seit 1982 einer freiwilligen Selbstkontrolle,

von der die Geräte nur für bestimmte Altersgruppen freigegeben wurden¹⁰. Das neue, am 1. April 2003 in Kraft getretene Jugendschutzgesetz (JuSchG) hat die institutionellen Bedingungen für den gewerblichen Betrieb von Bildschirmspielgeräten grundlegende verbessert. Die Jugendschutz-Kennzeichnungen der Automaten-Selbst-Kontrolle (ASK) haben seit Inkrafttreten des JuSchG amtlichen Charakter und geben insofern kein Raum mehr für Eigenbewertung durch die zuständigen Steuerämter. Es wurde eine klarere Entscheidungsgrundlage bei der Investition in Bildschirmspielgeräte für Aufstellunternehmen geschaffen. Nunmehr ist auch Jugendlichen unter 16 Jahren, die nicht in Begleitung von Erwachsenen sind, das Spiel mit münzbetätigten Bildschirmspielgeräten erlaubt. Der Nachfrageeinbruch bei Bildschirmspielgeräten in den Jahren 2002 und 2003 wurde gestoppt. In den zurückliegenden Jahren hatte sich der Markt stabilisiert, 2007 musste nochmals ein kräftiger Rückgang hingenommen werden. Die jetzt im Markt befindlichen Geräte sind jedoch durchweg werthaltiger als ihre Vorläufer. Ein wichtiger Produktbereich sind Großgeräte wie beispielsweise Fahrsimulatoren. Die Lebenszyklen der Bildschirmspielgeräte haben sich verlängert, was den Ersatzbedarf verringert hat.

Der Markt für **Sportspielgeräte** hatte bis 1996 dynamisch expandiert. Die Spiele werden überwiegend in Schank- und Speisewirtschaften angeboten, die Treffpunkt von Spielern und interessierten Zuschauern sind. Neue Kundenkreise konnten erschlossen werden. Massive Investitionen führten zu einer starken Ausweitung des Angebots und partiell zu einem Überangebot. In den folgenden Jahren war die Nachfrage zeitweise zusammengebrochen. Verschiedene Ursachen trafen zusammen, der junge Kapitalstock erforderte keine nennenswerten Ersatzinvestitionen und die schwierige wirtschaftliche Lage der Gastronomie, die zu einer Schließung von Betrieben führte, belastete den Markt für Sportspielgeräte stärker als dies bei anderen Spielangeboten der Fall war. Die

¹⁰ Dies ist die Freiwillige Automaten-Selbst-Kontrolle (ASK), die von den Spitzenverbänden der deutschen Unterhaltungsautomatenwirtschaft getragen wird.

Talsole wurde in den Jahren 2003/2004 durchschritten. Die inzwischen notwendigen Ersatzinvestitionen haben zu einer Stabilisierung des Marktes geführt. Nach einer leichten Belebung des Geschäfts im Jahr 2005 wurden 2006 um 75% mehr Sportspielgeräte abgesetzt. Das Angebot an neuen Spielen und die in Deutschland stattfindende Fußballweltmeisterschaft hatten die Nachfrage stimuliert. Im Jahr 2007 konnte das erreichte Niveau gehalten werden. Angesichts der Tatsache, dass es kein vergleichbares sportliches Großereignis gab und die Aufstellunternehmen ihre knappen Finanzmittel verstärkt zur Beschaffung von Geld-Gewinnspielgeräten einsetzten, ist dies ein durchaus erfreuliches Ergebnis.

1.3. Bestand der in Deutschland aufgestellten Unterhaltungsautomaten

Die Verbände der deutschen Unterhaltungsautomatenwirtschaft erfassen die per Jahresende aufgestellten Unterhaltungsautomaten. Seit 2007 werden auch die in Spielstätten und Gastronomie gelieferten Internet-Terminals berücksichtigt. Bei den Geräten handelt es sich nicht nur um Produkte von Verbandsmitgliedern, sondern auch um Geräte von anderen Herstellern, Händlern und Direktimporte. Entsprechend dieser Statistik geht die Zahl der aufgestellten Musik-, Sport- und Unterhaltungsautomaten mit und ohne Geld-Gewinnmöglichkeit seit vielen Jahren zurück. Zwischen 2002 und 2005 hatte die Zahl der aufgestellten Automaten um 33.500 abgenommen, was einem Rückgang um 2,9 % per annum der installierten Kapazitäten entsprach. 2006 hat die Zahl der in Deutschland aufgestellten Unterhaltungsautomaten mit und ohne Geldgewinnmöglichkeit sowie Sportspielgeräte mit einem Minus von 42.000 stärker als in irgendeinem anderen Jahr abgenommen, seitdem diese Statistik geführt wird. Dieser massive Abbau um 12 % in einem Jahr ist wesentlich durch das seit dem 1. Januar 2006 geltende Verbot von Fun-Games ohne Übergangsregelung ausgelöst worden. Rund 60.000 Geräte wurden unverzüglich abgebaut, obwohl ein unmittelbarer Ersatz durch neue Geld-Gewinnspielgeräte mangels Angebot nicht realisiert werden konnte. Geräte basierend auf der neuen SpielV konnten erst im Laufe des Frühsommers von den Herstellern ausgeliefert werden. Außerdem begrenzt die neue SpielV zudem die Zahl der pro Spielstätte maximal erlaubten Geld-Gewinnspielgeräte auf 12, was gegenüber der alten SpielV mit einer Obergrenze

von 10 Geld-Gewinnspielgeräten nur eine Erhöhung um zwei Geräte ermöglicht¹¹. Im Mittel je Spielstätte sollten jedoch zwischen acht und neun der bis dahin betriebenen Fun-Games unverzüglich abgebaut werden.

Die meisten Fun-Games wurden zwar 2006 außer Betrieb genommen, der Abbau wurde aber erst im Jahr 2007 weitgehend abgeschlossen. Dementsprechend hat die Zahl der gewerblich betriebenen Unterhaltungsautomaten ohne Geldgewinn nochmals um 6.500 Einheiten abgenommen. Der Bestand an Geld-Gewinnspielgeräten konnte wie schon 2006 nochmals mit zweistelliger Rate zunehmen. Insgesamt ergibt sich zum 31. Dezember 2007 ein Bestand von 335.500 Unterhaltungsautomaten mit und ohne Geldgewinn und Sportspielgeräten. Einschließlich der seit 2007 mit in die Betrachtung hineingenommenen Internet-Terminals ergibt sich ein Bestand von insgesamt 360.500 (Tabelle 2). Nach Einschätzung der Branche ist die Talsohle mit diesem Bestand erreicht. Für 2008 Jahr wird mit einer Zunahme gerechnet, da der Abbau von Fun-Games abgeschlossen ist und für die von der Kundschaft gut angenommenen Geld-Gewinnspielgeräte noch Aufstellplätze zur Verfügung stehen. Auch für Touch-Screen-Geräte, Flipper, Internet-Terminals und Sportspielgeräte wird eine positive Entwicklung erwartet.

¹¹ Im Rahmen der Diskussion um die Änderung der SpielV war zunächst eine Anhebung von 10 auf 15 in Spielstätten aufstellbaren Geld-Gewinnspielgeräten zuzüglich zwei der Geselligkeit dienenden Mehrplatz-Gewinnspielgeräten mit je 6 Spielplätzen vorgesehen. Dies wurde von den Bundesländern jedoch abgelehnt.

Tabelle 2: Aufgestellte Unterhaltungsautomaten und Sportspielgeräte

Gerätetypen	Stückzahlen ^{a), b)}					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Unterhaltungsautomaten ohne Geldgewinn						84.500
<i>ohne Internet-Terminals</i>	<i>140.000</i>	<i>133.500</i>	<i>128.500</i>	<i>125.500</i>	<i>66.000</i>	<i>59.500</i>
Flipper	27.000	25.500	25.500	25.500	25.700	25.900
Internet-Terminals etc. ^{c)}						45.000
<i>Punktespiele etc. ^{d)}</i>	<i>95.000</i>	<i>92.000</i>	<i>89.000</i>	<i>87.000</i>	<i>27.000</i>	<i>20.000</i>
Bildschirmspielgeräte	18.000	16.000	14.000	13.000	13.300	13.600
Mit Geldgewinn	192.000	187.000	184.000	183.000	200.000	220.000
Sportspielgeräte ^{e)}	65.000	60.000	57.000	55.000	55.500	56.000
Gesamt						360.500
<i>ohne Internet-Terminals</i>	<i>397.000</i>	<i>380.500</i>	<i>369.500</i>	<i>363.500</i>	<i>321.500</i>	<i>335.500</i>
a) Die Bestandsschätzung für alle Geräte per 31.12. basiert auf Erhebungen für den Gesamtmarkt. b) Enthalten sind Geräte von Nicht-VDAI-Mitgliedsfirmen (die geschätzt sind) sowie neben verkauften Geräten auch solche auf Miet- und Leasingbasis. c) Inklusive Punktespiele, Touch-Screen-Geräte, Musik- und sonstige Unterhaltungsautomaten. d) Produktgruppe c) ohne Internet-Terminals. e) Billard, Dart, Tischfußball, Kegelbahnen, Air Hockey etc.						

Quelle: VDAI; Berechnungen des ifo Instituts.

1.4. Umsätze der Unterhaltungsautomatenwirtschaft

Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft gliedert sich in drei Branchenstufen, die Geräte herstellende Industrie, den Großhandel und die Betreiber (Aufstellunternehmen), die 2007 einen addierten Umsatz von 4,18 Mrd. €realisierten. Diese Zahl schließt die seit 2007 in die Untersuchung mit eingeschlossenen Internet-Terminals ein. Basierend auf der bisher verwandten Abgrenzung erreichte der Umsatz 4,08 Mrd. €und übertraf das Vorjahresergebnis wurde um 9,1 %.

