

Vieweg, Hans-Günther

**Research Report**

## Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft im Spannungsfeld unternehmerischer Freiheit und staatlicher Regulierung

ifo Forschungsberichte, No. 94

**Provided in Cooperation with:**

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

*Suggested Citation:* Vieweg, Hans-Günther (2018) : Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft im Spannungsfeld unternehmerischer Freiheit und staatlicher Regulierung, ifo Forschungsberichte, No. 94, ISBN 978-3-95942-051-8, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/191305>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft im Spannungsfeld unternehmerischer Freiheit und staatlicher Regulierung

Wirtschaftsentwicklung 2017 und Ausblick 2018/2019

*Hans-Günther Vieweg*



# Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft im Spannungsfeld unternehmerischer Freiheit und staatlicher Regulierung

Wirtschaftsentwicklung 2017 und Ausblick 2018/2019

Studie im Auftrag der Deutschen Automatenwirtschaft e.V. (DAW)

*Autor*

Dr. Hans-Günther Vieweg

August 2018

**ifo** INSTITUT

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

ifo Zentrum für Industrieökonomik und neue Technologien

### **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN: 978-3-95942-051-8

Alle Rechte, insbesondere das der Übersetzung in fremde Sprachen, vorbehalten. Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlags ist es auch nicht gestattet, dieses Buch oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) oder auf andere Art zu vervielfältigen.

© ifo Institut, München 2018

Druck: ifo Institut, München

ifo Institut im Internet:  
<http://www.cesifo-group.de>

# Inhaltsverzeichnis

<b>1 Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Unterhaltungsautomatenwirtschaft .....</b>	<b>1</b>
Als Teil der Freizeitwirtschaft bietet die Branche vorwiegend Unterhaltung an Geldspielgeräten .....	1
Ein vertikal strukturierter Wirtschaftszweig.....	3
Industrieunternehmen expandieren zunehmend auf Auslandsmärkten .....	4
Aufstellunternehmen sind weiter auf heimischen Märkten erfolgreich.....	5
Gewerbliches Geldspiel stärkt die kommunale Steuerkraft ... ..	6
... und wird zur tragenden Säule des regulierten Glücks- und Gewinnspielmarkts.....	7
<b>2 Evaluierung der Regulierung des Glücks- und Gewinnspielmarktes in Deutschland .....</b>	<b>9</b>
Eine Besonderheit: Die zweigeteilte Regulierung des deutschen Marktes .....	10
2005 bis 2012: Grundlegender Wandel in der Regulierung des Glücks- und Gewinnspielmarkts .....	11
Der GlüStV 2012 stärkt das Angebot der Länder, .....	14
... verbleibt auf europäischer Ebene weiter in der Kritik .....	15
... und dient der Begrenzung des gewerblichen Geldspiels.....	16
<b>3 Marktregulierung und die Perspektiven des gewerblichen Geldspiels.....</b>	<b>21</b>
Der GlüStV 2012 hat die gesetzten Ziele nicht erreicht.....	21
Die sechste Verordnung zur Änderung der SpielV verschärft die Regulierung des gewerblichen Geldspiels, ... ..	23
... gleichzeitig wird die Sicherheit der GSG bezogen auf den Jugend- und Spielerschutz gestärkt.....	24
Der Kapazitätsabbau bei Geldspielgeräten wird im stationären Markt zu einer Herausforderung für die Exekutive ... ..	24
... und beim Internet-basierten Angebot für den Gesetzgeber.....	26
Eckpunkte einer zukunftsfähigen Regulierung des Glücks- und Gewinnspielmarktes....	26
Integration des gewerblichen Geldspiels in eine europarechtskonforme Regulierung....	29
<b>Quellenverzeichnis .....</b>	<b>32</b>



## Zusammenfassung

Das gewerbliche Geldspiel ist eine wirtschaftliche Aktivität, die dem Bundesrecht unterliegt. Im Rahmen der Föderalismusreform wurde die Regulierung der Spielhallen den Ländern zugeordnet. Die Länder nutzten die gewonnene Zuständigkeit mit dem 2012 in Kraft getretenen Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV 2012). Sie regulierten das Geldspiel mittels quantitativer Beschränkungen (z.B. Mindestabstandsgebot, Verbot von Mehrfachkonzessionen). Die Übergangsfrist zur Anwendung der Vorschriften auch für Bestandsspielhallen ist weitgehend zum 1. Juli 2017 abgelaufen. Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) mit seinen Urteilen vom 16. Dezember 2016 und das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) mit seinem Beschluss vom 7. März 2017 haben zwar die Rechtmäßigkeit des Glücksspielstaatsvertrags bestätigt, allerdings müssen die verfassungsrechtlich gewährten Grundrechte der Aufstellunternehmer gewährleistet werden. Inwieweit die von der Exekutive entwickelten Auswahlverfahren diesem Anspruch genügen, wird zurzeit in einer Vielzahl von anhängigen Gerichtsverfahren einer rechtlichen Prüfung unterzogen. Bisher sind aufgrund des „Schwebezustands“ erst wenige Spielhallenstandorte geschlossen worden. Bei unveränderter Rechtslage kann aber mit einem Abbau von mehr als der Hälfte aller Geldspielgeräte (GSG) gerechnet werden.

Der Beitrag liefert in einem ersten Abschnitt eine Beschreibung der Unterhaltungsautomatenwirtschaft, ihrer ökonomischen Relevanz und ihrer Leistungsfähigkeit. Der zweite Abschnitt beschäftigt sich mit der für die Branche relevanten Regulierung. Dazu muss über den Gewinnspielmarkt hinaus auch der Glücksspielmarkt in die Betrachtung einbezogen werden. Dies ist notwendig, da das gewerbliche Geldspiel nicht mehr ausschließlich der Jurisdiktion des Bundes, sondern zusätzlich auch der der Länder unterliegt. Außerdem verschmelzen im Zeitalter von Internet und Digitalisierung die Grenzen zwischen den verschiedenen Marktsegmenten. Im dritten Abschnitt werden die Perspektiven für die Unterhaltungsautomatenwirtschaft im Rahmen des von den Ländern gegenwärtig in Kraft gesetzten Regimes, das auf eine Zurückdrängung der Branche gerichtet ist, untersucht, sowie seine Implikationen für die Effektivität und Effizienz der Marktregulierung. Abschließend werden auf diesen Erfahrungen aufbauend zentrale Elemente einer europarechtskonformen, über alle Spielformen kohärenten und systematisch konsistenten Regulierung des Glücks- und Gewinnspielmarkts benannt.

## Abstract

Commercial gaming is an economic activity governed by federal law. As part of the federalism reform, regulatory authority over the amusement arcades was assigned to the Länder. They used the acquired competence with the Interstate Treaty on Gambling, which came into force in 2012 (GlüStV 2012), and regulated gaming by means of quantitative restrictions (e.g. mandatory minimum distances, the ban of multi-concessions). The transitional period for the application of the provisions also for existing amusement arcades largely expired on 1 July 2017. The Federal Administrative Court (BVerwG) with its judgments of 16 December 2016 and the Federal Constitutional Court (BVerfG) with its decision of 7 March 2017 have indeed confirmed the legality of the Interstate Treaty on Gambling. However, the constitutionally granted fundamental rights of the operators must be guaranteed. The extent to which the selection procedures developed by the executive body meet this requirement is currently under legal review in a large number of pending legal proceedings. So far, only a few amusement arcades have been closed due to this state of uncertainty. If the legal situation remains unchanged, however, a reduction of more than half of all amusement-machines with prizes (AWP) can be expected.

This study provides in a first section a description of the German coin-operated gaming and amusement machine industry, its economic relevance and its performance. The second section deals with regulation relevant to the sector. In addition to the gaming market, the gambling market must also be considered. This is necessary because commercial gaming is no longer exclusively subject to the jurisdiction of the federal government but also to that of the Länder. Moreover, in the age of internet and digitization, the boundaries between different market segments are merging. The third section examines the prospects for the amusement machine industry in the context of the regime currently being put in place by the Länder, which is aimed at pushing back the industry, and its implications for the effectiveness and efficiency of market regulation. In conclusion and based on experience, essential elements of a regulation of the gaming and gambling market are detailed which are in conformity with European law, coherent and systematically consistent across all forms of gaming and gambling.



# 1 Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Unterhaltungsautomatenwirtschaft

## Als Teil der Freizeitwirtschaft bietet die Branche vorwiegend Unterhaltung an Geldspielgeräten

Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft bietet ihren Kunden mit Geldspielgeräten (GSG) das Spiel um „Kleines Geld“. Sie bilden das wirtschaftliche Rückgrat der Branche. Aufgrund der durch die Gewerbeordnung (GewO) i.V.m. der Spielverordnung (SpielV) strikt begrenzten Einsätze, Gewinn- und Verlustmöglichkeiten steht die Unterhaltung im Zentrum des Spiels. Es besteht im Gegensatz zum Glücksspiel im strafrechtlichen Sinne keine Gefahr, dass der Spieler unangemessen hohe Verluste in kurzer Zeit erleidet (§ 33e Abs. 1 S. 1 GewO). Glücksspiel ist in Deutschland gemäß § 284 StGB generell verboten, steht jedoch unter einem Erlaubnisvorbehalt der Länder. Andere Unterhaltungsautomaten umschließen Touch-Screen-Geräte, Bildschirmspielgeräte, Fahr-simulatoren, Flipper und Internet-Terminals.<sup>1</sup> Sportspielgeräte wie Billard, Dart, Tischfußball, Airhockey ergänzen im Wesentlichen das Angebotsportefeuille. Musikautomaten spielen im multimedialen Zeitalter kaum noch eine Rolle.

Bis Mitte des letzten Jahrzehnts bildeten elektromechanische Bauteile die Basis der GSG. Diese Technologie behinderte die Entwicklung eines breiten, abwechslungsreichen Angebots. Der technische Fortschritt in der Elektronik und die Digitalisierung ermöglichten grundlegende Innovationen in Hard- und Software der GSG. In Verbindung mit der fünften Verordnung zur Änderung der SpielV, die zum 1. Januar 2006 in Kraft trat, wurde durch den Paradigmenwechsel ein Rechtsrahmen für entsprechende Produktinnovationen geschaffen. Während Spieleinsätze, Gewinn- und Verlustmöglichkeiten weiterhin strikt beschränkt blieben, konnte eine Vielzahl von Spielen mit unterschiedlichen Abläufen und Plots entwickelt werden. Diese neuen GSG bieten 20 und mehr videobasierte, vielfach dreidimensional animierte Spiele (Multigamer), aus denen der Gast sich eines auswählen kann. So genannte Feature-Games mit unterschiedlichen Themen und Spielplänen, die Geldgewinne bei einem erfolgreichen Spielablauf ausschütten, gehören zum Sortiment.

---

<sup>1</sup> Letztere waren erst 2007 als Angebot für Gäste auf den Markt gekommen, die traditionell nicht in Spielhallen zu finden waren. Im Rahmen der Verschärfung der Regulierung des gewerblichen Geldspiels durch den Glücksspielstaatsvertrag, der zum 1.7.2012 in Kraft trat, und den länderspezifischen Spielhallenregelungen kam es in einigen Ländern zu einem Verbot. Generell bestehen Bedenken, dass mit den Terminals Glücksspiel im Internet möglich sein könnte, obwohl entsprechende Filter eingebaut sind. Aufgrund von Unsicherheiten über ihren legalen Betrieb sind sie zwischenzeitlich weitgehend abgebaut worden.

**Tabelle 1: Unterhaltungsautomaten und Sportspielgeräte**

Gerätetypen	2013	2014	2015	2016	2017			
	Aufgestellte Geräte <sup>a), b)</sup>						Erlöse <sup>c)</sup>	
	1000 Stück						in % <sup>d)</sup>	Mill. €
<b>Unterhaltungsautomaten und Sportspielgeräte</b>							<b>60</b>	<b>0,8</b>
<b>Unterhaltungsautomaten ohne Geldgewinn</b>	<b>35,0</b>	<b>30,0</b>	<b>25,0</b>	<b>20,0</b>	<b>18,0</b>	<b>6,1</b>		
Flipper	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	0,8		
Internet-Terminals	19,5	15,0	10,0	5,0	3,0	1,0		
Punktespiele etc. <sup>e)</sup>	2,5	2,4	2,4	2,4	2,4	0,8		
Bildschirmspielgeräte	10,8	10,4	10,4	10,4	10,4	3,6		
<b>Sportspielgeräte<sup>f)</sup></b>	<b>19,8</b>	<b>19,8</b>	<b>19,7</b>	<b>19,7</b>	<b>19,7</b>	<b>6,7</b>		
<b>Geldspielgeräte</b>	<b>267,0</b>	<b>269,0</b>	<b>267,0</b>	<b>264,0</b>	<b>255,0</b>	<b>87,1</b>	<b>7.100</b>	<b>99,2</b>
<b>Gesamt</b>	<b>321,8</b>	<b>318,8</b>	<b>311,7</b>	<b>303,7</b>	<b>292,7</b>	<b>100</b>	<b>7.160</b>	<b>100,0</b>

a) Die Bestandsschätzung für alle Geräte per 31.12. basiert auf Erhebungen des VDAI und anderen verfügbaren empirischen Studien (**GSG**: AkS, Hochrechnung auf den Gesamtbestand in Deutschland und Berechnung des aktuellen Bestands auf Basis eigener Schätzungen und Firmenbefragungen; **andere Geräte**: IFH, Firmenbefragung); - b) Enthalten sind Geräte von VDAI-Mitgliedsfirmen und anderen Herstellern. Neben verkauften Geräten sind auch solche auf Miet- und Leasingbasis enthalten; - c) Erlöse der Aufstellunternehmen aus dem Betrieb von Unterhaltungsautomaten mit und ohne Gewinn und Sportspielgeräten = Kasseninhalt (inkl. Wirteanteil, Mehrwertsteuer (MwSt), Vergnügungssteuer etc.); - d) von gesamt; - e) Touch-Screen-Geräte, Musik- und sonstige Unterhaltungsautomaten; - f) Billard, Dart, Tischfußball, Kegelbahnen, Bowling, Air Hockey etc.

Quelle: Statistisches Bundesamt; VDAI; Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. (AKS); IFH Institut für Handelsforschung GmbH (IFH); eigene Berechnungen.

Die Attraktivität der Multigamer hat zu einer partiellen Substitution insbesondere von Unterhaltungsautomaten ohne Geldgewinn geführt, die sowohl bei der technologischen Entwicklung als auch bei Spielinnovationen an Boden verloren. Die seit 2006 hohe Innovationsgeschwindigkeit im Produktbereich der GSG hat sie zum vorherrschenden Angebot der Aufstellunternehmen mit Anteilen von 87% bei der Zahl der 2017 aufgestellten Geräte und 99% bei den Bruttoerlösen<sup>2</sup> werden lassen. (Tabelle 1)

<sup>2</sup> Bruttoerlöse = Kasseninhalt inkl. Wirteanteil, Mehrwertsteuer (MwSt) Vergnügungssteuer etc.

### **Box 1: Erläuterungen zur Datenbasis des Gewinnspielmarkts:**

Für GSG existiert eine Datenerhebung des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. (AK), die alle zwei Jahre durchgeführt wird. Es werden in allen Kommunen mit mehr als 10 000 Einwohnern bundesweit alle GSG in Spielhallen und in der Gastronomie erfasst. Für Bayern, Hamburg und Berlin sind keine Informationen für GSG in der Gastronomie verfügbar. Zum 1.1.2016 meldet der AK einen Bestand von insgesamt 208 176 GSG (S. Trümper (2016); Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland, Unna November 2016, S. 61, 62). Auf dieser Datenbasis wird eine Hochrechnung auf den tatsächlichen Bestand an GSG in Deutschland durchgeführt. Zur Abschätzung der Entwicklung bis zum Jahreswechsel 2017 / 2018 wurden die Tendenzen sowohl mit Herrn Trümper vom AK, der an der aktuellen Auswertung arbeitet, als auch mit Vertretern der Branche diskutiert, und eine Schätzung erstellt. Die Hochrechnung ergibt einen um ein Zwanzigstel höheren Bestand. Die Arbeiten des ifo Instituts für die Automatenwirtschaft haben seit vielen Jahren dieses Procedere angewendet, dass sich ex-post als zuverlässig erwies.

Die Umsätze mit GSG können seit 2009 mit Hilfe der Statistik der Umsatzsteuervoranmeldungen nachvollzogen werden. Die Information reicht bis zum vorletzten Jahr vor der Berichterstattung zurück. Eine Weiterrechnung und Prognose werden unter Verwendung der vom Statistischen Bundesamt veröffentlichten Vergnügungssteuer aus dem Betrieb von GSG und u.ä. durchgeführt.

Die Statistik zu den Unterhaltungsautomaten ohne Geldgewinn und Sportspielgeräten basiert auf einer jährlichen Erhebung des Instituts für Handelsforschung GmbH (IFH) zur betriebswirtschaftlichen Situation der Aufstellunternehmen. Ergänzend werden – soweit verfügbar – Umfragen des AK zum Bestand der Geräte zur Berechnung herangezogen. Dieser Markt verliert seit Jahren an Bedeutung und folgt anderen Gesetzmäßigkeiten. Er ist durch eine geringere Innovationsgeschwindigkeit und niedrigere Kapitalproduktivität gekennzeichnet.

