

# **UNTERHALTUNGSAUTOMATEN- WIRTSCHAFT**

**LAGE 2019, ENTWICKLUNG 2020 -  
PERSPEKTIVEN 2021**



**DR. HANS-GÜNTHER VIEWEG**

ein Gutachten im Auftrag der  
**Deutschen Automatenwirtschaft e.V. (DAW)**

# INHALT

<b>1. Management Summary .....</b>	<b>3</b>
<b>2. 2006: Ein die Kanalisierung des Spieltriebs fördernder Rechtsrahmen .....</b>	<b>4</b>
<b>3. 2012: Eine zunehmend restriktive Regulierung lässt das gewerbliche Geldspiel schrumpfen .....</b>	<b>5</b>
<b>4. Wandel in der vertikal strukturierten Branche. ....</b>	<b>7</b>
<b>5. 2014: Ein Rechtsrahmen, der die Kanalisierung des Spieltriebs behindert.....</b>	<b>10</b>
<b>6. 2020: Die COVID-19-Pandemie verschärft den gesetzlich beförderten Abschwung der Unterhaltungsautomatenwirtschaft. .....</b>	<b>12</b>
<b>7. Die strikte Regulierung des gewerblichen Geldspiels befördert eine Abwanderung zu illegalen terrestrischen Angeboten. ....</b>	<b>13</b>
<b>8. 2021: Der Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens – Ein Lichtblick? .....</b>	<b>15</b>

## 1. MANAGEMENT SUMMARY

Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft ist mit ihren Geldspielgeräten (GSG) Teil des Glücksspielmarkts, der im Zeitalter der Digitalisierung einem starken Wandel unterworfen ist. Die Länder setzten den 2012 in Kraft getretenen Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV 2012) ein, um einseitig das Angebot der Spielhallen in erster Linie mit einem Mindestabstandsgebot und einem Verbot von Mehrfachkonzessionen zurückzuschneiden zu können. Die Übergangsfristen für Bestandsspielhallen liefen im Wesentlichen zum 1. Juli 2017 aus und die Maßnahmen der Länder zeigten die gewünschten Effekte. Sie sahen aber keine Notwendigkeit, das in Deutschland verbotene, stark expandierende Online-Glücksspiel zu regulieren.

Mit dem 3. Glücksspieländerungsstaatsvertrag (GlüÄndStV), der am 1. Januar 2020 in Kraft trat, wurden nur die Sportwetten einer Regulierung zugeführt. Erst mit dem Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens (GlüStV 2021 (E)), der zum 1. Juli 2021 in Kraft treten soll, wird das umfangreiche Angebot im Internet reguliert. Mit qualitativen Vorgaben wird dem Schutz von Spielern<sup>1</sup> und Jugendlichen Rechnung getragen, eine quantitative Limitierung ist nicht vorgesehen. Das gewerbliche Geldspiel unterliegt weiter den engen quantitativen Beschränkungen. Lediglich für das Verbot von Mehrfachkonzessionen ist im GlüStV 2021 (E) eine Länderöffnungsklausel vorgesehen, die eine befristete Ausnahme für bis zu drei Spielhallenkonzessionen je Gebäude oder Gebäudekomplex ermöglicht, sofern die Spielhallen zusätzliche qualitative Vorgaben erfüllen, wie den durch Zertifizierung gesicherten Spieler- und Jugendschutz. Dies wird von der Branche positiv gewertet, kommt es doch ihrem Streben entgegen, ein ordnungsgemäßes Spiel zu gewährleisten.

Die geltende umfassende quantitative Regulierung des gewerblichen Geldspiels bleibt bestehen, anstatt diese wie beim

Online-Angebot auf eine qualitative Regulierung umzustellen. Mitte 2021, wenn der GlüStV 2012 ausläuft und damit keine Übergangsfristen mehr greifen, wird die Zahl der Konzessionen für Spielhallen um etwa 60% gegenüber 2017 zurückgehen.

Auf Bundesebene war mit der am 11. November 2014 in Kraft getretenen 6. Verordnung zur Novellierung der Spielverordnung (SpielV) die umfangreichste Änderung seit dem Bestehen der Bundesrepublik erforderlich geworden. Mit Auslaufen der Übergangsfrist zum 11. November 2018 wurde eine flächendeckende Umstellung der GSG notwendig. Des Weiteren musste zum 11. November 2019 die Zahl, der je Standort in der Gastronomie aufgestellten GSG von drei auf zwei reduziert werden. Die durch die 6. Verordnung zur Änderung der SpielV notwendigen Anpassungen werden zum 10. Februar 2021 abgeschlossen. Dann werden nur noch technisch gesicherte GSG im Markt sein, die verhindern, dass parallel an mehreren Geräten gespielt werden kann.