Die Gerätehersteller erzielten 2007 das dritte Jahr in Folge einen kräftigen Zuwachs durch den Verkauf, die Vermietung und das Leasing von Unterhaltungs- und Sportspielgeräten. Die Internet-Terminals bleiben bei dieser Betrachtung außer Ansatz. Das Plus betrug 16,6 %. Der Großhandel verzeichnete eine etwas schwächere Entwicklung mit einer Zunahme von 9,8 %. Inklusive der Internet-Terminals wurde 2007 ein Geräteabsatz von 880 Mio. € erreicht. Die Investitionsbereitschaft wird angesichts des attraktiven Geräteangebots und des immer noch bestehenden Bedarfs an Geld-Gewinngeräten der neuen Generation auch 2008 hoch bleiben. (Tabelle 3)

Im Jahr 2006 wurde die Geschäftstätigkeit der Aufstellunternehmen durch das Inkrafttreten der neuen SpielV aufgrund des Verbots von Fun-Games ohne Übergangsregelung belastet. Die Aufstellunternehmen waren gezwungen, ihre Kapazitäten bei Fun-Games vollständig abzubauen, ohne eine ausreichende Möglichkeit zur Kompensation.¹² Da bis zum Frühsommer keine Geld-Gewinnspielgeräte gemäß der neuen SpielV verfügbar waren, um zumindest einen Teil der Angebotseinschränkung auszugleichen, kam es zu einem Umsatzeinbruch. Erst im Spätsommer konnte angefangen werden, mit den neuen Geräten verlorenes Terrain wieder gut zu machen, und das Geschäft expandierte kräftig. Im Jahresdurchschnitt lagen die Umsätze 2006 dennoch um mehr als 7 % unter dem Niveau des Vorjahres, bei Geld-Gewinnspielgeräten wurde ein Plus von 17 % erzielt, während bei den Unterhaltungsgeräten ein Minus von rund 75 % hingenommen wegen des Abbaus von Fun-Games hingenommen werden musste.

¹² Siehe: H.-G. Vieweg; Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2006 und Ausblick 2007, München, Januar 2007, S. 23ff.

Tabelle 3: Umsätze der Unterhaltungsautomatenwirtschaft

Branchenebene	In Mill. € ^{a), b)}			
	2004	2005	2006	2007
Summe (nicht konsolidiert)^{c)}				4.180
<i>ohne Internet-Terminals</i>	3.820	3.870	3.740	4.080
Geräteabsatz insgesamt^{c)}				880
<i>ohne Internet-Terminals</i>	620	670	770	870
Industrie (Herstellung und Import)	285	310	360	420
Großhandel	335	360	410	450
Aufstellerbereich^{c) d)}				3.300
<i>ohne Internet-Terminals</i>	3.200	3.200	2.970	3.210
Unterhaltungsautomaten mit Geld-Gewinnmöglichkeit ^{d) e)}	2.330	2.350	2.750	3.100
Unterhaltungsautomaten ohne Geld-Gewinnmöglichkeit und Sportspielgeräte				200
<i>ohne Internet-Terminals</i>	870	850	220	110
<p>a) Hierin sind auch Exportumsätze und Geräte, die auf Miet- und Leasingbasis abgesetzt wurden, enthalten.</p> <p>b) Hierin sind auch Importe von Nicht-Mitgliedern des VDAI geschätzt enthalten.</p> <p>c) Ab 2007 inklusive Internet-Terminals.</p> <p>d) Aufstellereinnahmen = Kasseninhalt inkl. Wirteanteil und Mehrwertsteuer, Vergünstigungssteuer etc.</p> <p>e) Die Zahlen sind nicht mit der Umsatzstatistik für die Jahre von 2001 bis 2005 vergleichbar, da die Umsätze dieser Jahre einen Betrag von geschätzten 25 Mill. € pro Jahr beinhalten, der für Auszahlungen über nicht mit Geld-Gewinnspielgeräten gekoppelte Jackpots verwendet wird. Die tatsächlichen Umsätze der Aufstellunternehmen sind um diesen Betrag niedriger anzusetzen.</p>				

Quelle: VDAI; Berechnungen des ifo Instituts.

2007 haben die durch die neue SpielV verbesserten Rahmenbedingungen ihre Wirkung spürbar entfaltet. Der Umsatz der Aufstellunternehmen mit Geld-Gewinngeräten legte um 12,7 % zu. Zwar halbierte sich der Umsatz mit sonstigen Unterhaltungsautomaten

und Sportspielgeräten 2007, dieser Rückgang konnte die insgesamt positive Entwicklung nicht mehr wesentlich trüben. Insgesamt kam es auf Aufstellerebene zu einem Umsatzanstieg von 8,1 %. Es wurde das Niveau der Jahre 2004 und 2005 wieder erreicht¹³. Ob sich allerdings aus den strukturellen Verbesserungen durch die neue SpielV eine Trendwende für das gewerbliche Geld-Gewinnspiel ergibt, muss sich in den kommenden Jahren erweisen. So hatte das gewerbliche Geld-Gewinnspiel in der Vergangenheit nicht nur Anteile am Glücks- und Gewinnspielmarkt verloren, sondern war zwischen 1996 und 2005 mit 0,5 % p.a. deutlich schwächer gewachsen als die Ausgaben der privaten Haushalte für die Freizeit, die im gleichen Zeitraum um 1,8 % p.a. expandierten¹⁴. Für 2008 zeichnet sich allerdings eine Fortsetzung der aufwärtsgerichteten Geschäftstätigkeit ab.

¹³ Bei der Bewertung der Entwicklung der betriebswirtschaftlichen Situation der Aufstellunternehmen muss allerdings berücksichtigt werden, dass die Mehrwertsteuer seit dem 1.1.2007 um drei Prozentpunkte auf 19 % angehoben wurde.

¹⁴ H.-G. Vieweg, Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft – Chancen in einem dynamischen Markt?, in: Taschenbuch der Automatenwirtschaft 2008.

2. Rahmenbedingungen der Unterhaltungsautomatenwirtschaft

2.1. Das Geldgewinnspiel im Wettbewerb mit Glücksspielangeboten

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

Mit der Zulassung des gewerberechtlich geregelten Geldgewinnspiels verfolgt der Gesetzgeber auf Bundesebene vergleichbare Ziele wie mit der Beschränkung des Markzutritts für private Betreiber von Glücksspielen. Gewerblichen Unternehmen wird das Anbieten von Geldgewinnspielen erlaubt, allerdings unterliegt deren Ausgestaltung strengen, in der Gewerbeordnung und in der Spielverordnung vorgegebenen Regeln¹⁵. Das gewerbliche Geldgewinnspiel kann im Gegensatz zum Angebot der öffentlichen Spielbanken als das Spiel des „kleinen Mannes“ mit begrenzten pekuniären Anreizen und Risiken bezeichnet werden. Anders als beim staatlichen und staatlich konzessionierten Glücksspiel sind unangemessen hohe Verluste in kurzer Zeit (§ 33e GewO) durch die engen gerätebezogenen Vorgaben der §§ 12/13 SpielV ausgeschlossen.

¹⁵ Hinzu kommen die allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu den §§ 33c ff. GewO, die Baunutzungsverordnung, das Jugendschutzgesetz sowie die Unfallverhütungsvorschrift (UVV) des Hauptverbandes der gewerblichen Berufsgenossenschaften.

Staatliche und staatlich konzessionierte Unternehmen haben entgegen den mit der Beschränkung des Marktzugangs begründeten Zielen laufend neue Produkte entwickelt, die Kunden zum Spielen animieren bzw. die neue Kundenkreise erschließen sollen. Alle Lotteriegesellschaften - mit Ausnahme von Thüringen - bieten die Zahlenlotterie „Kenno“ an. Die Lotto-Toto-Gesellschaft Niedersachsen stellt seit 2005 Lotterieterminals „Quicky“ in Gaststätten auf, die sowohl im Hinblick auf den Aufstellort als auch die angesprochenen Kundenkreise in direkter Konkurrenz zum gewerblichen Geldgewinnspiel stehen¹⁶. Dieses Glücksspiel verlangt allerdings höhere Einsätze - zwischen 1 € und 5 € bietet aber auch mit Gewinnen bis 50.000 € pro Spiel wesentlich höhere Anreize. Das OLG Celle hat in einem aktuellen, aber noch nicht rechtskräftigen Urteil die Aufstellung von Lotterieterminals „Quicky“ in gastronomischen Betrieben (Restaurants, Bars, Cafes, Bistros) untersagt¹⁷. Auch neue Kommunikationsmedien, z. Zt. insbesondere das Internet, werden von staatlichen und staatlich konzessionierten Anbietern für das Glücksspiel eingesetzt.

Die öffentlichen Spielbanken haben in den letzten Jahrzehnten einen dynamischen Aufschwung erlebt. Besonders ausgeprägt war die Entwicklung beim so genannten Kleinen Spiel, d.h. beim Automatenglücksspiel, an den so genannten Slot-Machines, in den Automaten Sälen der Spielbanken. Der Erfolg in diesem Marktsegment steht in enger Beziehung zu einer expansiven Geschäftspolitik, die in der Eröffnung neuer Spielbanken sowie örtlich getrennter Automaten Säle (sog. Dependancen) zum Ausdruck kommt und zu immer neuen Spielangeboten geführt hat. Gezielt wurden neue Kundenkreise angesprochen, die bisher nicht in den Spielbanken zu finden waren. Die Eröffnung von Dependancen der Spielbanken im Bereich der Innenstädte, das Angebot von Automaten spielen mit niedrigen Einsätzen (wenn nur eine „Linie“ gespielt wird), aber auch die

¹⁶ Gerhard Meyer, Glücksspiel – Zahlen und Fakten, in: Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e.V. (Hg.), Jahrbuch Sucht 2006, Geesthacht 2006, S. 120.