## Ein vertikal strukturierter Wirtschaftszweig

Mittelständische, inhabergeführte Unternehmen dominieren den Betrieb von GSG, Unterhaltungsautomaten und Sportspielgeräten in Spielhallen und in der Gastronomie. Die Branche umfasst neben den Betreibern auch die Hersteller der Geräte, sowie den Großhandel. Diese Dreiteilung ist seit 2006 einem von den Herstellern forcierten Wandel ausgesetzt. Sie haben den Direktvertrieb ausgebaut und den Verkauf ihrer Produkte zugunsten von Miete und Leasing zurückgefahren. Der Großhandel, der traditionell das Bindeglied zwischen den Geräte produzierenden Herstellern und den Aufstellunternehmen ist, hat sich zunehmend zum Dienstleister gewandelt. Die vormals primär im Bereich der Warendistribution tätigen Firmen sind vielfach zu Beratern für ihre Kunden geworden. Sie entwickeln Geschäftsmodelle, erarbeiten Finanzierungspläne, gestalten Spielhallen etc. Die Umsätze der herstellenden Industrieunternehmen und des Großhandels sind in ihren Funktionen nicht mehr sauber zu trennen.

Die Industrieunternehmen, der Großhandel und andere branchenspezifische Dienstleister, die den Aufstellunternehmen vorgelagert sind, d.h. Güter produzieren und Leistungen für sie erbringen, werden im Folgenden zusammengefasst. Die Umsätze dieses Upstream-Sektors werden durch Befragungen der wesentlichen Akteure im Markt erhoben. Sie umfassen neben der Produktion die Verkäufe, Miete und Leasing von Geräten, sowie alle Vertriebs-, Finanzierungs-, Beratungs- und sonstige branchenspezifische Dienstleistungsaktivitäten.

Die statistische Basis der industriellen Aktivitäten bilden die Herstellkosten, die von den Produzenten unter der Position „Spiele mit Münzen oder Spielmarken“ an das Statistische Bundesamt gemeldet werden. Die Herstellkosten werden als „darunter Position“ bei den Upstream-Umsätzen ausgewiesen, da sie implizit – abgesehen von Lagerveränderungen und der Verrechnung jahresübergreifender Zahlungen – in den Umsätzen der Gerätehersteller enthalten sind und über

Mietzahlungen vergütet werden.<sup>3</sup> Der Sektor kommt auf nur rund ein Zehntel der branchenweiten Umsätze, den wesentlichen Beitrag liefern die Aufstellunternehmen. (Tabelle 2)

**Tabelle 2: Struktur und Umsätze der Unterhaltungsautomatenwirtschaft**

Branchenebene	2013	2014	2015	2016	2017	
	Mill. €					in %
<b>Summe</b>	<b>6.340</b>	<b>6.630</b>	<b>7.215</b>	<b>7.770</b>	<b>7.920</b>	<b>100,0</b>
<b>Upstream-Umsatz gesamt<sup>a)</sup></b>	<b>800</b>	<b>800</b>	<b>850</b>	<b>860</b>	<b>760</b>	<b>9,6</b>
darunter:						
Industrieproduktion <sup>b)</sup>	460	460	570	540	450	5,7
<b>Aufstellerbereich, gesamt<sup>c)</sup></b>	<b>5.540</b>	<b>5.830</b>	<b>6.365</b>	<b>6.910</b>	<b>7.160</b>	<b>90,4</b>
Geldspielgeräte <sup>d)</sup>	5.450	5.750	6.300	6.850	7.100	89,6
Unterhaltungsautomaten, Sportspielgeräte	90	80	65	60	60	0,8

a) Umsatz von Herstellern, Großhandel und anderen branchenspezifischen Dienstleistern mit Aufstellunternehmen (Absatz von GSG bzw. Spielpaketen, anderen Unterhaltungsautomaten und Sportspielgeräten über Kauf, Miete und Leasing sowie Finanzierung, Beratung und sonstige Dienstleistungen); - b) Herstellkosten für GSG, andere Unterhaltungsautomaten und Sportspielgeräte auf Basis der Produktionsmeldungen an das Statistische Bundesamt unter Hinzuschätzung der aufgrund von Geheimhaltung nicht ausgewiesenen Positionen; - c) Erlöse der Aufstellunternehmen aus dem Betrieb von Unterhaltungsautomaten mit und ohne Gewinn und Sportspielgeräten = Kasseninhalt inkl. Wirteanteil, MwSt, Vergnügungssteuer etc.; - d) 2013 - 2016 auf Basis der Statistik „Umsatzsteueranmeldungen“ des Statistischen Bundesamts, 2017 auf Grundlage von Unternehmensangaben vorausgeschätzt.

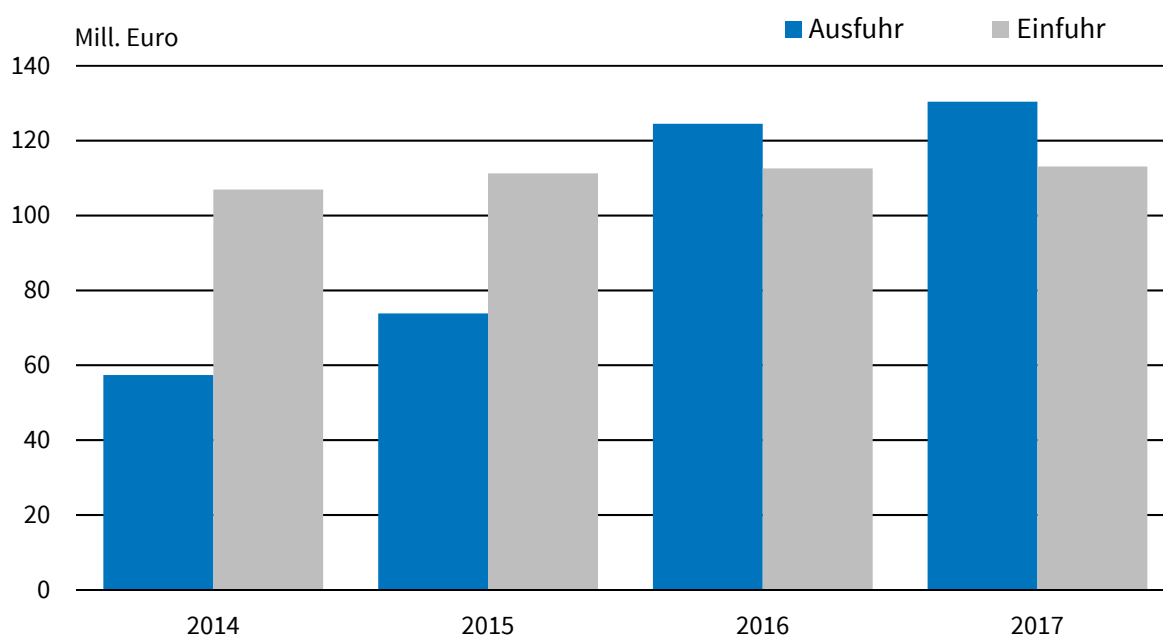
Quelle: Statistisches Bundesamt; VDAI; IFH Institut für Handelsforschung GmbH; eigene Berechnungen.

## Industrieunternehmen expandieren zunehmend auf Auslandsmärkten

Die Hersteller der Geräte bedienen nicht nur den deutschen Markt. Es besteht eine intensive Handelsverflechtung mit dem Ausland. Inländische Produzenten haben ihre Aktivitäten im Ausland deutlich ausgeweitet. Über Direktinvestitionen hinaus haben sie in den letzten Jahren auch den Export von Geräten forciert, dies, obwohl die jeweils nationale Jurisdiktion insbesondere bei GSG ein bedeutendes Handelshemmnis darstellt. Neben strategischen Überlegungen zur Erschließung neuer Märkte spielen hier auch die mit dem Inkrafttreten des Glücksspielstaatsvertrags (GlüStV 2012) zum 1. Juli 2012 verschlechterten Rahmenbedingungen für Investitionen im Inland eine Rolle. Das über viele Jahre strukturelle Defizit im Außenhandel hat sich 2016 erstmals in einen Handelsüberschuss verkehrt. 2017 wurden mehr als 30% der Produktion exportiert. (Abbildung 1)

<sup>3</sup> Zu einer ausführlichen Darstellung der Statistik, siehe: Hans-Günther Vieweg; Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2015 und Ausblick 2016, März 2016, München, S. 28ff.

Abbildung 1: Außenwirtschaftliche Verflechtung im Handel mit Unterhaltungsautomaten <sup>a)</sup>



a) mit und ohne Geldgewinnmöglichkeiten und Sportspielgeräten, Warenverzeichnis der Außenhandelsstatistik: WA95043010, WA95043020, WA95043090.

Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen.

© ifo Institut

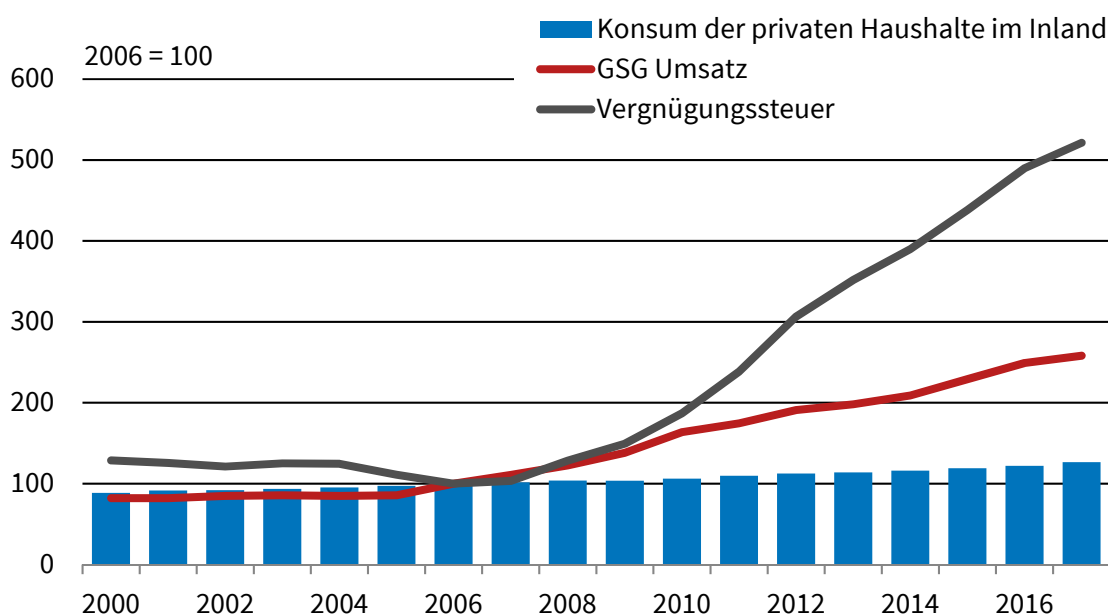
## Aufstellunternehmen sind weiter auf heimischen Märkten erfolgreich

Das gewerbliche Geldspiel hatte bis zum Jahr 2005 unter schlechten Rahmenbedingungen gelitten und Marktanteile verloren, selbst die kommunalen Einnahmen aus Vergnügungssteuern sanken bei steigenden Steuersätzen. Der Gesetzgeber hatte die Situation erkannt und mit der fünften Verordnung zur Änderung der SpielV einen Rahmen geschaffen, um dem Geldspiel die Möglichkeit zu geben, auf Augenhöhe mit dem staatlichen Glücksspiel und dem Spiel im Internet konkurrieren zu können. Unter den verbesserten Rahmenbedingungen konnten die Bruttospieleerträge (BSE)<sup>4</sup> im Zeitraum von 2006 bis 2017 mit einer Rate von 9,7% p.a. expandieren, ein Anstieg auf rund das 2,5-fache.

Neben den veränderten Rahmenbedingungen und den Produktinnovationen waren für die dynamische Expansion auch neue Geschäftsmodelle verantwortlich, die auf eine stärkere Integration von Spielhallen in Einrichtungen der Freizeitwirtschaft neben Kinos, Cafés, Bowling Centers etc. gerichtet waren. Das Image der Branche wandelte sich. Neue Kundengruppen konnten erschlossen werden.

<sup>4</sup> BSE = Spielereinsatz minus Spielergewinn = Spieleraufwand = Kasse der GSG (inkl. Wirteanteil, MwSt, Vergnügungssteuer etc.)

Abbildung 2: Das gewerbliche Geldspiel und wichtige Kenngrößen



Quelle: Statistisches Bundesamt; VDAI; eigene Berechnungen.

© ifo Institut

Überproportional zu dieser Entwicklung expandierten die kommunalen Einnahmen aus der Vergnügungssteuer mit einer Rate von 13,8 % p.a., auf etwa das Fünffache. Dieser dynamische Anstieg wurde durch zwei Faktoren ausgelöst, durch Umstellungen der Bemessungsgrundlage für die Besteuerung und Anhebungen der Steuersätze.<sup>5</sup> (Abbildung 2)

## Gewerbliches Geldspiel stärkt die kommunale Steuerkraft ...

Der Erfolg der Unterhaltungsautomatenwirtschaft mit ihren rund 70.000 Beschäftigten hat sie zu einem wichtigen Zahler von Steuern werden lassen. Für die zumeist mittelständisch organisierten Aufstellunternehmen lässt sich die Abgabenbelastung vor Abzug der Ertragssteuern und den Steuern und Abgaben der Arbeitnehmer über den Zeitraum von 2006 bis 2017 abschätzen. Nicht in die Betrachtung einbezogen sind die Steuern und Abgaben der Gerätehersteller, des Großhandels und der branchenspezifischen Dienstleister.

In diesem Zeitraum ist die Steuerlast der Aufstellunternehmen von 23% auf 30% – gemessen an den Nettoerlösen<sup>6</sup> angestiegen. In absoluten Zahlen hat sich die Summe aus der insgesamt abgeführten Umsatzsteuer, der Vergnügungssteuer und der Gewerbesteuer von 570 Mill. € auf 1.800 Mill. € erhöht, die zum größten Teil bei den Kommunen verbleibt. Unter Einschluss der geräte-

<sup>5</sup> Zum Systemwechsel bei der Vergnügungssteuer siehe: Hans-Günther Vieweg; Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2009 und Ausblick 2010, München; Januar 2010, S. 36f.

<sup>6</sup> Nettoerlöse = BSE exkl. MwSt.

herstellenden Unternehmen und der branchenspezifischen Dienstleister kann inklusive der Ertragssteuern und Sozialabgaben von einem Aufkommen i.H.v. 2.500 Mill. € für die gesamte Branche ausgegangen werden. (Tabelle 3)

**Tabelle 3: Erlöse und steuerliche Belastung der Aufstellunternehmen**

Indikator	2006	2012	2016	2017 <sup>a)</sup>
	Mill. €			
Umsatz, brutto <sup>b)</sup>	2.970	5.350	6.910	7.160
Umsatz, netto <sup>c)</sup>	2.496	4.496	5.807	6.017
	in % des Nettoumsatzes <sup>d)</sup>			
Umsatzsteuer, in Rechnung gestellt	19,0	18,9	18,8	18,8
Umsatzsteuer, abgeführt <sup>e), f)</sup>	14,1	11,1	11,5	11,5
Vergnügungssteuer <sup>g)</sup>	7,9	10,1	15,9	16,4
Gewerbsteuer <sup>e)</sup>	0,9	1,3	1,6	1,6
<b>Steuerliche Belastung</b>	<b>22,9</b>	<b>22,4</b>	<b>29,0</b>	<b>29,5</b>

a) Annahme: Anteile der Umsatz- und Gewerbesteuer wie 2016; - b) Erlöse der Aufstellunternehmen aus dem Betrieb von Unterhaltungsautomaten mit und ohne Gewinn und Sportspielgeräten = Kasseneinhalte inkl. Wirteanteil, MwSt, Vergnügungssteuer etc.; - c) exkl. MwSt; - d) Steuerliche Belastung gemäß IFH Institut für Handelsforschung GmbH; - e) Zahlen sind konsistent mit den Angaben des Statistischen Bundesamts; - f) Aufgrund des EuGH Beschlusses vom 17. Februar 2006 "Linneweber" zur Umsatzbesteuerung von GSG ist der Wert für 2006 verzerrt; - g) Vergnügungssteueranteil auf der Grundlage der Umsätze der Aufstellunternehmen und der lt. Statistischem Bundesamt gezahlten Vergnügungssteuer berechnet.

Quelle: Statistisches Bundesamt; IFH Institut für Handelsforschung GmbH; eigene Berechnungen.