Die Gesetzgebung von Bund und Ländern hatte schon 2018 – entgegen des Trends auf dem Glücksspielmarkt – einen Rückgang des Umsatzes mit GSG von mehr als 3% verursacht. Die gerätebezogenen Änderungen kamen jedoch in vollem Umfang erst 2019 mit einem Einbruch um 12% zum Tragen. Zu Beginn des laufenden Jahres zeichnete sich für Spielhallen eine Stabilisierung auf dem niedrigen Niveau des Vorjahres ab, während in der Gastronomie durch den Abbau des dritten Gerätes die Umsätze weiter sanken. Der Lockdown infolge der COVID-19-Pandemie hat auch diese Branche unvermittelt getroffen. Die Geschäftstätigkeit lief nach Ende der etwa zweimonatigen Schließung allmählich wieder an. Besonders schwierig gestaltet sich die Lage in der Gastronomie, nicht nur wegen des Abbaus des dritten GSG. Die Öffnung von Bars und Kneipen erfolgte erst mit Verzögerung, eine Reihe von Geschäften ging in die Insolvenz. Insgesamt muss

<sup>1</sup> Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in diesem Beitrag das generische Maskulinum verwendet.

für die Aufstellunternehmen mit einem Rückgang der Umsätze um 50%, unter Berücksichtigung des jüngsten Lockdowns im November, für 2020 gerechnet werden.

Für 2021 wird es aufgrund des gesetzlich geforderten Kapazitätsabbaus nicht zu einem Wiederanstieg kommen können.

## 2. 2006: EIN DIE KANALISIERUNG DES SPIEL- TRIEBS FÖRDERNDER RECHTSRAHMEN

Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft bietet ihren Kunden mit den GSG das Spiel um „Kleines Geld“. Aufgrund der durch die Gewerbeordnung (GewO) und SpielV strikt begrenzten Einsätze, Gewinn- und Verlustmöglichkeiten steht die Unterhaltung im Zentrum des Spiels. Es besteht bei den legal angebotenen gewerblichen GSG im Gegensatz zu Fun Games, die keine in Deutschland erforderliche Zulassung der Physikalisch Technischen Bundesanstalt (PTB) besitzen, 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 der Branche sind Touch-Screen-Geräte, Bildschirmspielgeräte, Fahrsimulatoren, Flipper und Internet-Terminals. Sportspielgeräte wie Billard, Dart, Tischfußball und Airhockey ergänzen das Angebot. Musikautomaten spielen im multimedialen Zeitalter kaum noch eine Rolle.

Das gewerbliche Geldspiel hatte bis zum Jahr 2006 mit technisch überholten Rahmenbedingungen zu kämpfen, selbst die kommunalen Einnahmen aus Vergünstigungssteuern sanken trotz steigender Steuersätze. Der Gesetzgeber hatte die Situation erkannt und mit der fünften Verordnung zur Änderung der SpielV, die zum 1. Januar 2006 in Kraft getreten war, einen Paradigmenwechsel vorgenommen, der dem Geldspiel die Möglichkeit eröffnete, auf Augenhöhe mit dem staatlichen Glücksspiel und dem Spiel im Internet konkurrieren zu können. Neben dem veränderten Rechtsrahmen 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 Centern etc. gerichtet waren. Das Image der Branche wandelte sich. Neue Kundengruppen konnten erschlossen werden. Zunehmend prägen auch Frauen das in der Vergangenheit von Männern dominierte Spiel. Die Wettbewerbsfähigkeit des gewerblichen Geldspiels wurde gestärkt und gleichzeitig eine Kanalisierung des natürlichen Spieltriebs des Menschen hin zu einem legalen Spielangebot erreicht.

Der Paradigmenwechsel erlaubte es, grundlegende Innovationen basierend auf dem technischen Fortschritt in der Elektronik und bei der Digitalisierung zu realisieren. 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 2D 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.

Die Attraktivität der Multigamer sowie die Spielmöglichkeiten am heimischen Computer bzw. auf der Konsole haben zu einer partiellen Substitution insbesondere von Unterhaltungsautomaten ohne Geldgewinn geführt, die sowohl technologisch als auch bei Spielinnovationen an Boden verloren. Der Produktbereich GSG wurde zum vorherrschenden Angebot der Aufstellunternehmen mit einem Anteil von etwa 86% bei der Anzahl der 2019 aufgestellten Geräte. Inzwischen werden 99% der

Nettospielerlöse (NSE)<sup>2</sup> mit GSG erwirtschaftet. Der Bestand an Unterhaltungsautomaten ohne Geldgewinn hat sich nach

Kunden ansprechen sollten, wurden im Rahmen der Verschärfung der Regulierung des gewerblichen Geldspiels durch den

## Übersicht 1: Unterhaltungsautomaten und Sportspielgeräte

Gerätetypen	2015	2016	2017	2018	2019			
	Geräte <sup>a), b)</sup>						Erlöse <sup>c)</sup>	
	1000 Stück				in %		Mill. €	in%
<b>Unterhaltungsautomaten ohne Geldgewinn</b>	<b>25,0</b>	<b>20,0</b>	<b>18,0</b>	<b>17,0</b>	<b>16,5</b>	<b>6,4</b>		
Flipper	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2	0,9		
Internet-Terminals	10,0	5,0	3,0	2,0	1,5	0,6	50	<b>1,0</b>
Punktespiele etc. <sup>d)</sup>	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4	0,9		
Bildschirmspielgeräte	10,4	10,4	10,4	10,4	10,4	4,0		
<b>Sportspielgeräte <sup>e)</sup></b>	<b>19,7</b>	<b>19,7</b>	<b>19,7</b>	<b>19,7</b>	<b>19,7</b>	<b>7,7</b>		
<b>Geldspielgeräte</b>	<b>267,0</b>	<b>264,0</b>	<b>255,0</b>	<b>245,0</b>	<b>220,0</b>	<b>85,9</b>	<b>4.950</b>	<b>99,0</b>
<b>Gesamt</b>	<b>311,7</b>	<b>303,7</b>	<b>292,7</b>	<b>281,7</b>	<b>256,2</b>	<b>100</b>	<b>5.000</b>	<b>100,0</b>