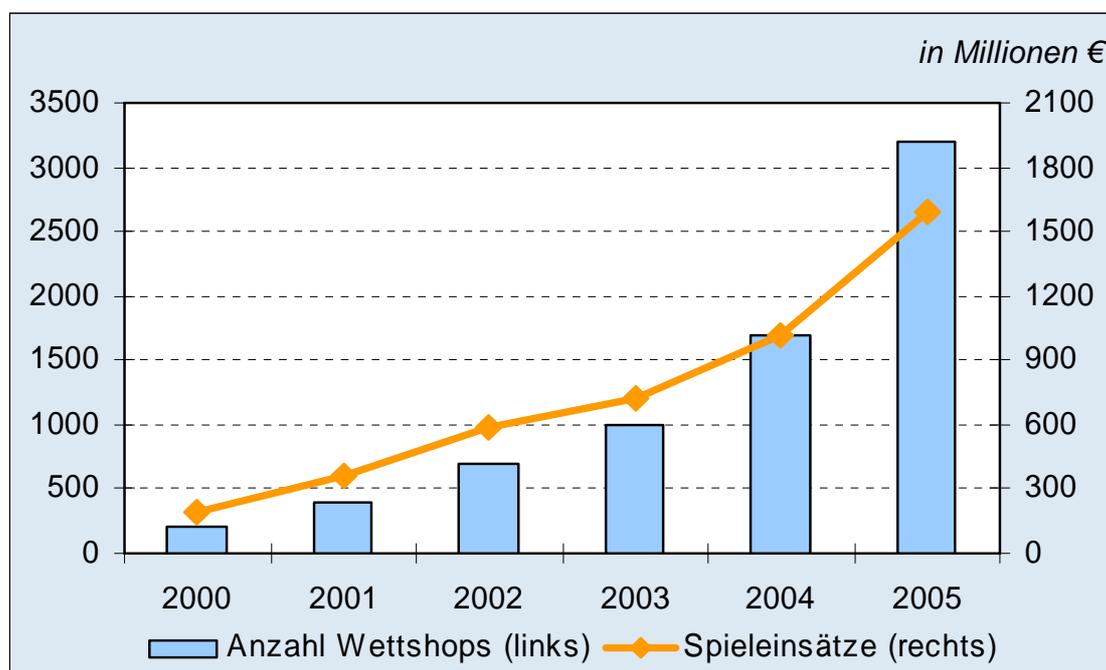
¹⁷ Urteil des OLG Celle vom 5.9.2007 (Az.:13 U62/07); Urteil des LG Hannover vom 15.3.2007 (Az.: 23 O 99/05).

Aufweichung der in der Vergangenheit strikten Kleiderordnung sowie der uneingeschränkte Zutritt sind Maßnahmen, um Kunden mit „kleinerem Geldbeutel“ anzusprechen.

Der Expansion des staatlichen und staatlich konzessionierten Glücksspiels konnte das streng regulierte gewerbliche Geldgewinnspiel nicht folgen¹⁸. Es hat Marktanteile verloren. Gemessen am Bruttospielertrag ist sein Anteil am Glücks- und Gewinnspielmarkt - soweit er statistisch umfassend dokumentiert ist - von 29% im Jahr 1995 bis 2003 auf 27,2% gefallen. In diesen Zeitraum sind jedoch weitere Anbieter in den Markt eingetreten und haben Kunden aus Deutschland an sich binden können. Dies sind unter anderem die privaten Anbieter von Sportwetten, die teils mit Lizenzen aus den „letzten Tagen“ der DDR im Graubereich der Legalität agieren und ihre Legitimität u.a. aus dem aggressiven Geschäftsgebaren der staatlichen und staatlich konzessionierten Anbieter von Glücksspielen herleiten. Zwischen 2000 und 2003 verdreifachte sich die Zahl der Wettshops der Sportwettanbieter, parallel dazu stieg der Umsatz an (Abbildung 2). Die Marktanteilsverluste des gewerblichen Geldgewinnspiels stellten sich demnach – gemessen am gewachsenen Marktvolumen - bis 2003 größer dar, als die für den Zeitraum verfügbaren Statistiken zeigen.

¹⁸ Bei den in den 16 Bundesländern betriebenen Spielbanken sehen die Spielbankengesetze in der Hälfte der Länder eine private und oder öffentlich-rechtliche Betreiberform vor. Siehe hierzu: Deutsche Spielbanken Interessen- und Arbeitsgemeinschaft (DeSIA) (Hg.), Branchenbericht 2003, Berlin.

Abbildung 2: Die Entwicklung des Marktes privater Wettshops



Quelle: Dr. Norman Albers; ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

In den letzten Jahren haben die neuen Anbieter Marktanteile am Glücks- und Gewinnspielmarkt gewonnen. Sie agieren in Deutschland teils im Graubereich wie die Anbieter und Vermittler von Sportwetten, wobei die Betreiber von Online-Spielen vornehmlich von Steueroasen außerhalb der Europäischen Gemeinschaft die Möglichkeiten des grenzenlosen Internets nutzen. Für die Jahre von 2003 bis 2005 liegen Schätzungen über die Entwicklung dieses Marktsegments vor. Danach ist es in jedem der Jahre 2004 und 2005 zu einer Verdopplung des Umsatzes gekommen. Diese explosive Zunahme hat den Gesamtmarkt für Glücks- und Gewinnspiele um jährlich fast 14% wachsen lassen, obwohl das staatliche und staatlich konzessionierte Spiel in diesem Zeitraum einen Rückgang von 0,3% p. a. hinnehmen musste, das gewerbliche Geldgewinnspiel sogar um 3,2% p. a. (Tabelle 4).

Tabelle 4: Der Glücks- und Gewinnspielmarkt in Deutschland
- gemessen am Bruttospielertrag -

Marktsegment	1995		2003			2005			Durchschnittliche jährliche Veränderungsrate in %	
	Mrd. € ¹⁾	Marktanteile in %	Mrd. € ¹⁾	Marktanteile in % ¹⁾		Mrd. €	Marktanteile in %		1995 - 2003	2003 - 2005
Lotterien und Wetten ²⁾	4,24	60,4%	5,33	61,7%	56,4%	5,30	62,8%	43,5%	2,8%	-0,2%
Spielbanken	0,74	10,5%	0,96	11,1%	10,2%	0,94	11,1%	7,7%	3,1%	-1,0%
Gewerbliches Geld-Gewinnspiel	2,04	29,0%	2,35	27,2%	24,9%	2,20	26,1%	18,0%	1,0%	-3,2%
Gesamt 1	0,01	100,0%	8,64	100%	91,5%	8,44	100%	69,2%	2,3%	-1,1%
Sportwetten privater Anbieter ³⁾			0,15		1,6%	1,50		12,3%		216,2%
Online-Casinos ³⁾			0,15		1,6%	0,25		2,1%		29,1%
Gewinnspiele in Medien			0,50		5,3%	2,00		16,4%		100,0%
Gesamt 2			0,80		8,5%	3,75		30,8%		116,5%
Gesamtmarkt			9,44		100%	12,19		100%		13,7%

1) Gemessen am Bruttospielertrag der dem Spieleinsatz abzüglich den ausgeschütteten Gewinnen ist;
2) Inkl. Deutscher Lotto- und Totoblock, Klassen und Fernsehlotterien, Gewinnsparen, Sport und Pferdewetten,
2) Basiert auf Schätzungen von DeSIA.

Quelle: Deutsche Spielbanken Interessen- und Arbeitsgemeinschaft (DeSIA); ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

2.2. Gewerbliches Geldgewinnspiel kontra Automatenspiel der Spielbanken

Das gewerbliche Geldgewinnspiel hat eine lange Tradition in Deutschland. Es hat sich in den frühen fünfziger Jahren des letzten Jahrhunderts als die wichtigste Säule der Unterhaltungsautomatenwirtschaft etabliert. In den frühen achtziger Jahren gab es zahlreiche Produktentwicklungen bei damals noch relativ einfachen Bildschirmspielgeräten, in den späten achtziger Jahren kam es zu Innovationen im Bereich der Sportspielgeräte

und in den neunziger Jahren trieben die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien den Innovationsprozess weiter voran. Video-, Touch-Screen-Geräte, Simulatoren, etc. kamen hinzu und verbreiterten das Angebot. Dennoch blieb das Geldgewinnspiel das „Brot-und-Butter-Geschäft“ der Automatenaufstellunternehmen mit einem Anteil von gut 70% an den gesamten Bruttospieleinsätzen. Die Marktdurchdringung ist unter den gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen hoch, und Wachstum durch eine stärkere Marktdurchdringung kaum zu erreichen. Angesichts der strikten Regulierung des Geldgewinnspiels waren unter den Bedingungen der damaligen Spielverordnung bis Ende 2005 nur marginale Produktinnovationen möglich, um Spielgäste zu halten und neue Kunden anzuziehen. Dementsprechend hat sich seit den neunziger Jahren der Bestand an aufgestellten Geld-Gewinnspielgeräten kaum verändert.

Die Spielbanken haben bis Ende der siebziger Jahre das so genannte „Große Spiel“ als die Säule ihres Geschäftes betrachtet. 1980 lag der Anteil des „Kleinen Spiels“ an den so genannten Slot-Machines in den Automatenäulen der Spielbanken an den Bruttospieleinsätzen erst bei einem Zehntel. Seit dieser Zeit weiten die Spielbanken ihr Angebot in diesem Marktsegment laufend aus. Die Spielbanken erschlossen mit einem erfolgreichen „Trading-down“ neue Kundenkreise und erfreuten sich hoher Zuwachsraten. Schon 1990 hat der Anteil des Automatenspiels 45% erreicht, ein weiteres Jahrzehnt später waren es 70% und aktuell zirka 75%. Seit 2000 hat sich das Wachstum spürbar verlangsamt. Dies kann als Indiz für eine inzwischen deutlich gestiegene, wenn auch zwischen den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedliche Marktdurchdringung gewertet werden¹⁹. Neben der Marktsättigung wirken aber auch konkurrierende Glücksspielangebote, wie Online-Casinos, Sportwetten und Pokerspiele im Internet sowie –

¹⁹ Die Marktdurchdringung – gemessen an der Zahl der Slot-Machines je 1.000.000 Einwohner je Bundesland – variiert stark. An der Spitze stand 2006 das Saarland mit 419 Slot-Machines gefolgt von den Staatstaaten Bremen und Hamburg mit 382 bzw. 292 Geräten. Das Schlusslicht war Thüringen mit nur 39 Slot-Machines in der erst 2005 eröffneten Spielbank in Erfurt. Berechnet auf der Grundlage der Zahlen des Statistischen Bundesamts.

nicht zu vergessen – vermehrt auch Glücksspiele ohne Einsatz. Immerhin konnte das „Kleine Spiel“ zwischen 2000 und 2005 wenn auch nur mit einer Rate von 1,7% p. a. noch zulegen, während das „Große Spiel“ einen starken Rückgang hinnehmen musste.

**Tabelle 5: Entwicklung der Unterhaltungsautomatenwirtschaft und der Spielbanken
- gemessen an den Bruttospielerträgen -**

Marktsegmente	Einheit	2000	2005	2001 - 2005
				Durchschnittl. jährl. Veränderung in %
Spielbanken	Mio. €	945	944	0,0%
davon:				
Automatenspiel	Mio. €	662	708	1,7%
Anteil an gesamt	in %	70,0%	75,0%	
"Großes Spiel"	Mio. €	284	236	-4,5%
Gewerbliche Unterhaltungsautomaten und Sportspielgeräte	Mio. €	3170	3200	0,2%
davon:				
Geld-Gewinnspielgeräte	Mio. €	2260	2357	1,0%
Anteil an gesamt	in %	71,3%	73,6%	
Unterhaltungsautomaten o. Geldgewinn und Sportspielgeräte	Mio. €	910	843	-1,9%

Quelle: DeSIA; VDAI; ifo Institut für Wirtschaftsforschung.