## ... und wird zur tragenden Säule des regulierten Glücks- und Gewinnspielmarkts

Zwischen 2006 und 2013 hatte das gewerbliche Geldspiel seine Bruttospielerträge mit einer Rate von 10,3% p.a. dynamisch ausweiten können. In den folgenden Jahren schwächte sich das Wachstum etwas, auf 6,3% p.a., ab. Dies reichte aus, seinen Anteil am gesamten Glücks- und Gewinnspielmarkt weiter ansteigen zu lassen, bis auf 47,4% (2006: ca. 30%). Gleichzeitig fiel der Anteil des staatlichen Glücksspielangebots auf nur noch ein Drittel (2006: ca. 65%).<sup>7</sup> Beide Segmente bilden zusammen den vom deutschen Gesetzgeber regulierten Markt, dessen Anteil am gesamten Glücks- und Gewinnspielmarkt zwischen 2013 und 2017 um 6-Prozentpunkte auf rund 80% fiel. (Tabelle 4)

<sup>7</sup> Zwischen 2013 und 2017 erholte sich die Nachfrage nach dem staatlichen Glücksspielangebot leicht. Diese Entwicklung war allerdings nur einer Trendwende bei den Spielbanken zuzuschreiben, die anderen Marktsegmente kamen kaum über eine Stagnation hinaus. Es war vor allem die Vergabe von Lizenzen an private Betreiber und die Kapazitätsausweitung bei den Slot-Machines, insbesondere in Stadtzentren, die zu einer Expansion der BSE der Spielbanken um 3,8% p.a. beitrugen.

**Tabelle 4: Struktur und Erlöse des Glücks- und Gewinnspielmarktes**

Marktsegment	2013	2017	2013	2017
	Mill. EUR <sup>a)</sup>		in % <sup>b)</sup>	
<b>Regulierter Markt</b>	<b>10.269</b>	<b>12.040</b>	<b>86,0</b>	<b>80,3</b>
Staatliches Angebot <sup>c)</sup>	4.819	4.940	40,4	33,0
GSG	5.450	7.100	45,7	47,4
<b>Nicht-regulierter Markt<sup>d)</sup></b>	<b>1.666</b>	<b>2.951</b>	<b>14,0</b>	<b>19,7</b>
<b>Gesamtmarkt</b>	<b>11.935</b>	<b>14.991</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

a) Bruttospielerträge; - b) Gesamtmarkt; - c) Lotto- und Totoblock, Klassen-, Fernsehlotterien, Spielbanken inkl. der gewerblichen Angebote Pferdewetten, Gewinnsparen; - d) 2017 Trendextrapolation basierend auf der Entwicklung 2013 - 2016.

Quelle: **Staatliches Angebot und GSG:** VDAI-Datenbank; **Nicht-regulierter Markt:** Datenbasis der MECN GmbH veröffentlicht in: HMDIS-MECN, Zwischenbericht Juli 2014; Endbericht des Landes Hessen zur Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags, Endgültige Fassung 10.4.2017 und Jahresreport 2016 der Glücksspielbehörden der Länder, Endgültige Fassung 20.3.2018; eigene Berechnungen

Besonders dynamisch entwickelte sich der nicht vom deutschen Gesetzgeber regulierte Markt, dessen Anteil am gesamten Glücks- und Gewinnspielmarkt 2006 bei etwa 5% der Bruttospielerträge lag. Seitdem ist er auf knapp 20% im vergangenen Jahr angestiegen. Die Wachstumsraten lagen auch im Zeitraum 2013 bis 2017 mit rund 15% p.a. deutlich über dem Trend des regulierten Marktes. (Tabelle 4) Dominiert wird dieses Marktsegment von ausländischen Anbietern, die ihre Kunden vorwiegend über das Internet ansprechen. Angeboten werden Online-Casinospiele, Poker, sogenannte Zweitlotterien<sup>8</sup> und Sportwetten.<sup>9</sup>

**Box 2: Anmerkung zur Quantifizierung des nicht-regulierten Markts.**

Für die Jahre 2013 bis 2016 wurden Marktuntersuchungen von Media&Entertainment Consulting Network (MECN) verwendet, die im Auftrag der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder durchgeführt wurden. Die Datenbasis umfasst den Online-Markt und die Sportwettläden im terrestrischen Markt. Sie diente der Evaluierung des GlüStV 2012 und wurde veröffentlicht im „Endbericht des Landes Hessen zur Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrages“ (Stand: 10. April 2017) und im „Jahresreport 2016 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder – Der deutsche Glücksspielmarkt 2016 – Eine ökonomische Darstellung“ (Stand: 20. März 2018).

Für frühere Jahre muss als Quelle auf Goldmedia zurückgegriffen werden, ein auf den Glücksspielmarkt spezialisiertes Unternehmen. Für den Zeitraum von 2005 bis 2012 existieren Daten für Online-Casinos, -Poker und Online-Wettmarkt, die eine erfreulich gute Übereinstimmung mit MECN im Übergang aufweisen. Für diese Marktsegmente wird eine Langfristbetrachtung als zulässig erachtet. Für die vom Volumen her wichtigen Märkte, den Sportwettläden und den Zweitlotterien, bestehen dagegen – soweit Zahlen vorhanden – gravierende Inkonsistenzen.

<sup>8</sup> Dies sind Wetten ausländischer Anbieter auf die Ergebnisse der staatlichen Lottoziehungen.

<sup>9</sup> Bei Sportwetten liegt der terrestrische Anteil an den gesamten Bruttospielerträgen bei zumindest 60%. Hochgerechnet auf den nicht-regulierten Markt insgesamt entspricht dies 20%. Die anderen Spielformen werden ausschließlich online angeboten. Insgesamt umfasst das Angebot 639 deutschsprachige Websites und 4 000 bis 5 000 Annahmestellen für Sportwetten. Siehe: Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder; Jahresreport 2016 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder - Der deutsche Glücksspielmarkt 2016 – Eine ökonomische Darstellung, Endgültige Fassung 20. März 2018.  
[https://innen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdis/jahresreport\\_2016\\_0.pdf](https://innen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdis/jahresreport_2016_0.pdf) (16-05-2018).



## 2 Evaluierung der Regulierung des Glücks- und Gewinnspielmarktes in Deutschland

Glücksspiele sind mit spezifischen Gefahren und Risiken verbunden, die nach einer entsprechenden Regulierung verlangen. Besteht die Möglichkeit an Glücksspielen teilzunehmen, ist ein Gefährdungspotential gegeben. Ein totales Verbot wird allgemein als nicht effektiv angesehen, da es zu einem Abwandern in die Illegalität käme. Es stellt sich die Frage nach einer adäquaten Regulierung, die einerseits die Teilnahme der Bürger an Glücksspielen beschränkt und andererseits die faktische Wirksamkeit beachtet, Ausweichmöglichkeiten zu begrenzen, um die gesellschaftliche Effizienz durch Regulierungsmaßnahmen positiv zu beeinflussen.<sup>10</sup>

Konkretisiert sind die gesellschaftspolitischen Ziele, die die Notwendigkeit zur Regulierung des Glücks- und Gewinnspielmarkts begründen, in § 1 GlüStV: Er benennt die Bereitstellung eines begrenzten Glücksspielangebots als Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel als ein wichtiges Ziel, um den natürlichen Spieltrieb in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken und der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen auf Schwarzmärkten entgegenzuwirken.

In Deutschland ist Glücksspiel gemäß § 284 StGB verboten. Es steht unter dem Erlaubnisvorbehalt der Länder. Legal kann ein Glücksspiel nur dann in Deutschland sein, wenn der betreffende Anbieter eine Erlaubnis entsprechend § 4 Abs. 1 GlüStV 2012 erhalten hat. Sofern er auf einem vom deutschen Gesetzgeber regulierten Markt tätig ist, wird dieser als Weißer Markt bezeichnet.<sup>11</sup> Ohne eine deutsche Erlaubnis ist ein Unternehmen illegal tätig, egal ob es auf einem regulierten oder nicht-regulierten Markt Glücksspiele anbietet. Die Aktivität findet auf dem Schwarzmarkt statt. Einen Sonderfall stellen die vom Ausland in Deutschland angebotenen Glücksspiele dar, sofern die Anbieter auf eine ordnungsgemäße Zulassung in zumindest einem Mitgliedstaat der EU verweisen können, aber keine deutsche glücksspielrechtliche Erlaubnis besitzen. „Dieser unerlaubte grenzüberschreitende Markt [Graumarkt] bleibt den Verbrauchern potenziell zugänglich, sei es, weil er de facto toleriert wird oder weil keine wirksame Durchsetzung der bestehenden Vorschriften gegeben ist, und ergänzt somit das nationale Angebot, das dem Verbraucher je nach Rechtslage in seinem Mitgliedstaat auf legale Weise offensteht.“<sup>12</sup>

Die Regulierung des deutschen Glücks- und Gewinnspielmarktes ist historisch durch das staatlich monopolisierte Glücksspiel geprägt. Es umfasst die Angebote des Deutschen Lotto- und Toblocks, Fernseh- und Klassenlotterien; anderen Anbietern ist der Marktzutritt verwehrt. Für

---

<sup>10</sup> Monopolkommission; Neunzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission 2010/2011, Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/10365, 20. 07. 2012, Tz. 14

<sup>11</sup> Franz W. Peren, Reiner Clement; Der deutsche Glücks- und Gewinnspielmarkt – Eine quantitative Bemessung von regulierten und nicht-regulierten Glücks- und Gewinnspielangeboten in Deutschland, München, Juli 2016, S. 27.

<sup>12</sup> Europäische Kommission; GRÜNBUCH - Online-Glücksspiele im Binnenmarkt {SEK(2011) 321} Brüssel 2011 [http://ec.europa.eu/internal\\_market/consultations/docs/2011/online\\_gambling/com2011\\_128\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2011/online_gambling/com2011_128_de.pdf) (14/05/2018), S. 6.

Kleinlotterien (Höchstgewinn  $\leq 2$  Mill. €) können die Länder Erlaubnisse erteilen, allerdings dürfen keine wirtschaftlichen Ziele verfolgt werden §§ 12 – 18 GlüStV 2012. Die Spielbanken sind diesbezüglich in einer Zwischenposition, sie werden sowohl in staatlicher Regie als auch mittels der Vergabe von Konzessionen an private Unternehmen betrieben. Der Marktzutritt ist seitens der Länder gemäß § 20 GlüStV 2012 zu beschränken. Eine Regulierung im marktwirtschaftlichen Sinne existiert nur in einigen Marktsegmenten, für die Unternehmen, wenn sie die Voraussetzungen erfüllen, eine Erlaubnis bekommen können. Dies sind insbesondere das gewerbliche Geldspiel, Pferdewetten und das Gewinnsparen, ein Spielangebot der Sparkassen.

## **Eine Besonderheit: Die zweigeteilte Regulierung des deutschen Marktes**

Ein Glücksspiel wird nach Peren nicht nur dadurch gekennzeichnet, dass der Zufall spielentscheidend ist, sondern dass es binnen kurzer Zeit zu großen Vermögensverschiebungen<sup>13</sup> kommen kann. Dies drückt sich in Deutschland durch die Zuständigkeit des Bundes für die Regulierung des gewerblichen Geldspiels aus, während die Regulierung des Glücksspiels ganz überwiegend den Ländern obliegt.

Beim gewerblichen Geldspiel der Unterhaltungsautomatenwirtschaft handelt es sich um eine nach §§ 33c bis i GewO grundsätzlich erlaubte Tätigkeit. Es ist ein Gewinnspiel um das „Kleine Geld“, bei dem die Unterhaltung im Vordergrund steht. Die gerätebezogene Regulierung liegt in der Zuständigkeit des Bundes und dessen Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs.1 Nr. 11 GG). Für den Betrieb eines jeden GSG ist eine Zulassung der Physikalisch Technischen Bundesanstalt (PTB) erforderlich, die gemäß § 33e Abs. 1 Satz 1 GewO immer dann zu versagen ist, wenn die Gefahr besteht, dass der Spieler unangemessen hohe Verluste in kurzer

---

<sup>13</sup> Peren, Franz; Oft verkannt wird, dass es zur Existenz eines „Glücksspiels“ nicht nur darauf ankommt, ob der Zufall spielentscheidend ist, sondern gleichermaßen auch, ob es dabei zu nicht unerheblichen Vermögensverschiebungen in kurzer Zeit kommt. Am Element der Vermögensverschiebung in kurzer Zeit als wesensbestimmendes Merkmal für ein „Glücksspiel“ mangelt es beispielsweise bei den in der Bundesrepublik Deutschland nach der Spielverordnung betriebenen Geldspielgeräten.

Siehe: Franz W. Peren; Öffentliche Anhörung des Hauptausschusses und des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales, Landtag Ausschussprotokoll Nordrhein-Westfalen (APr 16/56) 16. Wahlperiode, am 28.09.2012.

<https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-26.pdf;jsessionid=78E82AF9B11999E7D3A9E13C5A49B36A.ifxworker>. Entsprechend sind gemäß § 33e GewO die Bauartzulassung und die Unbedenklichkeitsbescheinigung für GSG zu versagen, wenn die Gefahr besteht, dass der Spieler unangemessen hohe Verluste in kurzer Zeit erleiden kann.

Zeit erleiden kann.<sup>14</sup> Mit der SpielV besteht ein ausdifferenzierter Rechtsrahmen für das gewerbliche Geldspiel, der entsprechend den wirtschaftlichen, sozialen und technischen Veränderungen angepasst wird, um eine ordnungsgemäße und strikte Kontrolle dauerhaft zu gewährleisten.<sup>15</sup>

## 2005 bis 2012: Grundlegender Wandel in der Regulierung des Glücks- und Gewinnspielmarkts

Die fünfte Verordnung zur Änderung der SpielV brachte zum 1. Januar 2006 einen Paradigmenwechsel in der Regulierung: Die wichtigste Änderung bestand in der Streichung der strikten Obergrenzen für den Gewinn und den Verlust je Spiel bei einer Mindestdauer von zuletzt 12 Sekunden zugunsten von Eckdaten für die maximalen Gewinnsummen und Verlustsummen je Stunde.<sup>16</sup> Die Mindestlaufzeit wurde bei einem unveränderten Einsatz von 0,20 € auf 5 Sekunden herabgesetzt. Diese Veränderungen boten den für die Entwicklung vielfältiger und interessanter Spiele notwendigen Freiraum. In Verbindung mit dem technischen Fortschritt von elektromechanischen hin zu elektronisch gesteuerten GSG kamen die so genannten Multigamer auf, die heute den Markt beherrschen.

Eine zentrale gesetzliche Vorgabe der novellierten SpielV war, dass mit ihrem Inkrafttreten alle teils in einem rechtlichen Graubereich betriebenen 82.000 Fun-Games vollständig und zeitnah abzubauen waren.<sup>17</sup> Die Folge war ein Umsatzrückgang im Jahr der Umstellung, da GSG der neuen Generation nicht in ausreichender Zahl zur Verfügung standen.

In den folgenden Jahren gelang der Branche mit den innovativen GSG in Verbindung mit neuen Geschäftsmodellen eine bessere Integration in das Angebotsspektrum der Freizeitwirtschaft. Es wurde in größere Spielhallenkomplexe, vielfach angesiedelt in modernen Freizeiteinrichtungen neben Kinos, Cafés, Bowling Centers etc., investiert. Dies hat zu einer wesentlichen Verbesserung des Images der Branche beigetragen.<sup>18</sup> Neue Kundenkreise konnten erschlossen werden, und die BSE des gewerblichen Geldspiels stiegen zwischen 2005 und 2012 mit einer Rate von 12,2% p.a.

---

<sup>14</sup> Erstmals wurden durch die Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des § 33i GewO i.V.m. den allgemeinen Verwaltungsvorschriften für die Veranstaltung von Spielen bei Volksbelustigungen vom 27. Juli 1951 Kriterien festgelegt, unter denen von der PTB die Bauart von Spielgeräten mit Geld-Gewinnmöglichkeit geprüft werden konnte.

<sup>15</sup> Diese Zulassung der PTB umfasst die Prüfung der Bauart eines GSG hinsichtlich der Einhaltung aller für das Spiel zu beachtenden Vorschriften und Eckdaten aus der SpielV. Mit der 6. Verordnung zur Änderung der SpielV ist seit dem 10. Mai 2015 eine Zertifizierung bei einer unabhängigen Prüfeinrichtung vorgeschaltet, die sicherstellt, dass dem Stand der Technik entsprechend, Manipulationen am Spiel und an der Dokumentation von Transaktionen verhindert werden. (§ 12 Abs. 3 SpielV)

<sup>16</sup> Während bei den bis zum 31.12.2005 zugelassenen GSG die durchschnittlichen Verluste eines Spielers bei 20 € bis 25 € je Stunde lagen, sind sie seitdem auf rund 10 € gefallen.

<sup>17</sup> Unter Fun-Games werden Automaten ohne Geldgewinn mit der Ausgabe von Token (Weiterspielmarken) verstanden, wobei die Token häufig verbotenerweise gegen Geld eingetauscht wurden.

<sup>18</sup> Dies manifestiert sich an einer Reihe von Fakten. In den größeren Einrichtungen werden tendenziell die neuesten Geräte in einem angenehmen Ambiente von geschultem Fachpersonal angeboten. Diese Spielstätten werden zunehmend auch von Frauen frequentiert. Siehe: Jürgen Trümper; Umsetzung der novellierten Spielverordnung – Feldstudie 2009, Berlin, September 2009, S. 20, 41.

In dieser Zeit expandierten das nicht-regulierte Spiel im Internet und die im rechtlichen Graubereich agierenden Sportwettanbieter<sup>19</sup> dynamisch und wurden zunehmend zur Konkurrenz für das staatlich kontrollierte Glücksspiel.