a) Die Bestandsschätzung für alle Geräte per 31.12. basiert auf Erhebungen des VDAI und anderen verfügbaren empirischen Studien; - b) Enthalten sind Geräte von VDAI-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 = Kasseneinhalten inkl. Wirtanteil, Mehrwertsteuer (MwSt), Vergnügungssteuer etc.; - d) Touch-Screen-Geräte, Musik- und sonstige Unterhaltungsautomaten; - e) Billard, Dart, Tischfußball, Kegelbahnen, Bowling, Air Hockey etc.

Quelle: Statistisches Bundesamt; VDAI; Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V.; IFH Köln GmbH; eigene Berechnungen.

den Rückgängen seit Mitte des letzten Jahrzehnts zuletzt auf dem bestehenden Niveau in etwa stabilisiert. (Übersicht 1)

Internet-Terminals, die bei ihrer Markteinführung im Jahr 2007 in erster Linie neue, bisher nicht in Spielhallen anzutreffende

GlüStV 2012, der zum 1. Juli 2012 in Kraft getreten war, in einigen Ländern – in Verbindung mit den länderspezifischen Spielhallenregelungen – verboten. Unsicherheiten über ihren legalen Betrieb haben zwischenzeitlich weitgehend zu einem Abbau der Terminals geführt.

## 3. 2012: EINE ZUNEHMEND RESTRIKTIVE REGULIERUNG LÄSST DAS GEWERBLICHE GELDSPIEL SCHRUMPFEN

Das Geldspiel ist eine gewerbliche, dem Bundesrecht unterliegende Tätigkeit. Mit der Föderalismusreform von 2006 fiel das Recht der Spielhallen in die Zuständigkeit der Länder. Den 2012 in Kraft getretenen GlüStV setzten sie ein, um das gewerbliche Geldspiel mittels quantitativer Beschränkungen (insbesondere dem Mindestabstandsgebot und dem Verbot von

Mehrfachkonzessionen) zu reduzieren. 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 GlüStV 2012 grundsätzlich bestätigt, allerdings müssen im Rahmen der Auswahlentscheidungen die verfassungs-

<sup>2</sup> Nettospielerlöse = Bruttospielerlöse abzüglich MwSt.

rechtlich gewährten Grundrechte der Aufstellunternehmer gewährleistet werden (Stichwort: bestmögliche Ausschöpfung der Standortkapazität). Die Übergangsfrist zur Anwendung der Vorschriften auch für Bestandsspielhallen ist weitgehend zum 1. Juli 2017 abgelaufen. Binnen eines halben Jahres sank die Zahl der aufgestellten GSG um rund 4%, das entspricht 10.000 Geräten.

Lange Zeit hatte sich die Zahl der in der Gastronomie aufgestellten GSG aufgrund des Strukturwandels in diesem Marktsegment reduziert. Im Verlauf des letzten Jahrzehnts kehrte sich der Trend um. Neue, attraktive Standorte an Verkehrsknotenpunkten, Raststätten, Bahnhöfen, Flughäfen etc. wurden für das gewerbliche Geldspiel erschlossen. Bis zum 10. November 2019 durften bis zu drei GSG aufgestellt werden. Gemäß geltendem § 3 Abs. 1 SpielV sind seitdem nur noch zwei GSG je Standort in der Gastronomie zulässig. Entsprechend mussten an 20% der Standorte, bei denen die Kapazität voll ausgeschöpft worden war, je ein GSG abgebaut werden. Von den insgesamt etwa 87.000 Gastronomiegeräten sind rund 10.000 GSG entfernt worden. Parallel dazu setzt sich die Desinvestition in den Spielhallen fort. Es muss von einem Minus von 15.000 GSG ausgegangen werden. Summa Summarum ist zum Stichtag 31. Dezember 2019 von einem Bestand von 220.000 GSG auszugehen, das entspricht einem Minus von 10%.

Das Auslaufen der Übergangsfrist in § 20 Abs. 2 SpielV gemäß der 6. Verordnung zur Änderung der SpielV zum 11. November 2018 erforderte eine flächendeckende Umstellung der GSG. Es handelte sich um die mit Abstand größte gerätespezifische Umstellung in der Geschichte der deutschen Unterhaltungsautomatenwirtschaft.<sup>3</sup> Hinsichtlich der Gewinn- und Verlustmöglichkeiten sowie der Regulierung der Spielpausen setzt die SpielV seitdem

wesentlich engere Grenzen. Der Einsatz für die Mindestspieldauer beträgt nach wie vor maximal 0,20 € und der Gewinn höchstens 2 € (§ 13 Nr. 2 SpielV). Im Verlauf einer Stunde dürfen gemäß § 13 Nr. 5 SpielV nicht mehr als 400 € (bisher 500 €) Gewinnsumme abzüglich der Einsätze möglich sein. Die Summe der Verluste im Verlauf einer Stunde darf gemäß § 13 Nr. 4 SpielV 60 € (bisher 80 €) nicht übersteigen. Bei langfristiger Betrachtung darf gemäß § 12 Abs. 2 Nr. 1 SpielV kein höherer Betrag als 20 € (bisher 33 €) je Stunde als Kasseninhalt verbleiben. Die nach einer Stunde Spielbetrieb erforderliche fünfminütige Spielpause (§ 13 Nr. 6 SpielV) ist gegenüber der bis dahin gültigen SpielV durch ein Verbot von Spielvorgängen, einsatz- und gewinnfreien Probe- und Demonstrationsspielen und sonstigen Animationen innerhalb der Pause zur „Abkühlung des Spielers“ nochmals verschärft worden.