Im Jahr 2000 gab es 69 Spielbanken in Deutschland, von denen 46 neben dem „Großen Spiel“ auch das „Kleine Spiel“ anboten. Außerdem wurden 23 Dependancen betrieben, häufig in zentraler Innenstadtlage. In den vergangenen Jahren gab es einige Änderungen beim Angebot der Spielbanken. Zuletzt wurde die Spielbank in Duisburg ausgebaut und bietet nun auch das „Große Spiel“ an. Bemerkenswert ist jedoch die Ausweitung beim „Kleinen Spiel“. Zwar ist die Zahl der den Spielbanken räumlich angegliederten Automatenäle nur auf 46 angestiegen, die Zahl der Dependancen (d.h. der selbständig geführten Automatenäle) wurde dagegen im laufenden Jahrzehnt um gut 50% ausgeweitet. Die strukturelle Veränderung des Angebots unterstreicht die strategische Ausrichtung.

tung auf ein Wachstumspotentiale besitzendes neues Geschäftsfeld der staatlichen und staatlich konzessionierten Spielbanken. Hier stellt sich die Frage, was dies für die gewerbliche Unterhaltungsautomatenwirtschaft bedeutet, insbesondere für das Geldgewinnspiel.

Prinzipiell wendet sich das Angebot der Spielbanken an andere Klientel als das Angebot der gewerblichen Spielstättenbetreiber. Dies wird schon aufgrund der unterschiedlichen Umsätze offensichtlich. Während die Bruttospielerträge (=Kasse) je Geld-Gewinnspielgerät pro Jahr im Durchschnitt der Branche in Spielstätten auf knapp 20.000 € (knapp 7.500 € an anderen Aufstellplätzen) kommen, liegen die Kassen von Slot-Machines in den Automatenäulen beim bis zu 10-fachen. Für diese Glücksspielautomaten gibt es anders als für das Geldgewinnspiel keine Vorgaben zu den Spielplänen, Spieleinsätzen und Gewinnmöglichkeiten. Auch unterliegen die Slot-Machines keinerlei Prüf- bzw. Zulassungsprozeduren. Dementsprechend schwer ist es, eindeutige Aussagen zu den Anreizen und den Risiken zu machen. Für durchschnittliche Stundenverluste werden ca. 300 € pro Stunde angenommen, in extremen Fällen kann es auch zu unverträglich hohen Vermögensverlusten in kurzer Zeit mit Verlusten von bis zu 50.000 € kommen. Beim Geldgewinnspiel darf der maximale Stundenverlust 80 € nicht übersteigen (§ 19 Abs. 1 Nr. 3 SpielV), im Durchschnitt ist der Stundenverlust auf 33 € begrenzt (§ 12 Abs. 2a SpielV), in der Praxis sind es zwischen 15 € und 25 €

Die Slot-Machines bieten hohe Spielanreize mit Gewinnen, die pro Auszahlung 50.000 € betragen können. Zusätzlich haben Spieler an den Automaten die Chance, den Jackpot zu knacken, der sechsstellig, in Einzelfällen sogar siebenstellig Beträge umfassen kann. Das Geldgewinnspiel ist weit weniger attraktiv, da der maximale Gewinn pro Stunde auf 500 € beschränkt ist (§ 13 Abs. 1 Nr. 4 SpielV). Der Betrieb von Jackpots ist gemäß § 9 Abs. 2 SpielV strikt verboten. Dies trifft nicht auf von der PTB zugelassene Geld-Gewinnspielgeräte-Bauarten zu, die im Rahmen der Bauartzulassung Jackpots als Spielangebot beinhalten, die mit Geld-Gewinnspielgeräten verbunden sind und dem Spieler eine zusätzliche Gewinnchance geben. Dies gilt aber für Jackpots, die vollständig vom Geldgewinnspiel getrennt sind (reine Marketingmaßnahme) und jedem

Besucher einer Spielstätte die Chance auf einen Gewinn geben, unabhängig davon, ob er spielt oder nur als interessierter Besucher das Angebot in Augenschein nimmt.

Ein weiterer wichtiger Unterschied besteht im räumlichen Gestaltungsspielraum für das Aufstellen von Automaten bzw. Geräten zwischen Spielbanken und gewerblichen Spielstätten. Für erstere gibt es keine allgemein verbindlichen Regulierungen. Die Zahl der Slot-Machines pro Automatenaal unterliegt keiner Begrenzung und auch nicht deren räumliche Anordnung. Eine hohe Dichte des Angebots mit beispielsweise 100 Automaten auf 250 m² ist typisch. Großzügigere räumliche Gestaltungen sind möglich, entsprechend der vorhandenen oder angestrebten Nachfrage können die Kapazitäten – gemäß dem Motto „Masse lockt Menschen“ - sogar weiter erhöht werden. Der Ausschank von alkoholischen Getränken ist, anders als in gewerblichen Spielstätten, erlaubt. Dies kann einer entspannten, lockeren Atmosphäre förderlich sein, beinhaltet aber auch das Risiko, dass Spieler den Überblick für ein verantwortungsbewusstes Spielen verlieren.

Im Gegensatz dazu ist das Geldgewinnspiel stark reguliert. Dies beginnt damit, dass für die meisten Baugebietskategorien ein Verbot für die Errichtung/Einrichtung von Spielstätten existiert²⁰. Die Anfang 2006 in Kraft getretene fünfte Verordnung zur Änderung der Spielverordnung begrenzt die Zahl der Geld-Gewinnspielgeräte auf maximal 12 je Spielstätte, wobei pro Gerät mindestens 12 m² zur Verfügung stehen müssen²¹. Weitere Anforderungen an die Geräteaufstellung resultieren aus dem Willen des Verordnungsgebers, das gleichzeitige Bespielen mehrerer Geräte zu verhindern. Gemäß § 3 Abs. 2 SpielV darf die Aufstellung nur in Zweiergruppen mit einer Trennwand erfolgen. Sofern keine vorhanden ist, muss ein Abstand von 3 m zwischen den Geräten eingehalten wer-

²⁰ Seit dem Inkrafttreten der 1990 novellierten Baunutzungsverordnung (BauNVO) sind Spielstätten prinzipiell unzulässig in acht von 10 Baugebietskategorien, siehe hierzu: H.-G. Vieweg, Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2003 und Ausblick 2004, München Januar 2004, S. 5f.

²¹ Die Obergrenze gilt für die Spielstätte, für die eine Konzession erteilt wurde. Fallweise kann es mehrere Spielstätten an einem Standort geben, die getrennt zugänglich sein müssen.

den. Diese Vorschriften beschränken den Gestaltungsspielraum von Automatenaufstellunternehmen, eine für den Spieler attraktive Umgebung zu schaffen.

Zusammenfassend zeigt der Vergleich des Automatenglücksspiels in den Spielbanken mit dem gewerblichen Geldgewinnspiel, dass prinzipiell unterschiedliche Kunden angesprochen werden. Nicht nur das „Große Spiel“, auch das „Kleine Spiel“ der Spielbanken richtet sich an Kunden, die über nennenswertes „Spielgeld“ verfügen und mit größeren Einsätzen ihr Glück versuchen. Es ist ein im wahrsten Sinne des Wortes grenzenloses Spiel, bei dem der Kunde die Höhe seines Einsatzes selbst bestimmen kann. Wer wagt, kann gewinnen, aber auch Vermögensverluste in kurzer Zeit erleiden. Das gewerbliche Geldgewinnspiel richtet sich an den Spieler mit dem „kleineren Geldbeutel“, dementsprechend existiert ein Schutzbedürfnis, dem der Gesetzgeber mit den umfangreichen Regulierungen des Geldgewinnspiels nachkommt.

Beide Spielangebote wenden sich an unterschiedliche Kundenkreise, allerdings gibt es eine Schnittmenge, also Spieler, die an beiden Angeboten interessiert sind. Dieser Klientel tragen die Spielbanken dadurch Rechnung, dass sie Dependancen in innerstädtischer Lage eröffnen. Für das dort angebotene Automatenspiel gelten z.B. nicht die für das „Große Spiel“ in der Regel existierenden Kleidervorschriften und Eingangskontrollen. In diesem Kontext sind auch die Spieleinsätze zu betrachten, die in Einzelfällen bei minimal 0,10 € je Dreisekundenspiel an Slot-Machines beginnen können und bei 50 € enden²². Sie liegen im Minimum damit sogar unterhalb des Einsatzes von maximal 0,20 € bei 5 Sekunden Dauer beim gewerblichen Geldgewinnspiel. Dies ist ein Indiz für das Bestreben von Spielbanken, bisher nicht im Fokus der Geschäftstätigkeit stehende Kundenkreise mit „kleinerem Geldbeutel“ anzusprechen. Es handelt sich jedoch nicht um typische Beträge für den Spieleinsatz in den Automatenälen der Spielbanken, sondern um neuartige Geräte mit einem Spieleinsatz an den Slot-Machines von im Mini-

²² Bei einem Dreisekundenspiel liegt der durchschnittliche Einsatz bei unter 2 €

mum 0,10 € je Gewinnlinie. Pro Spiel können bis zu 48 Gewinnlinien gesetzt werden, im hier zitierten Beispiel also 4,80 €. Dies entspricht dem 24-fachen des in der neuen SpielV festgesetzten maximalen Spieleinsatzes von 0,20 € für Geld-Gewinnspielgeräte. Unter Umständen können damit Spieler, die zunächst mit niedrigen Einsätzen spielen wollen, zu höheren Einsätzen und damit zu höheren Verlusten verleitet werden. Die Tatsache, dass Slot-Machines keinerlei Beschränkungen für Einsätze und Gewinne unterliegen, schafft eine hohe Flexibilität und bietet in den unteren Grenzbereichen die Möglichkeit zu einer Konkurrenz mit dem gewerblichen Geldgewinnspiel.

Häufig wurde in der Vergangenheit suggeriert, dass Spieler in Spielbanken durch die Möglichkeit von Sperrungen bzw. Selbstsperrungen geschützt sind. Hierbei wurde vernachlässigt, dass diese Möglichkeiten in aller Regel nur für das klassische „Große Spiel“ galten. 75% des Bruttospielertrags aber werden mit dem „Kleinen Spiel“ in den Automaten Sälen erwirtschaftet. Erst der Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) soll zum 1. Januar 2008 eine generelle Sperrmöglichkeit für den Zugang zu den Spielbanken und auch ihren Automaten Sälen bringen.