Einen ersten Anlauf zur Sicherung des staatlichen Glücksspielmonopols hatten die Länder schon mit dem am 1. Juli 2004 in Kraft getretenen Lotteriestaatsvertrag (LottStV) unternommen. Einer Buchmacherin, die gegen die Versagung einer Genehmigung für das Anbieten von Sportwetten geklagt hatte, gab das BVerfG (Urteil vom 28. März 2006) Recht: Beanstandet wurden sowohl das bayerische Staatslotteriegesetz als auch der LottStV, die beide vorwiegend administrative Bestimmungen, aber nur ansatzweise Regelungen für den Jugend- und Spielerschutz sowie die Werbung enthielten. Dies sei nicht ausreichend zur Rechtfertigung eines staatlichen Sportwettmonopols. Zur Schaffung eines verfassungsgemäßen Rahmens hatte das BVerfG den Ländern Zeit bis zum 31. Dezember 2007 gegeben.<sup>20</sup>

Die Länder setzten weiterhin auf die Beibehaltung des staatlichen Monopols. Der am 21. Dezember 2006 bei der Europäischen Kommission zur Notifizierung eingereichte Entwurf des GlüStV 2008 enthielt eine Reihe von das Glücksspiel eindämmenden Regelungen, wie Werbe- und Vertriebsbeschränkungen, ein generelles Verbot von Online-Glücksspielen, Zugangskontrollen auch für das Automatenglücksspiel der Spielbanken und eine bundesweite Datei für in Spielbanken gesperrte Spieler. Die Kommission monierte das absolute Internetverbot für öffentliche Glücksspiele in § 4 Abs. 4 GlüStV, das keine geeignete Maßnahme zum Erreichen der Ziele der Spielsuchtbekämpfung und des Jugendschutzes sei und als unverhältnismäßig eingestuft werden könnte, da es weniger einschränkende Maßnahmen zum Erreichen der oben genannten Ziele gäbe.<sup>21</sup> Sie wies auf Einschränkungen bei der Inanspruchnahme von Finanzdienstleistungen, wie den Transfer von Spieleinsätzen und Gewinnen, und Werbendiensten im Zusammenhang mit dem Glücksspiel hin, die dem europäischen Recht (Artikel 56 AEUV) widersprechen könnten, ebenso wie die Beschränkung eines grenzüberschreitenden, in anderen Mitgliedstaaten erlaubten Spielangebots. Sie beanstandete horizontale, spielformübergreifende Inkohärenzen: Während Werbendienstleistungen u.a. für Sportwetten Beschränkungen unterliegen, werden Glücksspiele mit einem höheren Suchtpotenzial nicht von diesem Verbot im GlüStV 2008 erfasst.<sup>22</sup> Die Bundesregierung berief sich in ihrer Antwort auf das nationale Recht, das Schutzniveau gegenüber den Folgen des Glücks- und Gewinnspiels festzulegen und setzte zum 1. Januar 2008 den GlüStV 2008

---

<sup>19</sup> Die Anfänge reichen in die 1990er Jahre auf Betreiber stationärer Sportwetten zurück, die sich auf Genehmigungen aus der Endzeit der DDR berufen konnten.

<sup>20</sup> BVerfG, Az.: 1 BvR 1054/01, vom 28. März 2006, Rdn. 148.

<sup>21</sup> Europäische Kommission; Ausführliche Stellungnahme der EU-Kommission vom 22. März 2007, in: Mitteilung der EU-Kommission – SG (2007) D/50767 Richtlinie 98/34/EG zur Notifizierung 2006/0658/D.

<sup>22</sup> Europäische Kommission - Generaldirektion Binnenmarkt und Dienstleistungen; Stellungnahme zu dem notifizierten Entwurf für einen Staatsvertrag zum Glücksspielwesen (Markt.E2/KD/dd D (2007) 5757); Brüssel, 14. Mai 2007.

in Kraft. Am 31. Januar 2008 leitete die EU-Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland ein.<sup>23</sup>

**Box 3: Ableitung des für den Glücksspielbereich maßgeblichen Kohärenzgebots aus dem Unionsrecht.**

In einem übergreifenden Sinn meint Kohärenz das Zusammenwirken sämtlicher Einzelelemente eines Systems bzw. die Bildung eines „sinnbildenden Zusammenhangs“ zwischen verschiedenen Einzelteilen. Dementsprechend verpflichtet Art. 7 AEUV die Europäische Union, auf die Kohärenz zwischen ihrer Politik und ihren Maßnahmen in verschiedenen Regelungsbereichen zu achten.

Der Europäische Gerichtshof hat das Kohärenzgebot speziell für den Glücksspielbereich in einer Reihe von Entscheidungen zu nationalen Glücksspielregelungen maßgeblich (weiter-)entwickelt und konkretisiert. Danach müssen Beschränkungen der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit privater Glücksspielanbieter einem anerkannten öffentlichen Interesse wie dem Schutz suchtgefährdeter Spieler oder Minderjähriger dienen und sind nur gerechtfertigt, wenn sie geeignet sind, die vom Mitgliedstaat festgelegten gesetzgeberischen Ziele kohärent und systematisch zu erreichen. Die Regelungen eines Glücksspielbereichs müssen also zunächst für sich genommen stimmig, am gesetzgeberischen Ziel ausgerichtet und verhältnismäßig sein (vertikale bzw. Binnenkohärenz). Außerdem müssen die Regelungen Teil eines insgesamt kohärent und systematisch an den gesetzgeberischen Zielen ausgerichteten, am jeweiligen Gefährdungspotential orientierten Regelungssystems für Glücks- und Gewinnspiele sein. Sie müssen also auch im Vergleich zum Regelungskonzept anderer Glücksspielarten geeignet sein, die gesetzgeberischen Ziele zu erreichen, und dürfen durch die Regelungen oder den Verwaltungsvollzug in anderen Bereichen nicht konterkariert werden (horizontale bzw. Gesamtkohärenz). Das Kohärenzgebot dient also letztlich dazu, widersprüchliche Regelungen bzw. einen widersprüchlichen Gesetzesvollzug zu vermeiden.

In mehreren Urteilen vom 8. September 2010 hatte der Europäische Gerichtshof (EuGH), entschieden, dass das Glücksspiel in Deutschland durch den GlüStV 2008 nicht in kohärenter und systematischer Weise reguliert ist.<sup>24</sup> Eine kohärente Regulierung des Glücks- und Gewinnspielmarkts erfordert, dass vertikal, für jede einzelne Spielform, die Vorgaben zur Erreichung der Ziele gemäß § 1 GlüStV 2012 den europarechtlichen Anforderungen (siehe Box 3) genügen. Die horizontale Kohärenz verlangt darüber hinaus eine Regulierung über alle Spielformen, die den jeweiligen Gefährdungspotentialen in adäquater Weise Rechnung trägt, ohne die Kohärenz in anderen Bereichen zu konterkarieren.

Das den Urteilen des EuGHs zugrundeliegende Konzept der Kohärenz als Kriterium für eine europarechtskonforme Regulierung wurde weiter als in der Vergangenheit gefasst. Der EuGH ist von seiner bis dahin strikt vertikalen Betrachtungsweise abgewichen und hat die horizontale Kohärenz angemahnt, die in Deutschland nicht gewährleistet sei: Intensive Werbekampagnen der staatlichen Monopole dienen der Gewinnmaximierung. Nicht dem staatlichen Monopol unterliegende Casino- und Automatenspiele, die ein höheres Suchtpotential als vom Monopol erfasste Spiele aufweisen, expandieren. Eine Regulierung mit solchen Effekten ziele eher darauf ab, zur

---

<sup>23</sup> Im Unterschied zum GlüStV 2008 hatte die am 1. Januar 2006 in Kraft getretene 5. Verordnung zur Änderung der SpielV das Notifizierungsverfahren bei der EU-Kommission ohne Einwände durchlaufen und erfüllte die im wegweisenden Urteil des EuGHs vom 6. November 2003 in der Sache „Gambelli“ zur europarechtlichen Regulierung des Glücksspielmarktes geforderten Bedingungen (Rs. C-243/01).

Nachrichtlich: Die EU-Kommission hat 2018 europaweit alle Vertragsverletzungsverfahren gegen nationale Glücksspielregelungen eingestellt.

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

Teilnahme an Spielen zu animieren, so dass die Absicht, mit dem öffentlichen Monopol übermäßiges Spielen zu verhindern, nicht wirkungsvoll verfolgt werden kann. Das Monopol sei mit Blick auf Art. 49 EG-Vertrag nicht mehr zu rechtfertigen.<sup>25</sup>

Aufgrund des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts war eine Beschränkung aus dem Ausland angebotener Glücksspiele im Internet nicht mehr möglich, während die staatlich kontrollierten Glücksspielanbieter weiter an den bis zum 31. Dezember 2011 befristeten GlüStV 2008 mit seinem Internetverbot, den Werbe- und Vertriebsbeschränkungen gebunden blieben. Die staatlichen Spielbanken und Sportwetten waren besonders betroffen und mussten zwischen 2005 bis 2012 Verluste hinnehmen. Online-Casinos und Online-Wetten expandierten mit hohen zweistelligen Zuwachsraten (Tabelle 5).

**Tabelle 5: Ausgewählte Segmente des regulierten und nicht-regulierten Glücksspielmarkts, Erlöse 2005 – 2012**

Jahr	reguliert		nicht-reguliert	
	Spielbanken	Oddset <sup>a)</sup>	Online-Casinos	Online-Wetten
	Mio. EUR			
2005	952	432	90,0	110,0
2012	538	140	360,0	320,0
	durchschnittliche jährliche Veränderungsrate in %			
2005 – 2012	-7,8	-14,9	21,9	16,5

a) Staatlicher Sportwettmonopolanbieter.

Quelle: VDAI-Datenbank; Goldmedia 2014; eigene Berechnungen.

## Der GlüStV 2012 stärkt das Angebot der Länder, ...

Mit dem Inkrafttreten des 1. Glücksspieländerungsstaatsvertrags (1.GlüÄndStV) zum 1. Juli 2012 dient der bis heute gültige GlüStV 2012 der Regulierung des deutschen Glücks- und Gewinnspielmarktes. Er war von Deutschland am 15. April 2011 notifiziert worden. Die Länder beabsichtigten mit dem 1.GlüÄndStV – mit der kontrollierten Wiedezulassung des Vertriebsweges Internet nicht nur für Lotterien, sondern auch für Sportwetten – den unerlaubten Angeboten im Internet zur besseren Erreichung der Ziele des § 1 1.GlüÄndStV eine legale, sichere und den Spielerschutz gewährleistende Alternative gegenüber stellen zu können. Sie konnten damit – zumindest im Prinzip – auf die Herausforderung der privaten Online-Konkurrenz reagieren, die unterstützt durch die Diffusion des Internets, die Digitalisierung und die gestiegene Leistungsfähigkeit mobiler Endgeräte zunehmend Marktanteile gewinnen konnte.

<sup>25</sup>Gerichtshof der Europäischen Union, „Mit dem im Rahmen der Organisation von Sportwetten und Lotterien staatlich errichteten Monopol wird das Ziel der Bekämpfung der mit Glücksspielen verbundenen Gefahren nicht in kohärenter und systematischer Weise verfolgt...“, Pressemitteilung Nr. 78/10, Luxemburg, den 8. September 2010; Urteil vom 8. September 2010, Rs. C – 46/08 „Carmen Media“.

<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-09/cp100078de.pdf> (15/05/2018)

Die umfassende Kritik der Kommission an der mangelhaften Kohärenz der Regulierung des Glücks- und Gewinnspielmarkts in Deutschland und die Urteile des EuGHs zur Europarechtskonformität des GlüStV 2008 veranlassten die Länder jedoch nicht, eine grundlegende Reform in Angriff zu nehmen. Nur punktuelle Änderungen wurden angegangen: Das Internet wurde partiell geöffnet, allerdings nur für Sportwetten und staatliche Anbieter von Lotterien (§ 4 Abs. 4, 5 GlüStV 2012). Andere Glücksspielangebote im Internet bleiben weiterhin verboten, insbesondere das wichtige, weil große Marktsegment der Online-Casinos. Für „Groß“-Lotterien mit ihrem verglichen mit Sportwetten geringem Gefährdungspotenzial (vgl. Tabelle 6) wird weiterhin das Staatsmonopol aufrechterhalten (§§ 12 – 18 GlüStV 2012).<sup>26</sup>

### **... verbleibt auf europäischer Ebene weiter in der Kritik ...**

Die europäische Kommission hatte in ihrer ausführlichen Stellungnahme zum GlüStV 2012 darauf hingewiesen, dass hinsichtlich der Erbringung und Förderung von Glücksspieldiensten, die von in einem Mitgliedstaat ansässigen konzessionierten Betreiber angeboten werden, Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der EU nach Artikel 56 AEUV verboten sind. Sie können ohne Einschränkungen von Leistungsempfängern aus anderen Mitgliedstaaten bezogen werden. Die Kommission konzidiert Deutschland das Recht, die in § 1 GlüStV 2012 niedergelegten Ziele mit der Regulierung des Glücks- und Gewinnspielmarkts zu verfolgen. Im Zusammenhang mit der Begrenzung von Online-Glücksspieldienstleistungen weist die Kommission darauf hin, dass dies mit Blick auf die verfolgten Ziele eine kohärente und systematische Regulierung erforderte und bezieht sich auf das Urteil vom 6. November 2003 in der Sache Gambelli (EuGH, Rs. C243/01). Die Kommission bezweifelt, dass der GlüStV 2012 in diesem Sinn europarechtskonform ist, erwartet allerdings weitere Informationen, bevor sie sich endgültig positioniert.<sup>27</sup>

Die weitere Kommunikation zwischen Deutschland und der Kommission mündete in die Eröffnung eines Pilotverfahrens, der Vorstufe zu einem Vertragsverletzungsverfahren. Zum Thema Kohärenz wird festgestellt, dass bisher kein Nachweis über die Geeignetheit und Verhältnismäßigkeit der Regulierung erbracht wurde. Kritisiert wird, dass die Regulierung des Marktes zwar differenziert sei, aber nicht mit Blick auf die Suchtpotentiale unterschiedlicher Glücksspielformen kohärent gestaltet. Insbesondere müsse die Lenkung des Glücksspiels in geordnete und überwachte Bahnen bei einem Marktanteil von 30% nicht-regulierter Glücksspiele als gescheitert betrachtet werden.<sup>28</sup>

Die Gefährdung durch Glücksspiele steht im Zusammenhang mit ihren jeweils spezifischen angebotsseitigen Merkmalen. An prominenter Stelle steht die Ereignisfrequenz, andere Faktoren, wie

---

<sup>26</sup> Erstmals wurde das gewerbliche Geldspiel – insbesondere die Spielhallen – in den GlüStV einbezogen und geregelt (§ 2 Abs. 3 und 4 GlüStV 2012)

<sup>27</sup> Europäische Kommission; Vorlage einer ausführlichen Stellungnahme und von Bemerkungen auf der Grundlage von Artikel 9 Absatz 2 und Artikel 8 Absatz 2 der Richtlinie 98/34/EG vom 22. Juni 1998 am 18. Juli 2011, Notifizierung Nr. 2011/188/D.

<sup>28</sup> Europäische Kommission; EU-Pilotverfahren, Az. 7625/15/GROW; Schreiben vom 30. Juni 2015 [http://docs.dpaq.de/10848-pilotverfahren\\_eu-kommission.pdf](http://docs.dpaq.de/10848-pilotverfahren_eu-kommission.pdf) (16/05/2018).



multiple Spiel- und Einsatzmöglichkeiten, Gewinnwahrscheinlichkeiten etc. folgen mit Abstand.<sup>29</sup> Hier wird als Indikator für das Gefährdungspotential einer Glücksspielform der Anteil der als problematische oder pathologische Spieler identifizierten Personen an allen, die ein bestimmtes Glücksspiel nutzen, verwendet. Diese Kenngröße wird für die in Deutschland überwiegend angebotenen Glücksspiele im Rahmen einer Erhebung im Auftrag der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) regelmäßig erhoben. 2017 waren 4 189 Personen befragt und gemäß South Oaks Gambling Screen (SOGS) nach ihrem spielbezogenen Verhalten kategorisiert worden. In Tabelle 6 ist für ausgesuchte Glücksspiele das Ergebnis wiedergegeben, in Spalte 1 die Zahl der Spieler mit einem auffälligen Verhalten, in Spalte 2 ihr Anteil an allen Spielern einer Spielform.

**Tabelle 6: Anzahl und Anteil mindestens problematisch Glücksspielender bei einzelnen Glücksspielformen, 2017<sup>a)</sup>**

Glücksspielformen (Auswahl)	Personen	in % <sup>b)</sup>
Internet-Casinospiele	10,0	26,9
Kleines Spiel in der Spielbank	7,0	22,2
Bingo	5,0	18,6
Geldspielautomaten	28,0	7,9
Online-Sportwetten	10,0	3,7
Lotto 6 aus 49	38,0	2,0
Eurojackpot	18,0	1,1
Glücksspirale	5,0	1,0

a) Verhalten der Glücksspieler gemäß South Oaks Gambling Screen (SOGS) kategorisiert. - b) Anteil der mindestens problematischen Spieler an allen Spielern einer Glücksspielform.