Als besonders gravierend und die Attraktivität der GSG für Spieler mindernd haben sich folgende Vorschriften der SpielV herausgestellt: Die neu eingeführte Spielunterbrechung nach drei Stunden Spielbetrieb (Ruhezustand von mindestens 5 Minuten), bei der die Geldspeicher zu entleeren und alle Anzeigeelemente eines GSG auf die vordefinierten Anfangswerte zu setzen sind (Nullstellung des Gerätes, § 13 Nr. 6a SpielV), führt unabhängig von der Spielsituation zu einem zwangsweisen Spielabbruch. Hinzu kommt, dass jeder Geldeinsatz pro fünf Sekunden Spiel nur unmittelbar vom Spieler selbst ausgelöst werden darf (Verbot der „Automatiktaste“, § 13 Nr. 7 S. 3 u. 4 SpielV), um das gleichzeitige Bespielen mehrerer Spielgeräte zu unterbinden, und dem Spieler vor jedem Geldeinsatz eine bewusste Entscheidung abzuverlangen.<sup>4</sup>

Das umständliche Handling der neuen GSG sowie das gerätegebundene personenungebundene Identifikationsmittel stießen bei den Spielern auf wenig

<sup>3</sup> Jörg Bewersdorff; Neues aus der Automatenwirtschaft, in: Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht (ZfWG) 5/18, S. 357. [http://www.bewersdorff-online.de/zfwg/Bewersdorff\\_Neues%20von%20der%20Automatenindustrie\\_zfwg-05-2018.pdf](http://www.bewersdorff-online.de/zfwg/Bewersdorff_Neues%20von%20der%20Automatenindustrie_zfwg-05-2018.pdf) (1.10.2020)

<sup>4</sup> Für GSG mit einer Bauartzulassung ab dem 10. Februar 2016 besteht die zusätzliche Vorschrift, dass eine Freischaltung des Gerätes nur mit einem gerätegebundenen, personenungebundenen Identifikationsmittel möglich ist. Die Übergangsfrist für die Umsetzung dieser Vorschrift bei GSG endete am 11. November 2018.

Akzeptanz. Informationen, Erklärungen und Einweisungen der Kunden in den Betrieb der neuen GSG wurden notwendig. Umfangreiche und aufwendige Schulungen des Personals bis weit in das Jahr 2019 wurden durchgeführt. 2018 war der

Umsatz „nur“ um 3% gesunken, da die neuen GSG erst ab dem 4. Quartal in größerem Umfang in Betrieb genommen worden waren. 2019 schrumpften die Umsätze um 12% stärker. (Übersicht 2)

## Übersicht 2: Struktur und Umsätze der Unterhaltungsautomatenwirtschaft

Branchenebene	2015	2016	2017	2018	2019	
	Mill. €					in%
<b>Summe</b>	<b>6.180</b>	<b>6.540</b>	<b>6.690</b>	<b>6.640</b>	<b>5.850</b>	<b>100,0</b>
<b>Upstream-Umsatz gesamt <sup>a)</sup></b>	<b>830</b>	<b>860</b>	<b>840</b>	<b>960</b>	<b>850</b>	<b>14,5</b>
Industrieproduktion <sup>b)</sup>	580	550	400	1.100	350	
<b>Aufstellerbereich, gesamt <sup>c)</sup></b>	<b>5.350</b>	<b>5.680</b>	<b>5.850</b>	<b>5.680</b>	<b>5.000</b>	<b>85,5</b>
	6.365	6.760	6.960	6.760	5.960	
Geldspielgeräte <sup>d)</sup>	6.300	6.700	6.900	6.700	5.900	
Unterhaltungsautomaten, Sportspielgeräte <sup>d)</sup>	65	60	60	60	60	

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. Wirtanteil, MwSt, Vergnügungssteuer etc. (untere Zeile ohne MwSt); - d) 2015 - 2018 auf Basis der Statistik „Umsatzsteuervoranmeldungen“ des Statistischen Bundesamts, 2019 auf Grundlage der Vergnügungssteuerstatistik und von Unternehmensangaben vorausgeschätzt.

Quelle: Statistisches Bundesamt; VDAI; IFH Köln GmbH; eigene Berechnungen.

## 4. WANDEL IN DER VERTIKAL STRUKTURIERTEN BRANCHE

Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft umfasst neben den Aufstellunternehmen auch die Hersteller der GSG, Sportspielgeräte und Unterhaltungsautomaten ohne Geldgewinn sowie den Großhandel. Insgesamt setzten die Unternehmen der Branche 5.850 Mill. € im Jahr 2019 um, 85,5% davon die Aufstellunternehmen.<sup>5</sup>

(Übersicht 2). 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 traditionell als Bindeglied zwischen den geräteproduzierenden Herstellern und den Aufstellunternehmen stehende Großhandel hat sich gewandelt.