Die vom Glücksspiel in den Automaten Sälen der Spielbanken angesprochenen Kunden haben einen zumeist anderen sozialen und wirtschaftlichen Hintergrund als der Kundenkreis, den das gewerbliche Geldgewinnspiel anspricht. In gewisser Weise trägt die unterschiedliche Regulierung dieser beiden Freizeitangebote dieser Tatsache Rechnung. Das „Kleine Spiel“ der Spielbanken kennt keine Regulierung bei Spieleinsätzen und Gewinnen. Mit dem staatlichen Monopol soll das Angebot beschränkt werden, um breite Bevölkerungskreise nicht zum Spiel zu animieren. Das gewerbliche Geldgewinnspiel ist bei den Spieleinsätzen und Gewinnen limitiert, ebenso besteht eine Begrenzung der Spieldauer auf mindestens 5 Sekunden. Für gewerbliche Anbieter besteht dagegen kein prinzipielles Verbot, Geldgewinnspiele anzubieten. Spielstätten müssen allerdings von den kommunalen Ämtern genehmigt werden. Es sind unterschiedliche Maßnahmen, die getroffen wurden, um pathologisches Spielen beim „Kleinen Spiel“ der Spielbanken und beim gewerblichen Geldgewinnspiel zu verhindern. Sie lassen sich gemäß einer Unterscheidung von Bühringer als technische/rechtliche Instrumente kategorisieren, die

entweder geeignet sind, wie beim gewerblichen Geldgewinnspiel über die in der SpielV vorgegebenen Eckdaten für die Gestaltung der Spielpläne das Risiko für den Spieler zu limitieren, oder wie beim „Kleinen Spiel“ der Spielbanken den Zugang zum Glücksspiel zu kontrollieren, um das Risiko zu begrenzen, durch das Spiel zum pathologischen Spielen verleitet zu werden.²³

2.3. Die neue Spielverordnung – trotz einiger Interpretationsprobleme ein Beitrag zum Spielerschutz

Ende 1999 hatte das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (heute: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi)) einen Bericht über die „Möglichkeiten für die Neugestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen für das gewerbliche Geldgewinnspiel“ vorgelegt. Auf dieser Grundlage hatte die Wirtschaftsministerkonferenz schon am 18./19. Mai 2000 die Notwendigkeit anerkannt, dass die Rahmenbedingungen für die Unterhaltungsautomatenwirtschaft verbessert werden müssen, um im Wettbewerb mit dem staatlichen und staatlich konzessionierten Glücksspiel und dem zunehmenden Angebot im Internet bestehen zu können. Es dauerte dennoch weitere sechs Jahre, bis eine neue Spielverordnung (SpielV) in Kraft treten konnte.

Die Ende 2004 und bis in den Frühsommer 2005 diskutierten Entwürfe der SpielV hatten eine ganze Reihe von Regelungen enthalten, die für die Erreichung der formulierten Ziele der Wirtschaftsministerkonferenz als notwendig angesehen worden waren:

- In Spielstätten sollte die Aufstellung von bis zu 15 Geld-Gewinnspielgeräten (GGSG) möglich sein. Zusätzlich sollten zwei Mehrplatz-Gewinnspielgeräte mit jeweils sechs Plätzen aufgestellt werden können. Diese insgesamt 27 Spielplätze waren u. a. unter dem Aspekt der Kompensation der nach dem Inkrafttreten der

²³ Gerhard Bühringer et al., Pathologisches Glücksspiel in Deutschland: Spiel- und Bevölkerungsrisiken, in: Sucht, 53. Jg., 2007, Heft 5, S. 296ff.

neuen SpielV nicht mehr erlaubten Fun-Games in den Entwurf der Änderungsverordnung eingebracht worden, die bis dahin einen wichtigen Anteil am Angebot (im Durchschnitt 8,3 Geräte²⁴ je Spielstätte) darstellten. Im Verlauf der politischen Entscheidungsfindung wurden die Mehrplatzspielgeräte gestrichen und die Obergrenze für Geld-Gewinnspielgeräte auf 12 reduziert. Gegenüber der alten SpielV erhöhte sich dadurch die Zahl der Spielplätze für das Geldgewinnspiel in Spielstätten nur noch um 2 (von 10 auf 12), während auf der anderen Seite ein Abbau von nicht mehr erlaubten Fun-Games von ca. 80.000 Stück notwendig wurde.

- Die **Mehrplatz-Gewinnspielgeräte** sollten nicht nur neue Gestaltungsmöglichkeiten für das Geldgewinnspiel bieten, sondern zudem die Kommunikation zwischen den Spielern begünstigen. Dieses Angebot hätte die Geselligkeit gefördert, einer einseitigen Ausrichtung auf das Spiel mit den Einzelplatz-Geld-Gewinnspielgeräten entgegengewirkt und die Möglichkeit geschaffen, neue Kundenkreise zu erschließen. Diese im Referentenentwurf zur SpielV vorgesehenen Mehrplatz-Gewinnspielgeräte waren in der interministeriellen Abstimmung jedoch nicht konsensfähig. Der dem Bundesrat vorgelegte Entwurf sah somit keine Mehrplatz-Gewinnspielgeräte mehr vor.
- **Jackpots** und andere Systeme zur Auslobung von Geldbeträgen, unabhängig vom Spiel mit Geld-Gewinnspielgeräten oder anderen Unterhaltungsautomaten, hatten sich in den Jahren zuvor als Marketinginstrumente der Branche bewährt. Sie hatten die Wahrnehmung des Angebots der Unterhaltungsautomatenwirtschaft im Wettbewerb mit den weniger regulierten Segmenten des Glücks- und Gewinnspielmarkts erhöht. Sie sind durch die neue SpielV ebenfalls verboten worden. Das Verbot von Jackpots wurde als so genannte „Maßgabe“ vom Bun-

²⁴ Jürgen Trümper, Missbrauch von FUNGAMES - Harmloser Spielspass oder illegales Glücksspiel? Hg. Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V., September 2004.

desrat beschlossen, d.h. nur unter dieser Bedingung hat der Bundesrat der Verordnungsänderung zugestimmt. Jackpots, die im Glücks- und Gewinnspielmarkt ein übliches Element des Glücksspiels darstellen, um die Wahrnehmung von Kunden zu erhöhen, wurden für die Unterhaltungsautomatenwirtschaft selbst in der Beschränkung auf reine Werbezwecke verboten.

Aus Sicht der Unterhaltungsautomatenwirtschaft können die ursprünglich – im Jahr 2000 – formulierten Ziele einer Verbesserung der Rahmenbedingungen zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Branche im Verhältnis zum öffentlich-rechtlichen Glücksspiel und dem Angebot im Internet mit der seit dem 1. Januar 2006 in Kraft getretenen SpielV nicht erreicht werden. Erschwert wurde die Situation dadurch, dass der Bundesrat dem unter Berücksichtigung aller Einwände in wichtigen Punkten geänderten Entwurf der SpielV²⁵ erst in seiner 815. Sitzung am 14. Oktober 2005 zugestimmt hatte²⁶. Im Zusammenhang mit europarechtlichen Bestimmungen schloss sich noch ein Notifizierungsverfahren bei der EU-Kommission an, so dass erst am 23. Dezember 2005 Sicherheit über das Inkrafttreten der neuen SpielV zum 1. Januar 2006 bestand.²⁷ Die Unsicherheit war besonders deshalb groß, da der Termin des Inkrafttretens zum 1. Januar 2006 Teil der Änderungsverordnung war. Im Falle, dass der Termin nicht haltbar gewesen wäre, wäre ein neuer Beschluss des Bundesrats notwendig geworden.

Die endgültigen Grundsätze für die Prüfung und Zulassung der Bauarten von Geld-Gewinnspielgeräten (PTB-Richtlinie) konnten nicht so kurzfristig zur Verfügung stehen, was zur Folge hatte, dass Geräte, die auf der neuen SpielV basieren und deren Bauarten von der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB) zugelassen sind, von den

²⁵ Verordnung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Fünfte Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, Bundesrat Drucksache 655/05 vom 30.8.2005.

²⁶ Bundesrat Drucksache 655/05 - Beschluss vom 14. Oktober 2005.

²⁷ Die vom Bundesrat verabschiedete Fassung der SpielV wurde erst am 23. Dezember 2005 im Bundesgesetzblatt veröffentlicht. Siehe: Bundesgesetzblatt 2005, Teil I, Seiten 3.495 - 3.498.

Herstellern Anfang 2006 nicht angeboten werden konnten. Die Branche sah sich sogar gezwungen, ihre traditionell zu Jahresbeginn stattfindende Internationale Fachmesse Unterhaltungs- und Warenautomaten (IMA 2006) ausfallen zu lassen, da Spielsysteme auf der Basis der geänderten Vorschriften in dem für die Unterhaltungsautomatenwirtschaft wichtigsten Marktsegment, dem Geldgewinnspiel, nicht mehr rechtzeitig fertig entwickelt und durch die PTB zugelassen werden konnten.

Schwierig war die Lage vor allem für die Aufstellunternehmen, die verpflichtet waren, ihre Kapazitäten bei Fun-Games ohne eine ausreichende Möglichkeit zur Kompensation vollständig abzubauen. Bis zum Frühsommer waren keine Geld-Gewinnspielgeräte gemäß der neuen SpielV verfügbar, um zumindest einen Teil der Angebotseinschränkung auszugleichen, so dass es zu einem Umsatzeinbruch kam. Erst im Spätsommer konnte mit den neuen Geräten verlorenes Terrain wieder gut gemacht werden, und das Geschäft expandierte kräftig. Im Jahresdurchschnitt lagen die Umsätze 2006 dennoch um mehr als 7 % unter dem Niveau des Vorjahres, bei Geld-Gewinnspielgeräten wurde ein Plus von 17 % erzielt, während bei den Unterhaltungsgeräten ein Minus von rund 75 % wegen des Abbaus von Fun-Games hingenommen werden musste.