Quelle: Banz, M. und Lang, P. (2017); Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland - Ergebnisse des Surveys 2017 und Trends. BZgA-Forschungsbericht. Köln (15. Februar 2018): Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, S. 251.

Ein sehr geringes Gefährdungspotential besitzen die verschiedenen Lottoangebote, für die das staatliche Monopol besteht, während für Sportwetten eine partielle Marktöffnung vorgesehen ist. Die Kommission bezweifelt die horizontale Kohärenz der Regulierung gemäß des GlüStV 2012.<sup>30</sup>

### **... und dient der Begrenzung des gewerblichen Geldspiels**

Mit dem GlüStV 2012 wurden erstmals seitens der Länder, denen im Rahmen der Föderalismusreform von 2006 die Kompetenz für das Recht der Spielhallen (§ 33i GewO) – mit Ausnahme der

<sup>29</sup> Monopolkommission; a.a.O., Tz. 16.

<sup>30</sup> EU-Pilotverfahren a.a.O.; „Online Casino- und Pokerspiele sind verboten, für Lotterierprodukte besteht ein staatliches Monopol, für Sportwetten ist die Vergabe einer beschränkten Anzahl von Konzessionen vorgesehen, Automaten Spiele unterliegen einer Genehmigungspflicht. Diese Differenzierungen scheinen im Hinblick auf das Suchtpotential unterschiedlicher Glücksspielformen nicht kohärent zu sein.“



Anforderungen an die Bauart eines GSG – zugeordnet wurde, Vorschriften für das gewerbliche Geldspiel erlassen. In Verbindung mit den länderspezifischen Spielhallenregelungen ist eine Vielzahl zusätzlicher standortbezogener Vorschriften für das seit Jahrzehnten bundesrechtlich über die GewO i.V.m. SpielV ohnehin schon strikt regulierte gewerbliche Geldspiel zu beachten. Die Vorschriften des Bundes und der Länder zusammen mit fiskalischen Maßnahmen der Kommunen, insbesondere teils drastische Erhöhungen der Vergnügungssteuern haben zu einer unkontrollierten Belastung der wirtschaftlichen Situation der Aufstellunternehmen geführt. Hinzu kommen die Ausweitung von Sperrzeiten spezifisch für Spielhallen, während Sperrzeiten für andere Freizeiteinrichtungen gesenkt wurden, und Beschränkungen durch die Baunutzungsverordnung (BauNVO), die Spielhallen nur noch in einer Kategorie (Kerngebiet) allgemein und in einer zweiten (Gewerbegebiet) ausnahmsweise zulässt.<sup>31</sup>

Der GlüStV 2012 enthält ein generelles Werbeverbot für Glücksspiele in elektronischen Medien, gesteht den Ländern aber zu, Erlaubnisse für Sport- und Pferdewetten im Fernsehen und im Internet zu erteilen (§ 5 Abs. 3 GlüStV 2012). Diese Lockerung – insbesondere für das staatliche Angebot – steht im Gegensatz zu Beschränkungen bei der Gestaltung von Spielhallen, die keinen Aufforderungs- oder Anreizcharakter für den Spielbetrieb oder die angebotenen Spiele aufweisen darf.<sup>32</sup>

Neben den allgemeinen Regelungen zu Werbung (§ 5 GlüStV 2012), Sozialkonzept (§ 6 GlüStV 2012) und Aufklärung (§ 7 GlüStV 2012) gelten nun für das gewerbliche Geldspiel besondere Vorschriften: Die glücksspielrechtliche, zeitlich befristete Erlaubnis<sup>33</sup> ist als Voraussetzung für den legalen Betrieb einer Spielhalle gemäß § 24 GlüStV 2012 erforderlich. Hinzu kommen das Mindestabstandsgebot zwischen Spielhallen (§ 25 Abs. 1 GlüStV 2012) und das Verbot von Mehrfachkonzessionen (§ 25 Abs. 2 GlüStV 2012). Die Vorschriften bedeuten zusammen eine massive quantitative Reduzierung des Angebots an GSG. Sie traten für Spielhallen, die erst nach dem 28. Oktober 2011 eine gewerberechtliche Erlaubnis gemäß § 33i GewO erhielten, am 1. Juli 2013 in Kraft. Für alle anderen (Bestandsspielhallen) sind diese Vorschriften seit dem 1. Juli 2017 einzuhalten (§ 29 Abs. 4 GlüStV).

Mehrere Faktoren belasteten die Investitionen in neue Spielhallen, einmal die zeitliche Beschränkung der gewerberechtlichen Erlaubnis bis zum 1. Juli 2013 mit dem Risiko anschließend keine glücksspielrechtliche Erlaubnis zu bekommen. Hinzu kamen das Mindestabstandsgebot, das

---

<sup>31</sup> Zu einer umfassenden Darstellung dieser Mehr-Ebenen-Problematik siehe: Hans-Günther Vieweg; Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2012 und Ausblick 2013, München, März 2013, Kapitel 2.

<sup>32</sup> In den länderspezifischen Spielhallenregelungen gehen die Länder z.T. weit über die Vorschriften des GlüStV hinaus. So dürfen Spielhallen in Brandenburg, Hamburg, Hessen, Sachsen-Anhalt und Thüringen nur als Spielhallen bezeichnet werden; Bezeichnungen wie „Casino“ und „Spielbank“ sind einzeln und i.V.m. anderen Wortbestandteilen verboten (Schleswig-Holstein). Außerdem greifen die Landesgesetze in die Gestaltung von Spielhallen ein. Zumeist darf von außen kein Einblick gewährt werden. Baden-Württemberg verlangt allerdings, dass von außen Tageslicht in die Spielhalle fallen muss.

<sup>33</sup> Faktisch wird die zeitliche unbeschränkte Erlaubnis zum Betrieb einer Spielhalle gemäß § 33i GewO für alle Aufstellunternehmer mit einem Verfallsdatum versehen, die die durch Art. 14 GG geschützte Rechtsposition aus der Spielhallenerlaubnis entwertet. Für eine ausführliche Darstellung der Problematik siehe: Hans-Günther Vieweg (2013) a.a.O. S. 30ff.

i.V.m. der BauNVO die Zahl potentieller Standorte weiter einschränkte und das Verbot von Mehrfachkonzessionen, das Investitionen in Spielhallen von betriebsoptimaler Größe unterbindet. Die Zahl der Spielhallenstandorte ist von 2012 bis 2016 um 0,7% p.a. leicht zurückgegangen. In den Jahren von 2006 bis 2012 hatte ihre Zahl noch um 2,3% p.a. zugenommen (Tabelle 7).

**Tabelle 7: Regulierung des gewerblichen Geldspiels und Entwicklung des Bestands an Spielhallen**

	2006	2012	2006 – 12 <sup>a)</sup>	2012	2016	2012 – 16 <sup>a)</sup>
Kommunen		1589			1602	
Spielhallenstandorte <sup>b)</sup>	7823	8959	2,3	9280	9041	-0,7

a) Durchschn. jährl. Veränderungsrate in %; - b) Anzahl jeweils zum 1.1. d.J., Zahlen für 2012 unterscheiden sich wegen der nicht identischen Erfassungsbasis.

Quelle: Jürgen Trümper, Christiane Heimann; Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland - Unna, Oktober 2012 und November 2016; eigene Berechnungen.

Die gewerblichen GSG sind trotz der standortbezogenen Einschränkungen weiterhin ein gefragtes Freizeitangebot. Bei leicht rückläufigem Bestand der installierten GSG von 267 000 (2013) auf 255 000 (2017) konnten die Spielhallen ihre BSE weiter steigern. Produktinnovationen und eine verbesserte Auslastung der Kapazitäten ermöglichten das Wachstum. Verstärkt wurde die Entwicklung durch ein Ende des jahrzehntelang negativen Trends in der Gastronomie, die durch Investitionen in neue Standorte und in die modernen Multigamer positiv zur Gesamtentwicklung beitrug. Zwischen 2013 und 2017 expandierten die BSE der GSG mit durchschnittlich 6,8% p.a. (Tabelle 8).

Tabelle 8: Der Glücks- und Gewinnspielmarkt in Deutschland, Erlöse 2013-2017

Jahr	Gesamt reguliert	Staatl. Angebote				Gewerbliche Angebote		
		Spielbanken	Lotto-Totoblock	Klassenlotterien	Fernsehlotterien	GSG	PS /Gewinnsparen	Pferdewetten
Mill. EUR								
2013	10.269	523	3.512	169	452	5.450	150	13
2017	12.040	607	3.525	167	476	7.100	155	10
Durchschnittliche jährliche Veränderungsrate in %								
2014 – 2017 <sup>c)</sup>	4,1	3,8	0,1	-0,2	1,3	6,8	0,7	-6,0
	Gesamt, nicht-reguliert	Online Casinos	Online Poker	Wettmarkt		Zweitlotterien <sup>a)</sup>		
				Online	Stationär			
in % <sup>b)</sup>		Mill. EUR						
2013	14,0	1.666	687	192	240	359	188	
2017	19,7	2.951	1.591	107	378	568	349	
Durchschnittliche jährliche Veränderungsrate in %								
2013 – 2017 <sup>c)</sup>		15,4	23,4	-13,6	12,1	12,1	16,7	

a) Wetten auf die Resultate regulierter Lotterieangebote; - b) Anteil am Gesamtmarkt, reguliert und unreguliert; - c) Für 2017 Trendschätzung.

Quelle: VDAI-Datenbank; HMdIS-MECN, Zwischenbericht Juli 2014; Endbericht des Landes Hessen zur Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags - Endgültige Fassung 10. April 2017; Jahresreport 2016 der Glücksspielbehörden der Länder - Endgültige Fassung 20. März 2018; eigene Berechnungen.

Die Spielbanken, deren BSE von Anfang 2005 bis 2014 um knapp die Hälfte gefallen waren, hatten zuletzt ebenfalls Zuwächse zu verzeichnen.<sup>34</sup> Getragen wurde die Expansion vom Kleinen Spiel an den Slot-Machines, die den GSG hinsichtlich des Spielablaufs ähnlich sind, aber nicht den gerätebezogenen Beschränkungen betreffend Spieleinsätzen, Gewinnen und Verlusten gemäß der SpielV unterliegen. In den drei Jahren bis 2017 wuchsen die BSE der Spielbanken mit 3,8% p.a. Sie konnten dennoch nicht mit den wesentlich dynamischer expandierenden Online-Casinos mithalten.

Bei einer unmittelbaren, zeitnahen Umsetzung der § 25 Abs. 1, 2 GlüStV 2012 nach Auslaufen der Übergangsfristen für Bestandsspielhallen gemäß § 29 Abs. 4 GlüStV zum 1. Juli 2017 war eine Reduzierung der installierten GSG auf weniger als die Hälfte des Bestandes prognostiziert worden.<sup>35</sup> Das BVerwG (Urteile vom 16. Dezember 2016) und das BVerfG (Beschluss vom 7. März 2017)

<sup>34</sup> Diese Entwicklung steht im Zusammenhang mit der Eröffnung von Spielbanken in zentralen Innenstadtlagen und dem dort angebotenen Spiel an Slot-Machines und mit der Vergabe von Konzessionen an private Betreiber staatlicher Spielbanken, die eine stärker kundenorientierte Politik verfolgen.

<sup>35</sup> Siehe: Hans-Günther Vieweg; (2013) a.a.O.; S. 56ff.

haben grundsätzlich grünes Licht für das Vorgehen der Länder auf der Basis des GlüStV 2012 gegeben. Das BVerfG hat allerdings auch darauf hingewiesen, dass bei der Auswahlentscheidung zwischen Bestandsspielhallen die grundgesetzlich garantierten Rechte von Aufstellunternehmern zu beachten seien.

Die Exekutive steht damit vor der schwierigen Aufgabe, ein mit dem Grundgesetz konformes Procedere zur Schließung von Spielhallen zu entwickeln. Dass es nicht zu dem befürchteten, schlagartigen Geräteabbau kam, liegt u.a. an personellen Engpässen bei den Ordnungsämtern, um geeignete Auswahlverfahren für die zu schließenden Spielhallen zu entwickeln und der potentiellen Gefahr, dass sich einer Ablehnung eines Härtefallantrags eine langwierige juristische Überprüfung anschließt, inwieweit die Grundrechte der betroffenen Aufstellunternehmer ausreichend beachtet wurden.

Exemplarisch zeigen zwei Beschlüsse von Verwaltungsgerichten in Niedersachsen und Hamburg, dass einfache Auswahlverfahren die Grundrechte der Aufstellunternehmer (Berufsfreiheit (Art. 12 GG), Recht auf Eigentum (Art. 14 GG) nicht ausreichend beachten. Ein auf einem einzigen, leicht anzuwendenden Kriterium basierendes Auswahlverfahren zur Selektion der zu schließenden Spielhallen hält einer gerichtlichen Überprüfung nicht stand. In Niedersachsen entschied das Obergerverwaltungsgericht (OVG) Lüneburg, dass das seitens der Regierung mit Nachdruck forcierte Losverfahren als alleiniges Kriterium die Grundrechte von Aufstellunternehmern nicht ausreichend schützt.<sup>36</sup> Ähnlich urteilte auch das Verwaltungsgericht (VG) Hamburg über das in § 9 Abs. 4 HmbSpielhG festgelegte Auswahlverfahren, wonach bei konkurrierenden Spielhallen, die den Mindestabstand von 500 Metern nicht einhalten, die am längsten bestehende Spielhalle den Vorrang genießt. Das Anciennitätsprinzip sei kein an sachlichen Gesichtspunkten ausgerichtetes Auswahlkriterium und werde einer bestmöglichen Ausschöpfung der verbleibenden Standortkapazitäten nicht gerecht.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> OVG Lüneburg, Beschluss vom 4. September 2017, Az. 11 ME 330/17.

<sup>37</sup> VG Hamburg, Beschluss vom 08. Januar 2018, Az. 17 E 9823/17.

### 3 Marktregulierung und die Perspektiven des gewerblichen Geldspiels

#### Der GlüStV 2012 hat die gesetzten Ziele nicht erreicht

Das wichtige in § 1 GlüStV 2012 benannte Ziel, ein begrenztes Glücksspielangebot als Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel zur Verfügung zu stellen, wurde nicht erreicht. Zwar sind seit 2012 die Bruttospielerträge bei regulierten Angeboten im Gegensatz zu den Jahren 2005-2012 gestiegen, jedoch konnte die rasante Expansion von Online-Angeboten mit ihren sehr hohen Gefährdungspotenzialen nicht gestoppt werden. Sie waren für den Anstieg des nicht-regulierten Glücksspielangebots am gesamten Glücks- und Gewinnspielmarkt auf knapp 20% im Jahr 2017 verantwortlich. Damit ist auch fraglich, ob man den Teilzielen, d.h., den natürlichen Spieltrieb in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken, der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen auf Schwarzmärkten entgegenzuwirken, den Jugend- und Spielerschutz zu gewährleisten sowie Folge- und Begleitkriminalität zu verhindern, nähergekommen ist.<sup>38</sup> Angesichts der Historie von mehr als einem Jahrzehnt wenig geeigneter Initiativen ist dies auch ein Zeichen für einen Mangel an Bereitschaft der Länder, den Herausforderungen und Chancen der Digitalisierung bei der Gesetzgebung Rechnung zu tragen.

Die Schwierigkeiten der Regulierung der Glücks- und Gewinnspielmärkte liegt in der Vielzahl unterschiedlicher Gruppen, die mit jeweils eigenen teils gegenläufigen Anreizen agiert. Die Monopolkommission nennt hier die an der Einnahmeerzielung interessierten Landesregierungen, öffentliche und private Glücksspielanbieter, Spieler, Suchtforscher, begünstigte Sportvereine und Werbeplattformen. Eine auf den Glücksspielsektor verengte Betrachtung erweckt dabei den Eindruck, als sei staatliche Monopolisierung der Normalzustand, während eine Öffnung der Märkte häufig als Kommerzialisierung diskreditiert wird.<sup>39</sup> Fallweise wird mit fragwürdigen Berechnungen zur Bedeutung Spielsüchtiger auf dem Glücks- und Gewinnspielmarkt versucht, gezielt Einfluss auf die politische Willensbindung zu einer weitgehenden Beschränkung des legalen Angebots zu nehmen.<sup>40</sup> Vor diesem Hintergrund ist eine sachliche Auseinandersetzung über eine geeignete Regulierung schwerlich möglich. Diese müsste sich der Funktionsfähigkeit des Glücks- und Gewinnspielmarkts widmen, Tatbestände eines potentiellen Marktversagens identifizieren,

---

<sup>38</sup> Die EU-Kommission äußerte schon in ihrem Schreiben (EU PILOT 7625/15/GROW- Deutsche Glücksspielgesetzgebung, S. 4f) vom 29. Juni 2015 erhebliche Zweifel, dass die in § 1 GlüStV 2012 festgeschriebenen Ziele zu erreichen sind. Insbesondere die Lenkung des Glücks- und Gewinnspiels in geordnete und überwachte Bahnen sieht sie bei einem Anteil des nicht-regulierten Spiels von 30 % als gescheitert an. (Die Kommission kommt bei ihren eigenen Berechnungen auf der Basis der BSE auf einen höheren Anteil als in der vorliegenden Studie)

<sup>39</sup> Monopolkommission a.a.O.; Tz. 10.