<sup>5</sup> Die Zeitreihe für den gesamten Umsatz des Wirtschaftszweigs in Übersicht 2 ist nur mit den Zahlen im Bericht von 2019 aber nicht mit früher veröffentlichten Statistiken unmittelbar zu vergleichen, da für die Summierung die NSE der Aufstellunternehmen und nicht mehr die BSE, die die Mehrwertsteuer enthalten, verwendet werden.

Die vormals primär im Bereich der Waren-distribution tätigen Firmen erbringen zu-meist Dienstleistungen, entwickeln Ge-schäftsmodelle, Marketingkonzepte, ge-stalten Spielhallen, erarbeiten Finanzie-rungspläne etc. Die Umsätze der produzie-renden Industrieunternehmen und des Großhandels sind in ihren Funktionen nicht mehr klar zu trennen. Sie werden als Up-stream-Sektor zusammengefasst ausge-wiesen, der den Aufstellunternehmen in der Wertschöpfungskette vorgelagert ist.

Die statistische Basis der industriellen Ak-tivitäten bilden die Herstellkosten, die von den Produzenten unter der Position „Spiele mit Münzen oder Spielmarken“ an das Sta-tistische Bundesamt gemeldet werden. Die Herstellkosten als Maß für die Produktion sind in Übersicht 2, die im Wesentlichen der Darstellung der Entwicklung der Um-sätze dient, kursiv geschrieben. Die Bezie-hung zwischen den Umsätzen und der Pro-duktion von GSG, Unterhaltungsautomaten ohne Geldgewinn und Sportspielgerä-ten hat sich seit Mitte des letzten Jahr-zehnts aufgrund der veränderten Ge-schäftspolitiken weitgehend aufgelöst. Der Absatz der Hersteller von GSG, der bei weitem wichtigsten Produktgruppe, erfolgt inzwischen zu etwa 85% über Miete und Leasing.

Das gewerbliche Geldspiel ist traditionell strikt reguliert. Einem GSG ist gemäß § 33e GewO die Bauartzulassung und die Unbedenklichkeitsbescheinigung zu versa-gen, wenn die Gefahr besteht, dass der Spieler unangemessen hohe Verluste in-kurzer Zeit erleiden kann. Das „Recht der Geldspielgeräte“, das auch nach der Föder-alismusreform in der Zuständigkeit des Bundes verblieb, ist nicht nur mit Blick auf einen noch höheren und effektiveren Ju-gend- und Spielerschutz weiterentwickelt worden, sondern auch hinsichtlich der Si-cherheit vor Manipulationen der Geräte. Bevor die Bauartzulassung für ein neu ent-wickeltes GSG bei der PTB beantragt wer-den kann, muss seit dem 10. Mai 2015 ein von einer unabhängigen Prüforganisation erstelltes Gutachten zur Manipulationssi-cherheit vorgelegt werden (§ 12 Abs. 3 SpielV). Dementsprechend benötigen die Gerätehersteller einen beträchtlichen Vor-lauf, rechtliche Änderungen in ihren Pro-dukten zu berücksichtigen, um die Zertifi-zierung der Manipulationssicherheit sowie die Bauartzulassung zu erhalten. Erst da-nach sind sie in der Lage, neue Produkte in den Markt einzuführen.

Dieser notwendige Vorlauf wird von Seiten des Gesetzgebers nicht immer beachtet. Dramatisch wurde die Situation für die

### Übersicht 3: Produktion und Abrufe von Geldspielgeräten





Hersteller am 5. Juli 2013, als die Länder ihre Zustimmung zum Entwurf der 6. Verordnung zur Änderung der SpielV davon abhängig gemacht hatten, dass sie ohne Übergangsfristen gemäß § 20 Abs. 2 Satz 2 SpielV in Kraft treten sollte.<sup>6</sup> Dies hätte alle vorhandene Bauartzulassungen für GSG unmittelbar entwertet. Neue, den geänderten Vorschriften entsprechende GSG zu entwickeln, sie zertifizieren zu lassen und eine Bauartzulassung bei der PTB zu erlangen, hätte einen Zeitraum von rund zwei Jahren bedeutet, in dem keine GSG auf den Markt hätten gebracht werden können. Die Hersteller reagierten im zweiten Halbjahr 2013 auf diese Bedrohung mit einem massiven Abruf von Zulassungen für GSG, die noch auf Bauartzulassungen entsprechend der 5. Verordnung zur Änderung der SpielV basierten. In den Folgejahren wurden GSG entsprechend der novellierten SpielV entwickelt. Erst nach der erteilten Bauartzulassung konnten die Hersteller Zulassungen für die Markteinführung abrufen. Die Produktion stieg 2018 stark an, um den flächendeckenden Austausch und die Umstellung der Geräte rechtzeitig abschließen zu können. (Übersicht 3)

Zum 10 Februar 2021 müssen GSG basierend auf der Technischen Richtlinie (TR) 5.0 (Version 1)<sup>7</sup> aus dem Markt genommen werden. Dann sind nur noch GSG (TR 5.0 Version 2) zulässig, die mit einem Fis-kaldateispeicher ausgestattet sind und die von der Kontrolleinrichtung erfassten Daten manipulationssicher und vollständig aufzeichnen. Sie können nur unter Verwendung eines gerätegebundenen personenungebundenen Identifikationsmittels in Betrieb genommen werden.