Die Umsetzung der Vorgaben der neuen SpielV wurde im Rahmen zweier Feldstudien begleitet, die den strukturellen Anpassungsprozess dokumentieren.²⁸ Die zentrale Herausforderung für die Aufstellunternehmen bestand im ersten Halbjahr 2006 darin, den Abbau der Fun-Games zu realisieren, ohne dass es zu einem existenziellen Ertragsproblem kommen würde. Die Fun-Games mit ihrer hohen Attraktivität, die aufgrund der kurzen Reaktionszeiten Anreizfunktionen ähnlich wie Slot-Machines in den Spielban-

²⁸ Jürgen Trümper (Hg), Alles beim Alten?! Reader zur bundesweiten Fachtagung des Arbeitskreises gegen Spielsucht am 9. November 2006, Unna, Januar 2007 (Untersuchungszeitraum August bis Dezember 2006 - Die Arbeit wird im Folgenden als Feldstudie 1 zitiert). – Jürgen Trümper (Hg), Umsetzung der novellierten Spielverordnung – Auswertung der Untersuchungsergebnisse, Berlin, September 2007 (Untersuchungszeitraum Mai bis Juli 2007 - Die Arbeit wird im Folgenden als Feldstudie 2 zitiert); Feldstudie 2 wurde im Auftrag der Forum Marketing-Service GmbH, Berlin, durchgeführt.

ken haben, waren wegen eines fehlenden Angebots nicht durch Geld-Gewinnspielgeräte basierend auf der neuen SpielV zu ersetzen. Geld-Gewinnspielgeräte alter Bauarten mit ihren langen Zykluszeiten boten keinen äquivalenten Ersatz, so dass im ersten Halbjahr 2006 die Umsätze branchenweit einbrachen. Feldstudie 1 zeigt für die Jahresmitte 2006, dass 56% der 1019 besuchten Spielhallenstandorte frei von Fun-Games waren. Der verbleibende Prozentsatz gab Anlass zur Kritik.²⁹ Ein Vergleich mit der Situation vor dem Inkrafttreten der neuen SpielV zeigt eine deutliche Änderung des Gerätebestandes. Während laut einer früheren Untersuchung im Durchschnitt einer Spielstätte bisher 8,3 Fun-Games aufgestellt waren, wurde der Bestand 2006 auf 2,71 Fun-Games reduziert. Die gut ein Jahr später durchgeführte Feldstudie 2 – mit einer hohen Überschneidung von in beiden Perioden besuchten Spielhallenstandorten (951) - weist einen Rückgang beim Betrieb von Fun-Games auf. Nur noch an 23 % der Standorte wurden diese illegalen Geräte betrieben.

Im Betrachtungszeitraum wurde von den Aufstellunternehmen nicht nur die Zahl der Fun-Games reduziert, auch andere ordnungswidrige Angebote, wie Jackpot-, Black-Jack-Anlagen und Roulette wurden abgebaut. Trümper schlussfolgert aus der Entwicklung: „..., dass faktisch der weitaus größere Teil der Automatenunternehmer seine Spielhallen gesetzeskonform führt“³⁰. Die Probleme treten nach Trümper bei Spielstättenstandorten verstärkt auf, die über wenige Spielhallenkonzessionen verfügen. Dies kann unter Berücksichtigung des in der Branche festzustellenden Strukturwandels hin zu größeren Einheiten und kapitalkräftigen Unternehmen auch Ausdruck einer schwie-

²⁹ Gerhard Meyer, Glücksspiel – Zahlen und Fakten, in: Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e.V. (DHS) (Hg); Jahrbuch Sucht 2007, Geesthacht 2007, S. 106 – Deutsche Spielbanken Interessen- und Arbeitsgemeinschaft (DeSIA), Pressemitteilung No. 1 2007, Spielbanken entsetzt über Rechtsverstöße in Spielhallen, Berlin, 17. Januar 2007.

³⁰ Jürgen Trümper (Hg), Umsetzung der novellierten Spielverordnung – Auswertung der Untersuchungsergebnisse, Berlin, September 2007, S. 11, Feldstudie 2.

rigen wirtschaftlichen Situation sein, in der Aufstellunternehmen notwendige Investitionen nicht mit der vom Gesetzgeber verlangten Geschwindigkeit realisieren können.

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

maximal 2 € pro 5 Sekunden und die

maximale Gewinnsumme von 500 € abzüglich der Einsätze pro Stunde,

für den Spieleinsatz in 5 Sekunden ist die Obergrenze

maximal 0,20 € und

für den Verlust in einer einzelnen Stunde wurde eine Obergrenze von

maximal 80 € und für den

durchschnittlichen maximalen Stundenverlust 33 € festgeschrieben.

Laut Informationen aus der Branche werden in der Praxis im Durchschnitt Verluste von minimal 15 € bis maximal 25 € pro Stunde realisiert.

Den größeren Gestaltungsspielraum der SpielV haben die Hersteller von Geld-Gewinnspielgeräten zur Entwicklung eines breiten Produktangebots genutzt. Dies hat Beobachter der Branche zu Kritik an Geld-Gewinnspielgeräten basierend auf Bauartzulassungen nach der 5. Verordnung zur Änderung der Spielverordnung veranlasst.³¹

³¹ Gerhard Meyer, Glücksspiel – Zahlen und Fakten, in: Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e.V. (DHS) (Hg); Jahrbuch Sucht 2007, Geesthacht 2007, S. 106.

Bei der geäußerten Kritik an Geld-Gewinnspielgeräten neuer Generation geht es um die subjektive Wahrnehmung und die politische Bewertung von hohen Punktzahlen, beispielsweise 100.000 Punkte (entspricht einer Gewinnoption von ungefähr 1.000 €) und den damit verbundenen Anreizen. Die für die Zulassung von Bauarten der Geld-Gewinnspielgeräte verantwortliche Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) führt zur Versachlichung der Diskussion aus, dass der Verordnungsgeber sich darauf beschränkt habe, die in bestimmten Zeitabschnitten eingesetzten und gewonnenen Geldbeträge festzulegen. Diese Vorgaben sind in den nach der neuen Spielverordnung konzipierten Geräten nachvollziehbar, da diese Geld-Gewinnspielgeräte nun im laufenden Spielbetrieb die Einhaltung der Geldbewegungen durch Kontrolleinrichtungen überwachen.³²

Insbesondere von den Spielbanken und den Innenministern der Länder wird jedoch auch unter Konkurrenzgesichtspunkten vor allem eine vermeintliche Casinoähnlichkeit der Geräte (Optik) bemängelt. Es wird besonders ein subjektiv empfundener höherer Anreiz einer Mindestlaufzeit von 5 Sekunden gegenüber dem früheren Zwölfsekundenspiel kritisiert. Erwähnt wird allerdings nicht, dass im Zusammenhang mit gemäß der 5. Verordnung zur Änderung der Spielverordnung kürzeren Spieldauer das gleichzeitige Bespielen mehrerer Geld-Gewinnspielgeräte von durchschnittlich 2,57 Geräten beim 12-Sekundenspiel (nach der bis zum 31.12.2005 geltenden SpielV) auf 1,38 Geräte bei 5-Sekunden Laufzeit (nach der ab dem 1.1.2006 geltenden SpielV) fast halbiert wurde. Wenn hiervon ausgehend auf die Durchschnittsverluste abgestellt wird, konnten bei der „alten“ Spielverordnung bei durchschnittlich in der Praxis 20 € Stundenverlust und durchschnittlich 2,57 bespielten Geräten 51,40 € verloren werden. Unter den Bedingun-

³² Siehe hierzu: Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB), 9. Januar 2007: Informationen und Klarstellungen - Neue Spielverordnung, Berlin

gen der „neuen“ SpielV sind es bei 1,38 Geräten und einer in der Praxis durchschnittlichen Stundenkasse von 22 € nur noch 30 €

Das gleichzeitige Bespielen mehrerer Geräte war bisher ein Punkt permanenter Kritik am gewerblichen Geldgewinnspiel. Die Vorschriften in der Spielverordnung zur Aufstellung der Geld-Gewinnspielgeräte zielten darauf ab, jede Möglichkeit zum Mehrfachspielen zu unterbinden. Untersuchungen, die zu Zeiten der bis 31.12.2005 geltenden Spielverordnung durchgeführt worden waren, zeigen, dass das gleichzeitige Bespielen mehrerer Geräte in der Praxis schwer zu verhindern war. Im Jahr 2004 spielte im Durchschnitt über alle besuchten Spielstätten ein Spieler an 2,57 Geräten. Hieraus ergab sich, dass der maximal mögliche Verlust, der einem Spieler in einer Stunde entstehen konnte, nicht der maximale Verlust in einer einzelnen Stunde an einem Gerät von 60 € war, sondern an 2,57 Geräten auf 154,20 € kam.

Die Verbände der Unterhaltungsautomatenwirtschaft wiesen in den Beratungen zum Entwurf der neuen Spielverordnung mit Nachdruck darauf hin, dass eine wichtige Voraussetzung für das Eindämmen des gleichzeitigen Bespielens mehrerer Geld-Gewinnspielgeräte eine Reduzierung der Mindestspieldauer sei. Der Ordnungsgeber ist diesem Argument gefolgt und hat die Mindestlaufzeiten für ein Spiel von 12 auf 5 Sekunden abgesenkt. Mit dieser Maßnahme wurde eine deutliche Reduzierung hinsichtlich des parallelen Bespielens mehrerer Geld-Gewinnspielgeräte erreicht. In der von Trümper vorgelegten Feldstudie 2 wurde festgestellt, dass unter den Bedingungen der 5. Verordnung zur Änderung der Spielverordnung im Mittel nur 1,38 Geldgewinnspielgeräte gleichzeitig bespielt werden. Damit leistet die seit dem 1. Januar 2006 geltende Spielverordnung einen maßgeblichen Beitrag zum Spielerschutz. Die neue Spielverordnung setzt eine Höchstgrenze für den maximalen Verlust eines Spielers in einer einzelnen Stunde an einem Gerät von 80 €. Dieser Betrag ist zwar um ein Drittel höher als die

entsprechenden Eckdaten in der alten Spielverordnung, in der Praxis hat sich jedoch die Zahl der gleichzeitig bespielten Geräte im Mittel in etwa halbiert, so dass der maximale Verlust in einer einzelnen Stunde unter Berücksichtigung des Spielerverhaltens um 28% auf 110,40 € abgesunken ist³³. Der durchschnittliche Verlust je Stunde ist auf 33 € gemäß der SpielV beschränkt, in der Praxis liegt er zwischen 15 € und 25 €, der mittlere Wert bei den aufgestellten Geräten kommt auf etwa 22 €

2.4. Der Glücksspielmarkt im Umbruch – trotz Inkrafttretens des Glücksspielstaatsvertrags

Ein staatliches Glücksspielmonopol, das private Anbieter von der Ausübung einer entsprechenden Tätigkeit von vornherein ausschließt, steht im Spannungsfeld zwischen dem restriktiven Ansatz des Ordnungsrechts und der vom Grundgesetz garantierten Berufsfreiheit im Sinne des Art. 12 Abs. 1 GG. Beschränkungen des Zugangs sind nur zulässig, wenn Gemeinwohlbelange von zentraler Bedeutung verfolgt werden. Für die Beschränkung des Zugangs privater Anbieter zum Glücksspielmarkt sind die Kanalisierung der Wett- und Spielleidenschaft, die Bekämpfung der Spielsucht sowie der Folge- und Begleitkriminalität die zentralen Argumente. In Anbetracht aggressiver Werbung und einer permanenten Ausweitung des öffentlich-rechtlichen Spielangebots ist die Beschränkung des Marktzutritts für private Anbieter rechtlich zumindest bedenklich (Siehe auch: Kapitel 2.1). Hierauf wies der Berichterstatter des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) Prof. Dr. Byrde im Rahmen einer mündlichen Verhandlung am 8. November

³³ Jürgen Trümper (Hg), Umsetzung der novellierten Spielverordnung – Auswertung der Untersuchungsergebnisse, Berlin, September 2007, S. 56, Feldstudie 2.