<sup>40</sup> Die Verbindung einer statistisch schlecht gesicherten Basis mit fragwürdigen Annahmen erschwert den politischen Willensbildungsprozess, siehe: Hans-Günther Vieweg; Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2016 und Ausblick 2017, Juni 2017, München, S. 46ff.

um ein Regelungssystem entwickeln zu können, das einer wohlfahrtsökonomischen Bewertung Stand hält.<sup>41</sup>

2017 dürfte das nicht-regulierte Glücksspielangebot – gemessen an den BSE – auf rund ein Fünftel des Gesamtmarkts angewachsen sein (Tabelle 8). Wenn der zum 1. Juli 2017 entsprechend den Vorschriften des GlüStV 2012 gebotene Abbau der Geldspielgeräte (GSG), die mit fast 60% zu den Bruttospielerträgen (BSE) des regulierten Marktes beitragen, unmittelbar erfolgt wäre, hätte das – rein rechnerisch – einen Anstieg des nicht-regulierten Marktes von 20% auf 25% zur Folge gehabt. Es wird dabei unterstellt, dass die Spieler sich aus dem Glücks- und Gewinnspielmarkt vollständig zurückziehen. Ausweichbewegungen von Kunden des gewerblichen Geldspiels zu anderen Glücks- und Gewinnspielangeboten, reguliert oder nicht-reguliert, sind dabei nicht berücksichtigt.

Neben der als problematisch einzuschätzenden Regulierung des gewerblichen Geldspiels hat sich konkret die Vergabe von Konzessionen an private Anbieter von Sportwetten an der Beschränkung auf 20 Interessenten als nicht abzuschließen herausgestellt. Das im Herbst 2014 abgeschlossene Auswahlverfahren erfüllte nicht die notwendigen Anforderungen an Transparenz und Nachvollziehbarkeit, so dass klagende Konkurrenten die Konzessionsvergabe stoppen konnten.<sup>42</sup> Gegenwärtig umfasst das regulierte Angebot im deutschen Markt die staatlichen Sportwetten (Oddset) und 24 private Anbieter, die im Rahmen des Sonderwegs der Regulierung des Glücksspielmarkts in Schleswig-Holstein 2012 eine Genehmigung erhalten hatten.<sup>43</sup> Die tatsächliche Zahl der Sportwettanbieter liegt bei mehr als dem Dreifachen.<sup>44</sup>

---

<sup>41</sup> Zu den Herausforderungen, einen quantitativ fundierten, wohlfahrtsökonomischen Ansatz bei der Regulierung von Glücks- und Gewinnspielmärkten zu verfolgen, siehe: Tilman Becker; Soziale Kosten des Glücksspiels in Deutschland, Forschungsstelle Glücksspiel Universität Hohenheim, Juli 2011

[https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Oekonomie/SozialeKostenDesGluecksspiels\\_Inter-net.pdf](https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Oekonomie/SozialeKostenDesGluecksspiels_Inter-net.pdf) (10/07/2018).

Franz W. Peren, Reiner Clement; Volkswirtschaftliche Nutzeneffekte des gewerblichen Geld-Gewinnspiels, Oktober 2012.

<sup>42</sup> Wie eine Öffnung des Sportwettmarktes erfolgreich gestaltet werden kann, hatte Schleswig-Holstein vorgemacht, das in Deutschland als einziges Bundesland einen eigenständigen Weg für die Regulierung des Glücksspiels gewählt und einen liberalen Ansatz verfolgt hatte. Das am 1. Januar 2012 in Kraft getretene Glücksspielgesetz Schleswig-Holsteins war von der EU-Kommission im Rahmen des Notifizierungsverfahrens nicht beanstandet worden. Seitdem sind private Sportwettanbieter mit einer schleswig-holsteinischen Lizenz legal in diesem Bundesland tätig und zahlen Steuern.

<sup>43</sup> Aktuell werden aufgrund der von Schleswig-Holstein vergebenen Lizenzen von acht Anbietern Sportwetten angeboten.

Siehe: Landesregierung Schleswig-Holstein; Sportwetten

[https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/G/gluecksspiel/\\_documents/sportwetten.html](https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/G/gluecksspiel/_documents/sportwetten.html) (14/05/2018).

<sup>44</sup> Der Bericht der Bundesregierung vom 15. März 2016 „Wirkungen der Neuregelung des Gesetzes zur Besteuerung von Sportwetten“ nennt 79 Anbieter, die beim Finanzamt Frankfurt III Sportwettsteuer entrichten – rund 1 Mrd. € für die Jahre 2012 bis 2016, siehe: Hessisches Ministerium des Inneren und Sport (HMdIS); Endbericht des Landes Hessen zur Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags, Endgültige Fassung 10. April 2017.

[https://innen.hessen.de/sites/default/files/media/evaluierungsbericht\\_des\\_landes\\_hessen\\_zum\\_gluecksspielstaatsvertrag.pdf](https://innen.hessen.de/sites/default/files/media/evaluierungsbericht_des_landes_hessen_zum_gluecksspielstaatsvertrag.pdf) (17/05/2018), S. 32.

2016 hatten die Länder über einen Zweiten Glücksspieländerungsstaatsvertrag (2.GlüÄndStV) verhandelt, um doch noch eine Öffnung des Sportwettmarkts zu bewerkstelligen. Ende 2016 erzielten die Ministerpräsidenten der Länder einen Minimalkompromiss<sup>45</sup>, der eine Aufhebung der Kontingentierung der Sportwettkonzessionen und eine Ausweitung der Experimentierphase bis zum Ende der Laufzeit des GlüStV 2012 (30. Juni 2021) vorsah. Mit Ausnahme dieses punktuellen Eingriffs waren keine weiteren Änderungen bei anderen Segmenten des Glücks- und Gewinnspielmarkts vorgesehen. Dabei hatte die EU-Kommission schon im Rahmen des oben erwähnten Pilotverfahrens darauf hingewiesen, dass das Verbot von Online-Casinos bei gleichzeitiger Öffnung des Sportwettmarkts – auch online wie im GlüStV 2012 vorgesehen – der europarechtlich erforderlichen Kohärenz der Regulierung wohl nicht genügen wird.<sup>46</sup>

Der Entwurf des 2.GlüÄndStV wurde nicht wie notwendig von allen Ländern bis zum 31. Dezember 2017 ratifiziert. Die Regierungen der Länder Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Hessen verweigerten ihre Unterschriften. Unter diesen Bedingungen ist wohl nicht mit einer raschen und dringend notwendigen Reform der Regulierung des Glücks- und Gewinnspielmarkts zu rechnen. Es ist von einem langen und schwierigen Abstimmungsprozess der Länder auszugehen, an dessen Ende im Sinne des legalen Glücks- und Gewinnspielmarkts eine gemeinsame Entscheidung steht, die in einer umfassenden Reform mündet. Bis dahin wird sich wohl die Tendenz steigender Marktanteile für den nicht-regulierten Markt fortsetzen.

## **Die sechste Verordnung zur Änderung der SpielV verschärft die Regulierung des gewerblichen Geldspiels, ...**

Mit der am 10. November 2014 in Kraft getretenen sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV ist eine Reihe von einschränkenden Vorschriften erlassen worden.<sup>47</sup> GSG, deren Bauart vor dem 10. November 2014 zugelassen wurde, dürfen nach Ablauf der Übergangsfrist gemäß § 20 Abs. 2 SpielV ab dem 11. November 2018 nicht mehr betrieben werden. Der Gesetzgeber verfolgt mit den Änderungen im Wesentlichen Ziele des Spieler- und Jugendschutzes, z.B. eine Verringerung der Spielanreize durch ein Absenken der maximalen Gewinnsumme von bisher 500 € auf 400 € pro Stunde und der Summe der Verluste von bisher 80 € auf 60 € pro Stunde.<sup>48</sup> Die GSG müssen

---

<sup>45</sup> Bei der Ministerpräsidentenkonferenz am 17. März 2016 hatten sich die Bundesländer mehrheitlich gegen einen kompletten Neustart bei der Regulierung des Glücks- und Gewinnspiels in Deutschland ausgesprochen. Der geltende GlüStV 2012 soll lediglich durch „minimalinvasive Eingriffe“ fortentwickelt werden. Pressemitteilung dpa; Länder gegen Neustart bei Glücksspielregulierung, 17. März 2016  
<https://www.lotto-news.de/laender-gegen-neustart-gluecksspielregulierung-201634251/> (16/05/2018)

<sup>46</sup> EU-Pilotverfahrens a.a.O.; S. 1.

<sup>47</sup> Am 13. Dezember 2014 trat die 7. Verordnung zur Änderung der SpielV in Kraft, die notwendige Übergangsfristen regelt.

<sup>48</sup> Der langfristige durchschnittliche Verlust bei in Spielhallen aufgestellten GSG liegt bei 10,89 €. Siehe: Wolfram Heineken, Fraunhofer-Institut für Fabrikbetrieb und Automatisierung, Fallstudie zur Kontrolle des gesetzlichen Rahmens der Spielverordnung bezüglich des durchschnittlichen Spieleraufwandes am Beispiel statistischer Auswertungen gemessener Geldbewegungen von Geldspielgeräten für das Jahr 2010, Magdeburg, 19. Oktober 2010.



in vorgeschriebenen Zeitintervallen Spielpausen einlegen, um eine Dauerbespielung der Geräte zu verhindern und beim Spielgast ein Überdenken des eigenen Spielverhaltens zu erreichen.<sup>49</sup>

Seit dem 10. Mai 2015 muss mit dem Antrag auf neue Bauartzulassungen bei der PTB auch ein Gutachten zur Manipulationssicherheit vorgelegt werden, dass das GSG und seine Komponenten gemäß § 13 Nr. 11 SpielV gegen Veränderungen gesichert gebaut ist (Spiele, Spielpakete, Fiskaldatenspeicher etc.). Für GSG mit einer neuen Bauartzulassung ab dem 10. Februar 2016 gelten zudem zwei weitere Vorschriften. Die GSG müssen nach dem Stand der Technik die von der Kontrolleinrichtung erfassten Daten (sämtliche Einsätze, Gewinne und den Kassensinhalt) dauerhaft so aufzeichnen, dass sie vor nicht dokumentierten Änderungen geschützt sind (§ 13 Nr. 9a SpielV - Fiskaldatenspeicher). Außerdem darf das Spiel an GSG nur bei ständiger Verwendung eines gültigen gerätegebundenen, personenungebundenen Identifikationsmittels möglich sein, um ein weiteres effektives Instrument für einen lückenlosen Jugend- und Spielerschutz zu schaffen und das gleichzeitige Bespielen mehrerer GSG zu verhindern (§ 13 Nr. 10 SpielV).

### **... gleichzeitig wird die Sicherheit der GSG bezogen auf den Jugend- und Spielerschutz gestärkt**

Diese Maßnahmen reduzieren die Attraktivität der GSG, tragen aber aus der Perspektive des im GlüStV 2012 formulierten Jugend- und Spielerschutzes zu einer weiteren, qualitativen Verbesserung des Angebots der GSG bei, ohne ein Abwandern der Spieler auf andere Formen des Glücks- und Gewinnspiels zu provozieren.<sup>50</sup> Ganz im Gegensatz zu den Vorschriften des GlüStV 2012, die allein auf eine quantitative Reduzierung der Kapazitäten des gewerblichen Geldspiels zielen und einem Ausweichen auf andere Angebote, online und terrestrisch, Vorschub leisten.

### **Der Kapazitätsabbau bei Geldspielgeräten wird im stationären Markt zu einer Herausforderung für die Exekutive ...**

Der Stand der Umsetzung der Vorschriften des GlüStV 2012 unterscheidet sich zwischen den Ländern je nach der Härte bei der Umsetzung. Länder wie Niedersachsen, Sachsen, Saarland und Baden-Württemberg sind bei der Anerkennung von Härtefallanträgen zurückhaltend, es bleibt bei einer überschaubaren Zahl. Andere Länder wie Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz legen dagegen die Erforderlichkeit einer Härtefallregelung

---

<sup>49</sup> Zu den Änderungen im Detail, siehe: Hans-Günther Vieweg; Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2014 und Ausblick 2015, München, Februar 2015, S. 47ff.

<sup>50</sup> Schon bisher war das Gefährdungspotential der GSG verglichen mit der Konkurrenz seitens der Online-Casinos und den in staatlicher Regie betriebenen Slot-Machines der Spielbanken – gemessen am Anteil mindestens problematischer Spieler – wie die letzte Erhebung der BZgA aus dem Jahr 2017 zeigt, niedriger. (Tabelle 6)



weiter aus. In grenznahen Regionen zwischen zwei Bundesländern mit unterschiedlicher Auslegung von § 29 Abs. 4 GlüStV 2012 berichten Spielhallenbetreiber von durch lokale Angebotsverknappungen ausgelösten Wanderungsbewegungen.<sup>51</sup>

Die Entwicklung seit dem 1. Juli 2017 zeigt, dass sich der von der Legislative gewollte Kapazitätsabbau über Jahre hinziehen wird. Nach einem Rückgang der Zahl der Geräte um 3,5% im zweiten Halbjahr 2017 wird für das laufende Jahr von einer Verringerung um 5% bis 10% ausgegangen, die sich in den kommenden Jahren fortsetzt.<sup>52</sup> Die BSE werden ebenfalls rückläufig sein, aufgrund einer weiter steigenden Kapazitätsauslastung allerdings mit einer Rate von bis zu -5% p.a. Unter diesen Annahmen sollte etwa ein Zehntel der rund 5 Millionen Spieler an GSG bis Ende 2019 das Marktsegment verlassen haben.

Die Spieler, die dem Glücks- und Gewinnspielmarkt gänzlich den Rücken kehren, dürften überwiegend Gelegenheitsspieler sein. Für die Mehrheit der Spieler muss davon ausgegangen werden, dass sie einen Ersatz in alternativen Spielformen suchen werden. In diesem Kontext ist das seit Jahren zunehmende illegale stationäre Angebot zu betrachten. Das Problem bildet nicht die traditionelle „Kneipe an der Ecke“, in der zwei oder drei GSG betrieben werden, und der Spieler einer gewissen sozialen Kontrolle unterliegt. Das Problem wächst mit der zunehmenden Zahl von Gastronomiebetrieben, deren primärer Zweck das Geldspiel ist. Diese Scheingastronomie tritt in der Form von Cafecasinos, Sportbistros, Kulturvereine etc. auf.<sup>53</sup> Dort sind außer legalen GSG auch illegale Glücksspielautomaten aufgestellt, Jugend- und Spielerschutz ist kein Thema, ebenso wenig wie gesetzliche Sperrzeiten.<sup>54</sup>

Nach ständiger Rechtsprechung des BVerwG darf das Spielen an GSG in der Schank- und Speisewirtschaft nur Annex der im Vordergrund stehenden Bewirtungsleistung sein (zuletzt: BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2016). Eine andere Auslegung ist mit dem Sinn und Zweck der SpielV nicht vereinbar. Mit der sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV von 2014 hat der Gesetzgeber für die Exekutive ein Instrument normiert, um dieser Fehlentwicklung Einhalt zu gebieten.

---

<sup>51</sup> Das sehr unterschiedliche Vorgehen der Länder widerspricht dem Grundsatz der Herstellung gleicher Lebensverhältnisse im Bundesgebiet und der Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse gemäß Art. 72 Abs. 2 GG. Hier könnte mit einer bundeseinheitlichen Regulierung des Glücks- und Gewinnspielmarktes Abhilfe geschaffen werden.

<sup>52</sup> Neben dem Abbau von GSG im Bereich der Spielhallen wird auch ein Rückgang bei den in der Gastronomie aufgestellten GSG stattfinden. Ab 11. November 2019 sind dort nur noch maximal 2 anstatt bisher 3 GSG je Aufstellort zulässig. Von dieser Vorschrift sind rund 20% aller Aufstellplätze betroffen, was mit Blick auf die Gesamtzahl der aufgestellten GSG ein Minus von rund 2% bedeutet.

<sup>53</sup> Schätzungen aus der Branche existieren zwischen 40.000 und 50.000 GSG an nicht genehmigten und nicht genehmigungsfähigen Standorten. Siehe: Dietmar Barth; Der deutsche Glücksspiel- und Sportwettenmarkt – Eine Darstellung des regulierten Marktes und eine Schätzung des nicht-regulierten Marktvolumens, Hohenheim 2013.  
[https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Newsletter/Newsletter\\_0212.pdf](https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Newsletter/Newsletter_0212.pdf) (09/06/2018).

<sup>54</sup> Jürgen Trümper, Christiane Heimann; Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland – Stand 1. Januar 2016, Unna, November 2016, S. 17ff.

Gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 4 SpielV ist das Aufstellen von GSG in der erlaubnisfreien Gastronomie (§ 2 Abs. 2 GastG) verboten. Dennoch hat sich die Lage in den letzten Jahren weiter verschärft, was auf nennenswerte Vollzugsdefizite hinweist.<sup>55</sup>

### **... und beim Internet-basierten Angebot für den Gesetzgeber**

Die Spieler an GSG können nicht nur zu alternativen Angeboten im stationären Bereich wechseln, sondern auch das umfangreiche Angebot der Online-Casinos<sup>56</sup> nutzen. Dieses Problem wurde schon vor Jahren in einer Studie für das Hessische Ministerium des Innern und für Sport (HMdIS) angesprochen: Die marktreduzierende Regulierung des gewerblichen Geldspiels werde durch eine Abwanderung ins Internet konterkariert und sei zu diskutieren.<sup>57</sup>

Das Land Hessen, das mit der Vergabe von 20 Sportwettkonzessionen (§ 10a Abs. 3 GlüStV 2012) betraut war, hat im Prozess der Evaluierung von insgesamt 73 Antragstellern und der Auswahl einer festen Anzahl von nur 20 geeigneten Bewerbern erfahren müssen, dass eine rechtlich nicht anfechtbare Lösung schwer zu erzielen ist.<sup>58</sup> Im Oktober 2015 scherte es mit einer Pressemitteilung des HMdIS aus der gemeinsamen Front der Länder aus. Innenminister Peter Beuth: „Unser Ziel ist eindeutig: Der Glücksspielmarkt in Deutschland muss wieder klaren Regeln unterliegen. Es ist im Interesse der Spielerinnen und Spieler, der Anbieter und nicht zuletzt der Steuerzahler.“ Er plädierte für eine Öffnung der Online-Casino-, -Poker- und Sportwettmärkte basierend auf qualitativen Anforderungen zur Erreichung der Ziele des GlüStV, ohne quantitative Beschränkung der Zahl der Anbieter.<sup>59</sup>

### **Eckpunkte einer zukunftsfähigen Regulierung des Glücks- und Gewinnspielmarktes**

Angesichts der divergierenden Vorstellungen der Länder hinsichtlich der Regulierung des Glücks- und Gewinnspielmarktes ist mit einer längeren Phase zu rechnen, in der versucht wird, eine gemeinsame Position zu erreichen. Ein neuer Entwurf eines Glücksspieländerungsstaatsvertrags kann vorsichtig geschätzt nicht vor Ende 2019 in Kraft treten. Bis dahin müssen die Kapazitäten

---

<sup>55</sup> Jürgen Trümper, Christiane Heimann (2016), a.a.O.; S. 18.

<sup>56</sup> 2015 existierten 402 deutschsprachige Websites, siehe: Hessisches Ministerium des Inneren und Sport (2017) a.a.O.; S. 16.

<sup>57</sup> Zum Zeitpunkt der Studie waren die deutschen Content-Spiele-Provider im Rahmen ihres b2b-Geschäfts im Internet tätig. Zwischenzeitlich haben sie diese Aktivitäten eingestellt, was allerdings nicht das hohe Trendwachstum des Marktes deutschsprachiger Online-Casino-Websites beeinträchtigt hat. Siehe: Media & Entertainment Consulting Network GmbH (MECN); Beobachtung und Darstellung der Entwicklung des Schwarzmarkts für Glücksspiele im Internet im Rahmen der Evaluierung nach § 32 GlüStV – Zwischenbericht im Auftrag des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport (HMdIS), München, Juli 2014, S. 22.

<sup>58</sup> VG Wiesbaden, Urteil vom 15. April 2016, Az. 5 K 1431/14.Wi.

<sup>59</sup> Peter Beuth (Innenminister); – „Hessen macht konkrete Vorschläge für eine moderne Glücksspielregulierung“; Pressestelle: HMdIS; Pressemeldung vom 8. Oktober 2015. <https://innen.hessen.de/presse/pressemitteilung/hessen-macht-konkrete-vorschlaege-fuer-eine-moderne-gluecksspielregulierung>. (25.2.2016).

beim gewerblichen Geldspiel laufend reduziert werden, und allein schon deshalb wird der nicht-regulierte Markt Anteile gewinnen.

Für die weitere Zukunft wird entscheidend sein, in welche Richtung die Regulierung fortentwickelt wird. Wird nur eine punktuelle Marktöffnung statt einer grundlegenden Reform realisiert, ist keine nachhaltige Trendwende zu erwarten und eine europarechtskonforme Regulierung des Glücks- und Gewinnspielmarkts kaum möglich. Unter der Annahme, dass sich die Länder durchsetzen, die die Notwendigkeit einer grundlegenden Reform erkannt haben, könnten sie z.B. auf den fünf Leitlinien Hessens aus dem Jahr 2014 aufbauen, die im Wesentlichen eine Marktöffnung für Online-Glücksspiele, Casino- und Pokerspiele sowie Sportwetten für private Anbieter zum Ziel haben. Eine Beschränkung der Zahl der Anbieter ist nicht vorgesehen. Die Regulierung dieser Märkte muss sowohl die Erreichung der in § 1 GlüStV 2012 genannten Ziele sicherstellen, als auch den begrenzten Möglichkeiten Rechnung tragen, das Ausweichen der Spieler auf illegale Angebote im Internet zu verhindern.<sup>60</sup> Weitere Punkte sind die Gründung einer gemeinsamen Anstalt des öffentlichen Rechts als Instrument der Länder für die Regulierung des Glücks- und Gewinnspielmarkts und die Einführung einer spielformübergreifenden, bundesweiten Sperrdatei.

Die Länder könnten auch das Gesetz zur Neuordnung des Glücksspiels (GlücksspielG) von Schleswig-Holstein, das am 1. Januar 2012 in Kraft getreten war, als Grundlage verwenden. Es war am 2. Februar 2011 zur Notifikation bei der Kommission eingereicht und als europarechtskonform bewertet worden (Not. 2011/63/D), ganz im Gegensatz zu dem am 15. April 2011 eingereichten GlüStV 2012 (Not. 2011/188/D).

Eine rasche Einigung der Länder über das weitere Vorgehen bei der Regulierung des Glücks- und Gewinnspielmarktes in Richtung einer Marktöffnung für private Online-Anbieter würde der weiteren Erosion des regulierten Marktes ein Ende setzen. Die Konzessionsvergabe sollte an qualitative Bedingungen verbunden mit Überwachungs- und Vollzugsmaßnahmen geknüpft sein, die den Jugend-, Spieler- und Verbraucherschutz entsprechend dem Glücksspielstaatsvertrag sichern. Hier könnte Deutschland für die Konkretisierung eines Regelwerkes, das der technischen Entwicklung im Zeitalter der Digitalisierung Rechnung trägt, auf Erfahrungen anderer Mitgliedsstaaten aufbauen. Dies könnte bei einer sachlichen Auseinandersetzung der Stakeholder die Überführung des nicht kontrollierten Angebots auf den regulierten Markt unter Beachtung der Ziele des § 1 GlüStV 2012 erleichtern. Die Herausforderung ist, ein für die Anbieter und Spieler attraktives Regelwerk zu bieten, um schwer zu blockierende Ausweichbewegungen zu verhindern. Die Beispiele Großbritannien auf der einen Seite und Dänemark / Belgien auf der anderen Seite zeigen nicht nur die Bandbreite europarechtskonformer Regulierungen, sondern bieten auch Möglichkeiten, die Wirkungen konkreter Gestaltungselemente abzuschätzen (Box 4).

---

<sup>60</sup> Deutschland hängt bei der Marktöffnung für Online-Glücksspiele hinter anderen Mitgliedsstaaten zurück. Dies gilt nicht nur für ein Land wie Großbritannien, das auf marktwirtschaftliche Lösungen setzt, sondern auch gegenüber Dänemark und Belgien, die der staatlichen Kontrolle mehr Raum geben. (Box 4).

### **Box 4: Die Regulierung der Glücks- und Gewinnspielmärkte in den EU-Mitgliedstaaten.**

Die Regulierung des Glücks- und Gewinnspielmarkts mittels eines staatlichen Monopols auf Teilmärkten und einem kontrollierten Marktzugang für andere Segmente ist typisch für viele Mitgliedsstaaten. Häufig handelt es sich um ein staatliches Lottomonopol und staatlich betriebene oder konzessionierte Spielbanken. Darüber hinaus gibt es auch Marktsegmente, die einen regulierten, aber nicht zahlenmäßig beschränkten Zugang für private Unternehmen bieten, bei allerdings großen, meist historisch bedingten strukturellen Unterschieden.

Angebote ähnlich dem gewerblichen Geldspiel in Deutschland – mit jeweils länderspezifischen Regelwerken – gibt es in einer Reihe von Mitgliedsstaaten. In Großbritannien wird bei der Regulierung nach Geräteklassen entsprechend des Gefährdungspotentials unterschieden. In Österreich gibt es Konzessionsmodelle der Bundesländer, in Wien besteht ein Totalverbot. Mit Italien, Spanien und den Niederlanden gibt es weitere wichtige Märkte. Entsprechende Spielangebote sind in Frankreich untersagt.

Die Regierungen in der EU streben bei der Regulierung teils in sehr unterschiedliche Richtungen. Österreich zielt auf eine Stärkung seines staatlichen Monopols ab. Der teilstaatliche Casinos-Austria-Konzern besitzt eine Lizenz für Online-Glücksspiele. Das zuständige Finanzministerium will die Regelungen verschärfen und u.a. mit Hilfe von Internetsperren den nicht-regulierten Online-Markt, der auf rund 60% Anteil am Glücks- und Gewinnspielmarkt kommt, zurückdrängen (Tiroler Tageszeitung, 2018). In eine andere Richtung weist die bisher restriktive französische Politik, die die Privatisierung des staatlichen Lotterie- und Wettbetreibers Française des Jeux (FDJ) vorantreibt, der das Monopol auf Lotto und Rubbellose besitzt (Stradbrooke, 2018).

Häufig ist das zunehmende, nicht-regulierte Online-Angebot Auslöser für Initiativen zur Veränderung der Regulierung. In Großbritannien ist der Glücksspielmarkt seit dem Gambling Act von 2005 weitgehend liberalisiert. Nur die „national lottery“ existiert weiter als Monopolanbieter unter der Aufsicht der National Lottery Commission. 2014 wurde das Regelwerk hinsichtlich des Online-Glücksspiels angepasst. Seitdem ist eine britische Lizenz obligatorisch für ausländische Anbieter (Gambling Commission 2017). Den Ländern, in denen sie ihren Sitz und eine Lizenz haben, wird eine Kooperation zu einer abgestimmten Regulierung angeboten. Gegen ausländische Anbieter ohne Lizenz wird in Großbritannien nicht vorgegangen, nur gegen inländische Dienstleister, die mit ihnen kooperieren.

In Dänemark ist die Spil A/S mit Lizenzen der Danish Gaming Authority Monopolanbieter für Lotterien, für Wetten auf Pferde- und Hunderennen. Ein neues Regelwerk, mit dem die Monopole für Wetten auf Pferde- und Hunderennen beendet werden, ist zum 1.1.2018 in Kraft getreten (Spillemyndigheden). Bei der Regulierung des Online-Angebots verfolgt das Land einen strikten Ansatz. Ausländische Unternehmen können eine Lizenz erwerben, sofern sie die notwendigen Voraussetzungen erfüllen und die dänischen Vorschriften für ein regelgerechtes Glücksspiel einhalten. Gegen ausländische Anbieter wird vorgegangen, die keine dänische Lizenz besitzen. Nicht nur die Anbieter machen sich strafbar, sofern ihre Produkte auf dänische Spieler zugeschnitten sind, auch alle inländischen kooperierenden Personen und Unternehmen. Zur Unterbindung illegaler Angebote werden Serviceprovider mit einer strafbewehrten Aufforderung zum domain-name-blocking des Glücksspielanbieters konfrontiert (Miller, 2018-1). Dänemark hat ein neues Regelwerk bei der Kommission notifiziert, das zum 1. Januar 2019 in Kraft treten soll, um strikter gegen illegales Online-Glücksspiel vorgehen zu können (Miller, 2018-2)

Für die Online-Glücksspielangebote in Großbritannien und Dänemark bestehen keine Begrenzungen hinsichtlich der Zahl der Anbieter. Die Unternehmen müssen Kriterien für eine ordnungsgemäße Geschäftsführung und finanzielle Ausstattung erfüllen. Die Glücksspiele müssen den nationalen Vorgaben entsprechen. Für Zahlungsvorgänge, den Schutz von Spielern und Jugendlichen etc. sind Vorschriften einzuhalten. Eine hier nicht zu beantwortende Frage ist, inwieweit die qualitativen Kriterien in den beiden Ländern sich mehr oder weniger als geeignet herausstellen, um Online-Anbieter und Spieler dem regulierten Markt zuzuführen und das nicht-regulierte Angebot vom Markt ausreichend fern zu halten.

In Belgien hat die National Lottery, eine Aktiengesellschaft, das Monopol für landesweite Lotterien. Eine Marktöffnung für das Online-Angebot ohne eine Beschränkung der Zahl der Anbieter wurde umgesetzt. Es besteht weiterhin eine strikte staatliche Kontrolle, basierend auf umfangreichen Maßnahmen für den Spielerschutz, u.a. eine das online- und terrestrische Spiel umfassende Sperrdatei. Die Kommission hatte 2013 Bedenken an der Regulierung geäußert, die Antwort Belgiens hat zu keinen weiteren Rückfragen Anlass gegeben. (Naessens, 2017)

Informationen basieren auf:

M. Sychold & L. Heckendorn Urscheler, S. Deuring, J. Fournier, V. Peano, S. Vest, C. Viennet, H. Westermark; Verschiedene Aspekte der Regelung des Geldspielwesens, Stand 28.04.2015, Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung, Lausanne. Quellen für aktuelle Entwicklungen sind im Text genannt.

## Integration des gewerblichen Geldspiels in eine europarechtskonforme Regulierung

Eine Beschränkung der Zahl der Anbieter von Casino-, Pokerspielen und Sportwetten wird bei einer Öffnung des Glücks- und Gewinnspielmarkts für private Unternehmen im Online-Markt europarechtskonform nur schwer zu realisieren sein. Die Vergabe von Konzessionen wird im Wesentlichen an qualitative Kriterien gebunden werden müssen. § 4a GlüStV 2012 benennt einige unabdingbaren Aspekte: Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit des Unternehmens, Transparenz und Sicherheit des angebotenen Glücksspiels. § 4b GlüStV 2012 spezifiziert die Anforderungen an die von den Bewerbern einzureichenden Unterlagen für das Auswahlverfahren weiter. U. a. werden Informationen hinsichtlich Maßnahmen zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, der IT und Datensicherheit verlangt. Ein Sozialkonzept einschließlich der Maßnahmen zur Sicherstellung des Ausschlusses minderjähriger und gesperrter Spieler ist vorzulegen, um das Angebot in Einklang mit den Zielen des § 1 GlüStV 2012 zu bringen. Es kann vermutet werden, dass viele der heute im „grauen Markt“ tätigen Sportwettanbieter diese Vorgaben erfüllen können, so dass eine Beschränkung auf eine geringere Zahl kaum europarechtlich konform zu gestalten wäre.<sup>61</sup> Die Öffnung des Sportwettmarktes scheiterte am Festhalten der Länder an der Zahl von 20 zu vergebenden Konzessionen. 35 Sportwettanbieter sollten im Zusammenhang mit der Verabschiedung des 2. GlüÄndStV eine vorläufige Erlaubnis erhalten. Da dieser aber nicht in Kraft trat, stellt sich die Lage unklar dar: In einigen Ländern wird das Angebot geduldet, in anderen nicht.

Die deutschen Content-Provider, die sich aus dem business-to-business (b2b) Geschäft mit Online-Casinos zurückgezogen hatten, werden bei einer Legalisierung wieder auf dem b2b-Markt aktiv werden, oder auch die Kunden direkt im Internet ansprechen (business-to-consumer, (b2c)). Mit der Marktöffnung unterliegen Sportwettanbieter und das Online-Glücksspiel der Besteuerung. Weitere positive fiskalische Effekte sind zu erwarten.

Eine europarechtskonforme Regulierung des Glücks- und Gewinnspielmarkts erfordert eine über alle Spielformen systematisch konsistente und kohärente Gestaltung. Dies bedeutet in erster Linie, dass die Vorschriften und Beschränkungen jeweils die von den verschiedenen Glücksspielen ausgehenden Gefährdungspotentiale berücksichtigen. In diesem Kontext ist zu prüfen, ob sich die Vorschriften des GlüStV 2012 für das gewerbliche Geldspiel in eine zukunftsfähige Regulierung einfügen, d.h., dem Wandel des Glücks- und Gewinnspielmarkts im Zeitalter der Digitalisierung Rechnung tragen. Neue Spielmöglichkeiten und Anbieter treiben das Wachstum auf Online-

---

<sup>61</sup> VG Wiesbaden, Urteil vom 15. April 2016, Az. 5 K 1431/14.Wi; Leitsatz: Erfüllt ein Unternehmen alle Voraussetzungen für die Erteilung einer Konzession zum Angebot von Sportwetten, muss ihm eine solche Konzession auch erteilt werden. Die Beschränkung der Anzahl der zuerteilenden Konzession auf 20 ist europarechtswidrig und darf nicht angewendet werden. Datenbank VERIS (18. Juli 2018).