Diese technische Einrichtung verhindert, dass an mehreren GSG gleichzeitig

gespielt werden kann, was in der Vergangenheit immer wieder Kritik ausgelöst hatte. Um die Möglichkeit zum gleichzeitigen Spielen zu unterbinden, waren in der Vergangenheit Vorschriften eingeführt worden, die die Aufstellung und den Raumbedarf für die GSG betrafen.<sup>8</sup> Diesen Vorschriften wird durch die flächendeckende Einführung der GSG (TR 5.0 Version 2) die sachliche Begründung entzogen. Sie könnten entfallen.

Eine Vielzahl von GSG müssen bis zum Stichtag ausgetauscht bzw. umgestellt werden. Unter normalen wirtschaftlichen Bedingungen würden die Hersteller ihre Produktion jetzt hochfahren. Es bestehen jedoch nicht nur Pandemie bedingte Engpässe in den Wertschöpfungsketten. Es wird auch befürchtet, dass Standorte insbesondere in der Gastronomie aufgrund einer dauerhaften Schließung von Betrieben wegfallen bzw. notwendige Ersatzinvestitionen aufgrund fehlender Wirtschaftlichkeit unterlassen werden. Die Hersteller sind bei ihren Expansionsplänen für die Produktion zurückhaltend.

<sup>6</sup> Hans-Günther Vieweg; Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2013 und Ausblick 2014, München; Januar 2014, S. 9f.

<sup>7</sup> Bauarten, die zwischen dem 11. November 2014 und 10. Februar 2016 zugelassen wurden, dürfen gem. §§ 11 Abs. 2 Satz 1, 16 Abs. 1 Nr. 7 SpielV spätestens ab dem 11. Februar 2021 nicht mehr aufgestellt werden.

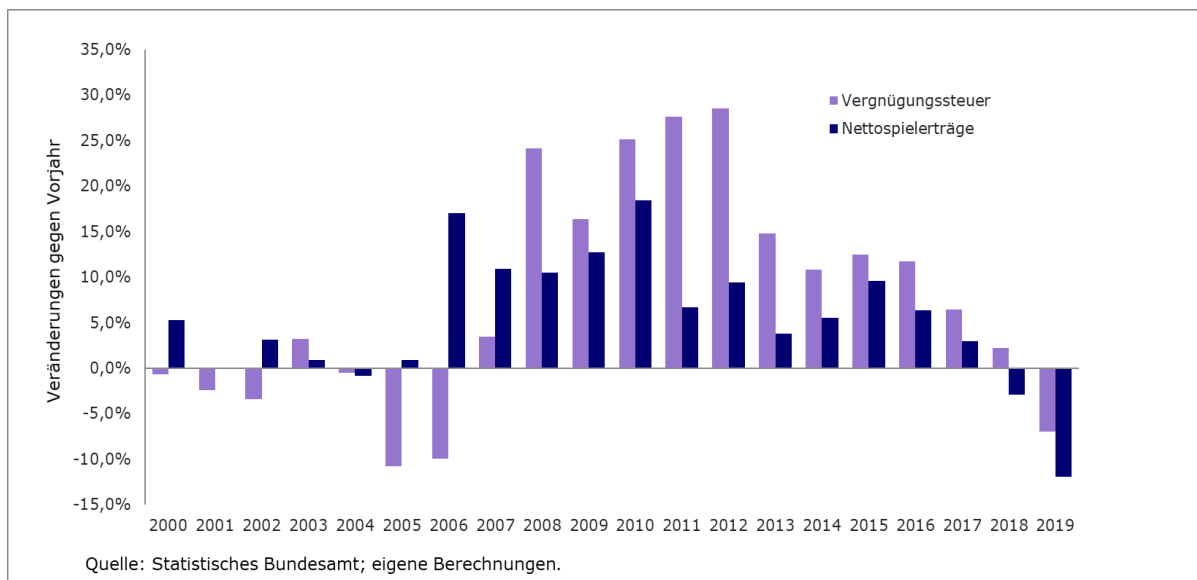
<sup>8</sup> Je 12 Quadratmeter Grundfläche darf höchstens ein GSG aufgestellt und die Gesamtzahl darf zwölf Geräte je Spielhalle nicht übersteigen. Der Aufsteller hat die GSG einzeln oder in einer Gruppe mit jeweils höchstens zwei Geräten in einem Abstand von mindestens 1 Meter aufzustellen. (§ 3 Abs. 1 SpielV)

## 5. 2014: EIN RECHTSRAHMEN, DER DIE KANALISIERUNG DES SPIELTRIEBS BEHINDERT

Die bereits dargestellte zeitgemäße Anpassung der Rahmenbedingungen für das gewerbliche Geldspiel ab dem Jahr 2006 hatte damals zu einer dynamischen Entwicklung der Unterhaltungsautomatenwirtschaft geführt. Bis 2017 expandierte sie mit einer durchschnittlichen jährlichen Rate von 9,4%. Mit ihren rund 70.000 Beschäftigten hat sie sich in dieser Zeit zu einem wichtigen Zahler von Steuern und Abgaben entwickelt. Hierfür war vor allem die Vergnügungssteuer verantwortlich, die mit einer durchschnittlichen jährlichen Rate von 13,8% überproportional zulegte. Neben der damaligen Attraktivitätssteigerung der GSG waren die (sukzessive) Heranziehung des Wirklichkeitsmaßstabs für die Steuerbemessung sowie drastische Anhebungen der Vergnügungssteuersätze in zahlreichen Kommunen hierfür verantwortlich.<sup>9</sup>