2005 über die Zulassung privater Sportwettanbieter hin.³⁴ Er stellte dabei weniger auf die aggressive Werbung staatlicher Anbieter ab, sondern auf die Darstellung des Glücksspiels als völlig normal und sozialadäquat.

Private Anbieter von Sportwetten drängen in Deutschland – unter bewussten Verstoß gegen das staatliche Glücksspielmonopol – verstärkt auf den Markt und haben im Wettbewerb mit den staatlichen Anbietern Marktanteile gewonnen, was primär an den höheren Auszahlquoten liegt.³⁵ Abgesehen von Monopolanbietern, wie z.B. Lotto, müssen alle anderen Anbieter von Glücks- und Gewinnspielen möglichst hohe Auszahlungsquoten bieten. Sie sind für den Spielanreiz und die Attraktivität des Angebots das entscheidende Kriterium. Der zunehmende Angebotsdruck hat u. a. dazu geführt, dass die Bundesländer einen Staatsvertrag geschlossen haben, um eine für Deutschland einheitliche Regelung der Zulassung Privater zum Glücksspiel zu erreichen. Der im Jahr noch geltende Lotteriestaatsvertrag (LottStV) ist am 1.7.2004 in Kraft getreten. In § 1 LottStV sind die Ziele des Staatsvertrags niedergelegt. Der natürliche Spieltrieb der Bevölkerung soll in geordnete und überwachte Bahnen gelenkt, insbesondere das Ausweichen auf nicht erlaubte Lotterien und Sportwetten verhindert und übermäßige Spielanreize abge-

³⁴ Das BVerfG befasste sich mit der Klage einer Buchmacherin, der in Bayern die Genehmigung für das Anbieten von Sportwetten versagt worden ist. Das BVerfG hat in der mündlichen Verhandlung die Bewerbung des Glücksspielangebots seitens der staatlichen und staatlich konzessionierten Anbieter kritisiert. Das BVerfG hat am 28. März 2006 das Urteil gefällt und dem Gesetzgeber den Auftrag erteilt, bis zum 31. Dezember 2007 einen verfassungsgemäßen Rahmen zu schaffen. Dieser kann dadurch erreicht werden, dass das Wettmonopol rechtlich so ausgestaltet wird, dass es wirklich der Suchtbekämpfung dient. Dieser kann aber auch dadurch erreicht werden, dass staatliche Institutionen für eine gesetzlich normierte und kontrollierte Zulassung privater Wettanbieter geschaffen werden (Az.: 1BvR 1054/01).

³⁵ Private Sportwettveranstalter müssen in Deutschland keine Steuern nach Rennwett- und Lotteriegesetz zahlen und können daher höhere Quoten (etwa 75 %) als die staatlichen Oddset-Wetten (um 58 %) bieten. Siehe hierzu: Gerhard Meyer, Glücksspiel – Zahlen und Fakten, in: Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e.V. (DHS) (Hg.), Jahrbuch „Sucht 2005“, S. 84.

wehrt werden. Der Staatsvertrag bindet staatliche und private Anbieter auch im Hinblick auf Art und Umfang ihrer Werbemaßnahmen (§ 4 LottStV).³⁶

Mit seinem Urteil vom 28. März 2006 zum staatlichen Sportwettmonopols hat das BVerfG nicht nur das bayrische Staatslotteriegesetz, sondern auch den 2004 ratifizierten Lotteriestaatsvertrag kritisiert, die nahezu nur Bestimmungen zur Zuständigkeit und zur Organisation enthalten. Nur ansatzweise bestehen Regelungen, die sich auf den Jugend- und Spielerschutz und das Verhalten bei der Werbung beziehen. Dieser rechtliche Rahmen reicht für eine aktive Suchtbekämpfung nicht aus. Daher stellt das Sportwettenmonopol in seiner bisherigen Form einen unzulässigen Eingriff in das Recht der Berufsfreiheit dar. Der verfassungsmäßige Zustand kann sowohl durch eine konsequente Ausgestaltung des Wettmonopols i. S. des Jugend- und Spielerschutzes als auch durch eine gesetzlich normierte und kontrollierte Zulassung gewerblicher Veranstaltungen durch private Wettunternehmer erreicht werden.

Die für das Glücksspiel zuständigen Länder haben die Entscheidung für das staatliche Monopol getroffen. Allerdings haben nicht alle Landesregierungen von Anfang an diesen Weg einschlagen wollen. Der schleswig-holsteinische Landtag hatte dezidierte Kritik am Entwurf des Staatsvertrags formuliert, da er weder deutschem noch europäischem Recht genüge. Insbesondere wurden Konflikte mit dem europäischen Recht gesehen, das eine Abschottung des Marktes nicht zulässt, so dass dauerhaft juristische Auseinandersetzungen vorprogrammiert seien. Die CDU-Landtagsfraktion forderte deshalb eine kontrollierte Öffnung des deutschen Glücksspielmarkts. Es ist ein Ordnungsrahmen zu schaffen, der marktwirtschaftliche Aspekte berücksichtigt und zugleich sowohl Anforderungen an die auf dem Glücksspielmarkt tätigen Unternehmen stellt, die

³⁶ Michael Hübsch, Veranstaltung und Vermittlung von Sportwetten ohne Erlaubnis – ein Glücksspiel?, in: GewerbeArchiv, 8/2004, 50. Jg., S. 313-352.

dem Schutz der Verbraucher dienen, als auch dem Entstehen und den Gefahren eines exzessiven Spielverhaltens entgegenwirken.³⁷

Der Entwurf des Glücksspielstaatsvertrags (GlüStV) wurde von den Innenministerien der Länder Bayern, Berlin, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz erarbeitet. Er setzt auf eine Beibehaltung des staatlichen Monopols und begründet es umfassend in § 1 GlüStV mit den Zielen:

- Verhinderung des Entstehens von Spiel- und Wettsucht sowie eine wirksame Suchtbekämpfung,
- Begrenzung des Glücksspielangebots, Kanalisierung des natürlichen Spieltriebs und Verhinderung des Ausweichens auf nicht erlaubte Glücksspiele,
- Gewährleistung des Jugend- und Spielerschutzes,
- Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Spiels und Schutz vor Kriminalität.

Der Anwendungsbereich bezieht sich umfassend auf die Veranstaltung, Durchführung und Vermittlung von öffentlichem Glücksspiel, d.h. von Sportwetten sowie staatlichen und privaten Lotterien und in eingeschränktem Maß auch auf Spielbanken (§ 2 GlüStV).

Der Vertrag enthält normierte Werbegrenzen für Spielbanken, Sportwetten und Lotterien (§ 5 GlüStV). Eine Glücksspielaufsicht soll institutionalisiert werden, um sowohl die Genehmigung als auch die Durchsetzung der dem Schutz der Spieler und der Allgemeinheit dienenden Regelungen des Staatsvertrags zu gewährleisten (§ 9 GlüStV). Ein zentrales System für die Sperre von Spielern wird gefordert, das nicht nur die Spielbanken betrifft sondern auch andere Glücksspiele ebenso wie die Annahmestellen für Wett- und Lotteriescheine (§ 23 GlüStV).

³⁷ Dr. Johannes Wadephul und Hans Jörn Arp: Schleswig-Holsteinische Landtagsfraktion legt Eckpunkte einer grundlegenden Neuordnung des Lottomarktes in Deutschland vor, Pressemitteilung der CDU-Fraktion Nr. 309/06 vom 14. September 2006.

Der Entwurf des Glücksspielstaatsvertrags wurde bei der EU-Kommission am 21. Dezember 2006 zur Notifizierung eingereicht. Die sich daran anschließende Kommunikation zwischen der EU-Kommission und Deutschland zeigt die kritischen Punkte auf.

Das vollständige Internetverbot für öffentliche Glücksspiele in § 4 Abs. 4 GlüStV ist nach Einschätzung der Kommission nicht mit Art. 49 EG-Vertrag (Dienstleistungsfreiheit) vereinbar. Die zentrale Begründung ist die Unangemessenheit des Verbots, da es weniger einschränkende Maßnahmen zur Bekämpfung von Spielsucht und zum Schutz von Jugendlichen gibt, z.B. die Registrierung und Identifizierung von Spielern.³⁸ Deutschland macht demgegenüber vor allem geltend, dass die Gefahren des Internets aus der Anonymität und der fehlenden sozialen Kontrolle resultieren. Hierbei bezieht sich die Anonymität nicht auf die Stellung des Spielers gegenüber dem Anbieter von Glücksspielen, sondern auf die spezifische Situation, jederzeit über einen PC an einem beliebigen Ort an Spielen teilzunehmen. Von deutscher Seite wird in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass sich ein Verbot nicht auf die Frage der Verhältnismäßigkeit der Mittel beschränken lässt. Nach der ständigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist das angestrebte Schutzniveau Sache der Mitgliedstaaten.³⁹

In einer weiteren Mitteilung der Kommission werden andere Vorschriften des GlüStV angesprochen, die dem europäischen Recht widersprechen können. Dies sind unzulässige Einschränkungen bei der Inanspruchnahme von Finanzdienstleistungen (Artikel 56 EG-Vertrag) und Werbediensten im Zusammenhang mit dem Glücksspiel. Hierbei geht es in erster Linie um die Beschränkung eines grenzüberschreitenden, in anderen Mitgliedsstaaten erlaubten Spielangebots. Die Kritik der Kommission entzündet sich u. a.