Märkten, die sehr eingeschränkte Möglichkeiten der Durchsetzung von Regeln bieten und den gesamten Markt beeinflussen.<sup>62</sup>

Das Spiel an den GSG ist über die SpielV in vielfacher Hinsicht strikt reguliert, und die Vorschriften wurden in den letzten 10 Jahren mehrfach aktuellen technischen Entwicklungen angepasst. Gewinn- und Verlustsummen pro Stunde, Mindestspieldauer, sowie Höchsteinsatz und Höchstgewinn sind beschränkt. Spielpausen in bestimmten Zeitabständen sind festgelegt, um ununterbrochenes Spielen zu unterbinden. Die GSG können in Zukunft nur noch mit einem gerätegebundenen, personenungebundenen Identifikationsmittel betrieben werden, dessen Aushändigung über das Personal der Spielhalle erfolgt. Damit ist ein zusätzlicher Jugend- und Spielerschutz verbindlich vorgeschrieben worden.

Das höhere Gefährdungspotential der Online-Casinos gegenüber dem gewerblichen Geldspiel manifestiert sich in der jüngsten Erhebung der BZgA aus dem Jahr 2017 (Tabelle 6). Die Zahl der Online-Spieler, die zumindest als problematisch einzustufen sind, als Anteil an allen beträgt demnach etwa 27%. Der entsprechende Anteil für die GSG-Spielenden liegt bei rund 8%.<sup>63</sup> Die Umsetzung der Vorschriften des GlüStV 2012, insbesondere das Verbot von Mehrfachkonzessionen (§ 25 Abs. 1 und 2 GlüStV) und das Mindestabstandsgebot zwischen Spielhallen (§ 25 Abs. 1 GlüStV), wird wohl in den kommenden Jahren zu einem Ausweichen eines beträchtlichen Teils der rund 5 Millionen Spieler auf illegale stationäre oder online-Angebote führen. Selbst wenn der Markt für private Online-Casino Betreiber bis dahin geöffnet ist, würde das Ausweichen von Spielern an GSG auf das Internetangebot gegen eine systematisch konsistente Regulierung sprechen, da die Internetangebote angesichts der oben angesprochenen eingeschränkten Durchsetzung auch tendenziell ein höheres Gefährdungspotential besitzen, und die Spiele nicht wie das gewerbliche Geldspiel den strikten Beschränkungen der SpielV unterworfen sind.

Die mit dem GlüStV 2012 eingeführten quantitativen Einschränkungen des gewerblichen Geldspiels passen systematisch nicht in einen in Zukunft vorwiegend nach qualitativen Kriterien regulierten Markt.<sup>64</sup> Dem tragen einige Länder (Bayern, Rheinland-Pfalz) Rechnung und legen bei Auswahlentscheidungen sowie Entscheidungen über Härtefallanträge zusätzliche qualitative Kriterien zugrunde, um eine glücksspielrechtliche Erlaubnis zu erteilen.

In diesem Sinne ist die SpielV mit ihren im Wesentlichen qualitativen Vorschriften zukunftsfähig. Ihre Vorschriften zielen mit den gerätebezogenen Vorgaben direkt auf den Jugend- und Spielerschutz. Die Einhaltung ist durch die Zulassung einer Bauart seitens der PTB gewährleistet. Seit Mai 2015 ist darüber hinaus für neue Bauartzulassungen noch die Vorlage eines Gutachtens zur

---

<sup>62</sup> Gegenüber dem terrestrischen Angebot des gewerblichen Geldspiels besitzt das Online-Glücksspiel spezifische Risikofaktoren, die hinzukommen, wie der fast unbegrenzte Zugang, die niedrige Hemmschwelle anonym ohne soziale Kontrolle zu spielen, sowie der bargeldlose Zahlungsverkehr. Siehe: Tobias Hayer, Meinolf Bachmann, Gerhard Meyer; Pathologisches Spielverhalten bei Glücksspielen im Internet, Wiener Zeitschrift für Suchtforschung, 28/2005, Nr. ½, S. 29-41.

<sup>63</sup> Banz, M. et al. a.a.O.; S. 251.

<sup>64</sup> Im Zeitalter der Digitalisierung stellt sich insbesondere die Frage, inwieweit es Sinn macht, die regionale, stationäre Verfügbarkeit des Geldspiels zu reduzieren, während gleichzeitig auf Mobilgeräten hunderte von Webseiten mit Glücksspielen zur Verfügung stehen.

Manipulationssicherheit notwendig. Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft sieht die Vorteile qualitativer Vorgaben und ergänzt sie durch eigene Maßnahmen. Als komplementär zu den Regelungen für die Bauartzulassung der GSG kann im Bereich der Geräteaufstellung die derzeit freiwillige Zertifizierung von Spielhallen betrachtet werden. Das Ziel ist, Spielhallen, die ihre Prozesse in nachvollziehbarer Weise strukturieren und kontrollieren lassen, so dass der Spieler- und Jugendschutz vollumfänglich gewährleistet ist, für Außenstehende, Spieler und Vertreter der Exekutive leicht erkennbar zu machen. Zwei unabhängige Zertifizierungsorganisationen sind mit dieser Aufgabe betraut und haben zwischenzeitlich für mehr als 2000 Betriebe die Zertifizierung abschließen können. Hierauf wird im Rahmen der Umsetzung der Vorschriften des GlüStV 2012 auch schon Bezug genommen.<sup>65</sup> In diesem Sinne spricht sich die Branche auch für die Einführung eines bundesweiten, einheitlichen, niederschweligen, datensparsamen, technologisch offenen und schnell nachvollziehbaren Systems zur Sicherstellung von Selbstsperrern und des Zugangs zum Spiel aus. Bisher sind entsprechende Systeme auf der Grundlage von länderspezifischen Spielhallenregelungen nur in acht Ländern verpflichtend – eine weder effektive noch effiziente Situation.

Im Kontext einer notwendigen Überarbeitung des GlüStV 2012 stellt sich die Frage, ob und wie weit im Rahmen einer kohärenten Regulierung das gewerbliche Geldspiel zurückgeschnitten werden kann, was mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht nur ein Ausweichen zum illegalen stationären, sondern auch zum noch nicht-regulierten Online-Glücksspiel nach sich ziehen würde. Im Sinne einer kohärenten, europarechtskonformen Regulierung müsste im Zusammenhang mit einem neuen Glücksspieländerungsstaatsvertrag auch für das gewerbliche Geldspiel ein Rechtsrahmen mit zu entwickelnden qualitativen Kriterien geschaffen werden, der diese gewerberechtlich erlaubte Spielform – horizontal kohärent – in die Regulierung des Glücks- und Gewinnspielmarkts – unter Berücksichtigung der Gefährdungspotentiale aller Spielformen – einbindet.

---

<sup>65</sup> Bayern: Anwendungshinweise zur Befreiung bestehender Spielhallen nach § 29 Abs. 4 S. 4 GlüStV 2012 i.V.m. Art. 12 Bayerisches Ausführungsgesetz zum GlüStV (AGGlüStV) vom 16. Dezember 2016 - Zertifizierung wird als Kontroll- und Evaluierungsinstrument berücksichtigt.



## Quellenverzeichnis

Martin Bangemann (Kommissar der Europäischen Union für den Binnenmarkt); Glücksspiel und Binnenmarkt: Kein Handlungsbedarf, Presseverlautbarung der Europäischen Kommission vom 22.12.1992).

Banz, M. und Lang, P. (2017); Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland – Ergebnisse des Surveys 2017 und Trends. BZgA-Forschungsbericht. Köln (15. Februar 2018): Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung.

Dietmar Barth; Der deutsche Glücksspiel- und Sportwettenmarkt – Eine Darstellung des regulierten Marktes und eine Schätzung des nicht regulierten Marktvolumens, Hohenheim 2013.  
[https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Newsletter/Newsletter\\_0212.pdf](https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Newsletter/Newsletter_0212.pdf) (09/06/2018) (09/06/2018).

Tilman Becker; Soziale Kosten des Glücksspiels in Deutschland, Forschungsstelle Glücksspiel Universität Hohenheim, Juli 2011  
[https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Oekonomie/SozialeKostenDesGluecksspiels\\_Internet.pdf](https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Oekonomie/SozialeKostenDesGluecksspiels_Internet.pdf) (10/07/2018).

Peter Beuth (Innenminister); – „Hessen macht konkrete Vorschläge für eine moderne Glücksspielregulierung“; Pressestelle: HMdIS; Pressemeldung vom 8. Oktober 2015.  
<https://innen.hessen.de/presse/pressemittteilung/hessen-macht-konkrete-vorschlaege-fuer-eine-moderne-gluecksspielregulierung>. (25.2.2016).

Bundesrat; Beschluss des Bundesrats zu COM(2012) 596 final Drucksache 424/14, vom 10. Oktober 2014.  
[https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2014/0401-0500/424-14\(B\).pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2014/0401-0500/424-14(B).pdf?__blob=publicationFile&v=1) (25.2.2016)

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

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

Europäische Kommission; Vorlage einer ausführlichen Stellungnahme und von Bemerkungen auf der Grundlage von Artikel 9 Absatz 2 und Artikel 8 Absatz 2 der Richtlinie 98/34/EG vom 22. Juni 1998 am 18. Juli 2011, Notifizierung Nr. 2011/188/D.



Europäische Kommission; GRÜNBUCH – Online-Glücksspiele im Binnenmarkt {SEK(2011) 321} Brüssel 2011

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/consultations/docs/2011/online\\_gambling/com2011\\_128\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2011/online_gambling/com2011_128_de.pdf) (14/05/2018).

Europäische Kommission; Ein umfassender europäischer Rahmen für das Online-Glücksspiel {SWD(2012) 345 final}, Straßburg, den 23.10.2012 COM(2012) 596 final

<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2012/DE/1-2012-596-DE-F1-1.Pdf> (26.2.2016)

Europäische Kommission; Empfehlung der Kommission mit Grundsätzen für den Schutz von Verbrauchern und Nutzern von Online-Glücksspieldienstleistungen und für den Ausschluss Minderjähriger von Online-Glücksspielen, 14. Juli 2014.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014H0478&from=DE> (17/05/2018).

Europäische Kommission; EU-Pilotverfahren, Az. 7625/15/GROW; Schreiben vom 30. Juni 2015

[http://docs.dpaq.de/10848-pilotverfahren\\_eu-kommission.pdf](http://docs.dpaq.de/10848-pilotverfahren_eu-kommission.pdf) (16/05/2018).

Gambling Commission (2017); Licensing, compliance and enforcement under the Gambling Act 2005 – policy statement, June 2017

<http://www.gamblingcommission.gov.uk/PDF/Licensing-compliance-and-enforcement-policy-statement.pdf> (01/08/2018)

Wolfram Heineken, Fraunhofer-Institut für Fabrikbetrieb und Automatisierung, Fallstudie zur Kontrolle des gesetzlichen Rahmens der Spielverordnung bezüglich des durchschnittlichen Spieleraufwandes am Beispiel statistischer Auswertungen gemessener Geldbewegungen von Geldspielgeräten für das Jahr 2010, Magdeburg, 19. Oktober 2010.

Tobias Hayer, Meinolf Bachmann, Gerhard Meyer; Pathologisches Spielverhalten bei Glücksspielen im Internet, Wiener Zeitschrift für Suchtforschung, 28/2005, Nr. ½, S. 29-41.

Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder; Jahresreport 2016 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder – Der deutsche Glücksspielmarkt 2016 – Eine ökonomische Darstellung, Endgültige Fassung 20. März 2018.

[https://innen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdis/jahresreport\\_2016\\_0.pdf](https://innen.hessen.de/sites/default/files/media/hmdis/jahresreport_2016_0.pdf) (16/05/2018)

Hessisches Ministerium des Inneren und Sport (HMdIS); Endbericht des Landes Hessen zur Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags, Endgültige Fassung 10. April 2017.

[https://innen.hessen.de/sites/default/files/media/evaluierungsbericht\\_des\\_landes\\_hessen\\_zum\\_gluecksspielstaatsvertrag.pdf](https://innen.hessen.de/sites/default/files/media/evaluierungsbericht_des_landes_hessen_zum_gluecksspielstaatsvertrag.pdf) (17/05/2018).

Landesregierung Schleswig-Holstein; Sportwetten – [https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/G/gluecksspiel/](https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/G/gluecksspiel/documents/sportwetten.html)

[documents/sportwetten.html](https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/G/gluecksspiel/documents/sportwetten.html) (14/05/2018).

## Quellenverzeichnis

Media & Entertainment Consulting Network GmbH (MECN); Beobachtung und Darstellung der Entwicklung des Schwarzmarkts für Glücksspiele im Internet im Rahmen der Evaluierung nach § 32 GlüStV – Zwischenbericht im Auftrag des Hessischen Ministeriums des Innern und für Sport (HMdIS), München, Juli 2014.

George Miller (2018-1); Danish ISPs ordered to block online gambling domains, 8. Februar 2018  
<https://europeangaming.eu/portal/latest-news/2018/02/08/15246/danish-isps-ordered-to-block-online-gambling-domains/> (01/08/2018)

George Miller (2018-2); Denmark Blocks Illegal Gambling Sites As Crackdown Continues, 15. Februar 2018  
<https://europeangaming.eu/portal/compliance-updates/2018/02/15/15698/denmark-blocks-illegal-gambling-sites-as-crackdown-continues/> (01/08/2018)

Monopolkommission; Neunzehntes Hauptgutachten der Monopolkommission 2010/2011, Deutscher Bundestag, 17. Wahlperiode, Drucksache 17/10365, 20. 07. 2012

Peter Naessens (2017); The Belgian principle for the online regulation of gambling, in: Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht (ZfWG) Beilage 2017, Nr. 03, S. 2-5.

Franz W. Peren; Öffentliche Anhörung des Hauptausschusses und des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales, Landtag Ausschussprotokoll Nordrhein-Westfalen (APr 16/56) 16. Wahlperiode, am 28.09.2012.  
<https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-26.pdf;jsessionid=78E82AF9B11999E7D3A9E13C5A49B36A.ifxworker>  
(01/08/2018)

Franz W. Peren, Reiner Clement; Volkswirtschaftliche Nutzeneffekte des gewerblichen Geld-Gewinnspiels - Wirtschaftswissenschaftliches Gutachten, Oktober 2012.  
<http://www.forschung-gluecksspiel.de/images/Publikationen/Dynamische-Effekte6.03.pdf>  
(01/08/2018)

Franz W. Peren, Reiner Clement; Der deutsche Glücks- und Gewinnspielmarkt – Eine quantitative Bemessung von regulierten und nicht-regulierten Glücks- und Gewinnspielangeboten in Deutschland, München, Juli 2016.

Pressemitteilung dpa; Länder gegen Neustart bei Glücksspielregulierung, 17. März 2016  
<https://www.lotto-news.de/laender-gegen-neustart-gluecksspielregulierung-201634251/>  
(16/05/2018)

Pressemitteilung Nr. 78/10, Luxemburg, den 8. September 2010; Urteil vom 8. September 2010, Rs. C – 46/08 „Carmen Media“.  
<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-09/cp100078de.pdf>  
(15/05/2018)

Spillemyndigheden; Reporting of online bingo and horse gambling after the liberalisation on January 1st 2018

[https://spillemyndigheden.dk/sites/default/files/filer-til-download/standard\\_records\\_for\\_horses\\_dogs\\_pigeons\\_and\\_bingo.pdf](https://spillemyndigheden.dk/sites/default/files/filer-til-download/standard_records_for_horses_dogs_pigeons_and_bingo.pdf) (01/08/2018)

Steven Stradbroke (2018); France puts Française des Jeux lottery monopoly on the block, 10. April 2018

<https://calvinayre.com/2018/04/10/business/francaise-des-jeux-lottery-monopoly-privatization/> (01/08/2018)

M. Sychold & L. Heckendorn Urscheler, S. Deuring, J. Fournier, V. Peano, S. Vest, C. Viennet, H. Westermark; Verschiedene Aspekte der Regelung des Geldspielwesens, Stand 28.04.2015, Schweizerisches Institut für Rechtsvergleichung, Lausanne.

Jürgen Trümper, Christiane Heimann; Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland – Stand 1. Januar 2016, Unna, November 2016.

Jürgen Trümper; Umsetzung der novellierten Spielverordnung – Feldstudie 2009, Berlin, September 2009.

Tiroler Tageszeitung (2018); Online-Glücksspiel wächst rasant: 60 Prozent ohne Österreich-Lizenz, 12. März 2018

<http://www.tt.com/wirtschaft/wirtschaftspolitik/14118670-91/online-gl%C3%BCcksspiel-w%C3%A4chst-rasant-60-prozent-ohne-%C3%B6sterreich-lizenz.csp> (01/08/2018)

Hans-Günther Vieweg; Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2009 und Ausblick 2010; München; Januar 2010.

Hans-Günther Vieweg; Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2012 und Ausblick 2013, München, März 2013.

Hans-Günther Vieweg; Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2014 und Ausblick 2015, München, Februar 2015.

Hans-Günther Vieweg; Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2015 und Ausblick 2016, März 2016, München.

Hans-Günther Vieweg; Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2016 und Ausblick 2017, Juni 2017, München.