Die Übersicht 4 visualisiert die Phasen der Branche im Zeitverlauf, die Stagnation bis 2005 und die Dynamik in den Jahren bis 2017. Bemerkenswert sind die Zuwachsraten der Vergnügungssteuer in den Jahren 2008, 2011 bis 2013, die zwei bis dreimal so hoch wie die Zuwächse der NSE waren.<sup>10</sup> Seit 2018 sind die NSE rückläufig, die Vergnügungssteuer erst seit 2019. Ein Vergleich der Veränderungsdaten zeigt an, dass auch in dieser schwierigen Phase bis zuletzt die Steuersätze immer weiter erhöht wurden. Die Kommunen versuchen, die durch rückläufige NSE verursachten Einnahmeausfälle zumindest teilweise zu kompensieren. 2018 erreichten die Vergnügungssteuereinnahmen mit 1.072 Mill. € den bisherigen Höchststand, 2019 wurden 75 Mill. € weniger eingenommen.

**Übersicht 4: Entwicklung von Nettospielerlösen und kommunaler Vergnügungssteuer**



<sup>9</sup> Zum Systemwechsel bei der Vergnügungssteuer siehe: Hans-Günther Vieweg; Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2009 und Ausblick 2010, München; Januar 2010, S. 36f.

<sup>10</sup> Die Jahre bis 2014 waren geprägt durch eine Umstellung der Erhebungsbasis für die Vergnügungssteuer auf den Wirklichkeitsmaßstab, die zum Anlass für deutliche Erhöhungen der Steuerlast genommen worden waren.

In Übersicht 5 wird die Belastung der zu meist mittelständisch organisierten Aufstellunternehmen vor Abzug der betrieblichen Ertragssteuern und den Steuern und Abgaben der Arbeitnehmer in Prozent der BSE ermittelt. Die Summe der tarifären Belastungen der Aufstellunternehmen durch die Umsatzsteuer, Gewerbesteuer<sup>11</sup> und Vergnügungssteuer ist zwischen 2016 und 2019 deutlich von 32,1% auf 34,0% gestiegen. Insgesamt vereinnahmte der Fiskus 2.030 Mill. € im Jahr 2019.

Für die Aufstellunternehmen hat sich die wirtschaftliche Lage seit 2018 verschlechtert. Hier ist zum einen das Verbot von Mehrfachkonzessionen verantwortlich, das einen wirtschaftlich sinnvollen Betrieb behindert.

Zum zweiten hat die 6. Verordnung zur Änderung der SpielV einen Verlust an Attraktivität der GSG im Vergleich zu anderen Angeboten des Glücksspielmarkts bewirkt. Das umständliche Handling der Geräte, die verschärften Regelungen zum Geldeinsatz, aber auch die zusätzliche Spielpause (Ruhezustand nach drei Stunden Spielbetrieb) sind Erschwernisse, die für das zukünftig wahrscheinlich regulierte Online-Glücksspiel (zu Recht) nicht existieren. Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft befindet sich wieder in einer Phase mangelnder Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen Segmenten des Glücksspielmarkts.

## Übersicht 5: Umsatz und steuerliche Belastung der Aufstellunternehmen

Indikator	2016	2017	2018	2019
	Mio. €			
Umsatz, brutto <sup>a)</sup>	6.760	6.960	6.760	5.960
Umsatz, netto <sup>b)</sup>	5.680	5.850	5.680	5.000
	in % des Bruttoumsatzes d)			
Umsatzsteuer, in Rechnung gestellt	15,8	15,8	15,8	15,8
Vergnügungssteuer <sup>c)</sup>	14,6	15,1	15,8	16,7
Gewerbesteuer <sup>d)</sup>	1,7	1,7	1,6	1,5
<b>Steuerliche Belastung</b>	<b>32,1</b>	<b>32,6</b>	<b>33,2</b>	<b>34,0</b>
a) Erlöse der Aufstellunternehmen aus dem Betrieb von Unterhaltungsautomaten mit und ohne Gewinn und Sportspielgeräten = Kasseninhalt inkl. Wirteanteil, MwSt., Vergnügungssteuer etc.; - b) exkl. MwSt.; - c) Statistisches Bundesamt; - d) Ausgehend vom Steuermeßbetrag, der für 2015 vom Statistischen Bundesamt veröffentlicht wurde, prognostiziert für die folgenden Jahre mit der vom IFH Köln GmbH erhobenen Ertragslage der Aufstellunternehmen bis 2018, für 2019 geschätzt.				
Quelle: Statistisches Bundesamt; IFH Köln GmbH; eigenen Berechnungen.				

<sup>11</sup> Das Statistische Bundesamt weist für die Gewerbesteuer der Aufstellunternehmen für 2015 gegenüber 2014 einen stark angestiegenen Steuermessbetrag aus. Dementsprechend errechnet sich für die Folgejahre eine höhere Belastung als im Bericht des Vorjahres. Siehe: Hans-Günther Vieweg; Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft im Abschwung – entgegen dem Trend im Glücks- und Gewinnspielmarkt, in: ifo Schnelldienst 17/2019, München, September 2019, S. 54.