³⁸ 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.

³⁹ Antwort der Bundesregierung auf die ausführliche Stellungnahme der Kommission vom 22. März 2007, in: Mitteilung der Kommission – SG (2007) D/50999 Richtlinie 98/34/EG zur Notifizierung 2006/0658/D.

an Inkonsistenzen. Es wird die Werbung für öffentliches Glücksspiel im Fernsehen verboten, woraus im Umkehrschluss zu folgern sei, dass andere Medien als Vertriebswege zulässig sind. Kritik entzündet sich auch an der Beschränkung von Werbedienstleistungen für bestimmte Glücksspielangebote wie Sportwetten, wohingegen für das Spiel an Glücksspielautomaten mit ihrem höheren Suchtpotenzial kein Verbot formuliert ist.⁴⁰

Mit § 5 Abs. 4 GlüStV wird die Werbung für unerlaubte Glücksspiele verboten. Aus den Erläuterungen ergibt sich allerdings, dass dies nicht für im Ausland rechtmäßig veranstaltete Glücksspiele gilt. Sie können im Inland beworben werden, da eine die Erlaubnispflicht nach § 4 Abs. 1 Satz 1 auslösende Teilnahmemöglichkeit an Glücksspielen im Inland nicht gegeben ist. Die EU-Kommission weist an dieser Stelle auf eine Besonderheit des deutschen Glücksspielmarktes hin, der sich aus der Zuständigkeit der Länder ergibt. Die Erlaubnis für ein Glücksspielangebot wird von einem Bundesland nur für sein „Hoheitsgebiet“ erteilt und somit wird die Werbung regional beschränkt. Die Erläuterungen zu dem Gesetzestext geben keinen Hinweis, wie bei einer Bundesländer übergreifenden Werbung vorzugehen ist. Im Falle eines Werbeverbots würde die wettbewerbsrechtlich nicht zulässige regionale Aufteilung des deutschen Glücksspielmarkts in Deutschland, die von den Ländern mit dem Staatsvertrag angestrebt wird, weiter verfestigt.

Wegen der Zuständigkeit der Länder stellen die §§ 4, 12 und 19 GlüStV hohe Hürden für den Markteintritt zur Vermittlung von Glücksspieldienstleistungen dar. Ein bundesweit tätiger Spielvermittler muss sich für jedes Bundesland eine getrennte Erlaubnis beschaffen, ohne dass ein Rechtsanspruch besteht. Die Begrenzung der Zahl der Verkaufsstellen (§ 10 GlüStV) gibt de facto kaum Möglichkeiten für gewerbliche Spielvermittler, im deutschen Markt Fuß zu fassen. Auch fehlen Hinweise auf ein Verfahren

⁴⁰ Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen, Stellungnahme zu dem notifizierten Entwurf für einen Staatsvertrag zum Glücksspielwesen (Markt.E2/KD/dd D (2007) 5757), Brüssel, der 14. Mai 2007.

für Ausschreibungen zur Vergabe von Lizenzen, die die europarechtlich notwendigen Voraussetzungen für Transparenz und Nichtdiskriminierung erfüllen. Hierin sieht die Kommission die Gefahr einer Beschränkung der Niederlassungsfreiheit (§ 43 EG-Vertrag) und der Dienstleistungsfreiheit (§ 49 EG-Vertrag).

In diesem Zusammenhang ist auch der Beschluss der 10. Beschlussabteilung des Bundeskartellamts zur Prüfung eines Verstoßes gegen §§ 1, 21 GWB und Art. 81, 82 EG vom 23. August 2006 von Bedeutung. Das Kartellamt untersagt unter Verweis auf § 32 GWB dem Deutschen Lotto- und Totoblock (DLTB) und den verbundenen Unternehmen die Errichtung von Marktzutrittsbarrieren. Dies betrifft

- die Abschottung des Vertriebsnetzes, d.h. ein Schutz der Lotto- und Totoannahmenstellen vor privatwirtschaftlicher Konkurrenz (die im DLTB zusammengeschlossenen Gesellschaften hatten sich verpflichtet, die von „terrestrisch“ tätigen gewerblichen Anbietern realisierten Glücksspielumsätze nicht anzunehmen) und
- die regionale Aufteilung des Marktes dadurch, dass die in einem Bundesland ansässigen Spieler nur die Angebote der dort ansässigen Landesgesellschaft in Anspruch nehmen dürfen.⁴¹

Der vom DLTB eingelegte Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz gegen die Anordnungen des Bundeskartellamts blieb größtenteils erfolglos⁴². Im Hauptsacheverfahren bestätigte das Oberlandesgericht Düsseldorf den mit der Beschwerde des DLTB angegriffenen Beschluss des Bundeskartellamts⁴³.

Die länderbezogene Aufteilung des Glücksspielmarkts wird ebenfalls in der Stellungnahme der EU-Kommission vom 14. Mai 2007 problematisiert und steht im Wider-

⁴¹ B 10 – 92713 – Kc - 148/05

<http://www.bundeskartellamt.de/wDeutsch/download/pdf/Kartell/Kartell06/B10-148-05.pdf>

⁴² Beschluss des OLG Düsseldorf, Az. VI – 15/06 (v), vom 23. Oktober 2006; Beschluss BGH, Az. KVR 31/06, vom 8. Mai 2007.

⁴³ Beschluss OLG Düsseldorf, Az. V – 15/06 (v), vom 8. Juni 2007.

spruch zu der Verpflichtung der Bundesrepublik, keine Maßnahmen einzuführen, die die praktische Wirksamkeit der EG-Wettbewerbsregeln beeinträchtigen können. Hierbei geht es um das Erfordernis der „Lokalisierung“ im Zusammenhang mit der Veranstaltung und Vermittlung öffentlicher Glücksspiele. Das Verbot der Nutzung des Internets in Verbindung mit dem Erfordernis der Erlangung einer Erlaubnis des Bundeslandes für die Einführung eines Glücksspielangebots begrenzt die Aktivitäten der Lottogesellschaften auf das Bundesland, in dem sie tätig sind. Diese Bestimmungen schreiben die regionale Aufteilung des Glücksspielmarktes fest, die das deutsche Kartellamt in seiner Entscheidung vom 23. August 2007 verurteilt hat.⁴⁴

Die Bundesregierung hat am 6. Juli 2007 in einer abschließenden Stellungnahme der Europäischen Kommission mitgeteilt, dass an den von der Kommission geprüften Vorschriften festgehalten werden soll und diese Vorschriften als endgültige Fassung des Regelungsentwurfs mitgeteilt werden. Die Bundesrepublik hat sämtliche Pflichten, die ihr nach den Richtlinien über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften sowie Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft obliegen, erfüllt. Zu den kritisierten Themenkomplexen

- Beschränkung des freien Kapitalverkehrs,
- Werbebeschränkungen,
- Begrenzung der Verkaufsstellen – Beschränkung der Vertriebswege und
- Wettbewerbsbeschränkungen

übermittelt sie der Kommission Erläuterungen, die sich u. a. auf Klarstellungen zum deutschen Recht beziehen, aber auch aufzeigen, dass das Gesetz noch über Durchführungsverordnungen zu konkretisieren ist, bevor eine europarechtliche Bewertung möglich ist, wie beispielsweise bei der Begrenzung der Verkaufsstellen.

⁴⁴ Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen, Stellungnahme zu dem notifizierten Entwurf für einen Staatsvertrag zum Glücksspielwesen (Markt.E2/KD/dd D (2007) 5757), Brüssel, der 14. Mai 2007, S. 7.

Der Vertrag wurde rechtzeitig von allen Ländern ratifiziert und ist zum 1. Januar 2008 in Kraft getreten. Auch Schleswig-Holstein, das von allen Ländern die größten Vorbehalte gegenüber einer Beibehaltung des staatlichen Monopols hatte, ist auf die Linie der Mehrheit eingeschwenkt. Der schleswig-holsteinische Innenminister, Ralf Stegner, begründete anlässlich der abschließenden Beratung des Landtags die Zustimmung der Regierung zum Glücksspielstaatsvertrag mit dem Hinweis auf seine Überzeugung, dass dieser mit den Vorgaben der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum Glücksspielwesen vereinbar ist. Er weist in diesem Kontext allerdings auch darauf hin, dass der Wissenschaftliche Dienst des Landtags und andere europa- und verfassungsrechtliche Bedenken geltend gemacht haben, ohne allerdings im Einzelnen darauf einzugehen. Die fiskalpolitischen Wirkungen des Erhalts des staatlichen Monopols schätzt er positiv ein und bezieht sich dabei auf Nordwestlotto Schleswig-Holstein (NSH): ...bei einer Liberalisierung des Lotterie- und Sportwettenmarktes [rechnet NSH] mittelfristig mit einer Halbierung der Umsätze und der Abgaben an das Land und langfristig mit einer Entwicklung gegen Null.⁴⁵

Der GlüStV enthält eine Reihe von Regelungen zur Kanalisierung des Spieltriebs, zur Vermeidung von übermäßigem Spielen und den Folgen des exzessiven Spielerverhaltens. Die Bundesregierung beruft sich gegenüber der Europäischen Kommission auf das nationale Recht, die Höhe des Schutzniveaus gegenüber den negativen Folgen des Glücksspiels festzulegen. Die zu diesem Zweck errichteten Marktzutrittsbarrieren stehen im Spannungsfeld zwischen dem Recht der freien Berufsausübung und der Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes auf der einen Seite sowie den übergeordneten politischen Zielen der Suchtbekämpfung. Die Stellungnahmen der Bundesregierung und der europäischen Kommission weisen auf große Unterschiede in der Bewertung hin, die

⁴⁵ Ralf Stegner im Landtag: Glücksspielvertrag dient dem Gemeinwohl, Pressemeldung des Innenministeriums des Landes Schleswig-Holstein vom 13. Dezember 2007

sich sowohl auf die Verhältnismäßigkeit als auch auf die Konsistenz der einzelnen Maßnahmen beziehen. Es steht zu erwarten, dass in den kommenden Jahren die europa- und wettbewerbsrechtliche Tragfähigkeit des Glücksspielstaatsvertrags einem juristischen Härte-test unterzogen werden wird.