## **6. 2020: DIE COVID-19-PANDEMIE VERSCHÄRFT DEN GESETZLICH BEFÖRDERTEN ABSCHWUNG DER UNTERHALTUNGSAUTOMATENWIRTSCHAFT**

Im Branchenbericht des vergangenen Jahres wurde – unter Berücksichtigung der belastenden Vorschriften des GlüStV und der 6. Verordnung zur Änderung der SpielV – nach einem zweistelligen Minus in 2019 auch für 2020 von einem Umsatzrückgang ausgegangen<sup>12</sup>. Bis März 2020 entwickelte sich das Geschäft der Aufstellunternehmen erwartungsgemäß. In der Gastronomie war aufgrund des notwendigen Abbaus des dritten GSG der Rückgang stärker ausgeprägt als bei den Spielhallen. Der Mitte März verhängte Lockdown beendete jegliche Geschäftstätigkeit für die Dauer von rund zwei Monaten. Der Zeitraum entspricht in der statischen Betrachtung einem Minus von 17% der Jahreskapazität. In einigen Ländern wurde die allgemeine Schließung der Geschäfte zudem erst sehr spät beendet, als letztes in Mecklenburg-Vorpommern am 15.6.2020.

Die Wiederöffnung in der Gastronomie verlief noch schleppender. Einige Gaststätten konnten sich mit Lieferdiensten über Wasser halten, zögerten aber mit der Öffnung der personalintensiven Bewirtung, da sie aufgrund der Abstandsregeln ihre Kapazitäten nur partiell auslasten konnten. Kneipen und Bars, die keine Lieferdienste anbieten konnten, waren schwerer betroffen. Sie haben aufgrund ihres begrenzten Raum- und oftmals fehlenden Sitzplatzangebotes Schwierigkeiten, Hygienevorschriften einzuhalten, vor allem an der Theke, die üblicherweise das Zentrum der Kommunikation und des Konsums ist. Dementsprechend startete auch das Geschäft mit den GSG nur langsam und blieb bis ins dritte Quartal 2020 schwach.

Bei den Spielhallen verlief die Entwicklung etwas besser. Der durch die SpielV vorgeschriebene Raumbedarf für das Aufstellen von GSG sowie die zwischen den GSG einzuhaltenden Abstände (§ 3 Abs. 2 SpielV) ermöglichen die Entwicklung, überzeugender Hygienekonzepte. Ähnlich wie in allen Branchen sind getrennte Zu- und Abgangswege zu definieren, Geräte nach Gebrauch zu desinfizieren und Namen sowie Kontaktdaten der Gäste zu dokumentieren und für einen Monat aufzubewahren. Dennoch kamen die Gäste erst nach und nach wieder. Die Gründe sind vielfältig und nicht im Einzelnen zu quantifizieren. Ältere und Kunden mit gesundheitlichen Risiken warteten länger ab und sind teils noch nicht wieder erschienen. Andere sind während des Lockdowns ins Internet ausgewichen und werden u.U. nicht in voller Zahl wieder zurückkehren. Eine weitere Erklärung liegt in der notwendigen Dokumentation der persönlichen Daten, da es erfahrungsgemäß Gäste gibt, die die Preisgabe ihres Namens ablehnen.

Die Hochrechnung des Umsatzes der Aufstellunternehmen für das laufende Jahr ist mit Unwägbarkeiten behaftet. Folgende Annahmen lagen der Vorhersage von September 2020 zugrunde: Es wird keinen zweiten, flächendeckenden Lockdown geben, und das Aufflammen von COVID-19-Infektionen lässt sich auf Hotspots beschränken. Ab Herbst wird die Normalisierung der Umsatzentwicklung aufgrund von lokal notwendigen Beschränkungen zur Eindämmung des Virus zumindest gebremst. In diesem Umfeld ist mit einem Umsatzeinbruch von rund 40% für 2020 gegenüber dem Vorjahr zu rechnen.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Vieweg (2019), S. 56.

<sup>13</sup> Diese Prognose basierte auf Berechnungen von September 2020. Unter Einbeziehung des Lockdowns für November 2020 muss mit einem Umsatzeinbruch von bis zu 50% gerechnet werden.

## **7. DIE STRIKTE REGULIERUNG DES GEWERBLICHEN GELDSPIELS BEFÖRDERT EINE ABWANDE- RUNG ZU ILLEGALEN TERRESTRISCHEN ANGEBOTEN**

Die Verschärfung der Vorschriften für das gewerbliche Geldspiel durch den GlüStV 2012 und die 6. Verordnung zur Änderung der SpielV haben der Branche 2018 und 2019 Umsatzrückgänge beschert. Die Kunden wandten sich anderen Angeboten zu, dem „Kleinen“ Spiel in den staatlichen und staatlich-konzessionierten Spielbanken, den in Deutschland noch verbotenen Online-Casinos und einer illegalen Konkurrenz im terrestrischen Bereich. Im letzten Fall handelt es sich meist um Scheingastronomie, deren eigentliches Betätigungsfeld der Betrieb von Geld- und Glücksspielgeräten ist. Diese illegalen Spielorte firmieren meist als Café-Casinos, Sport-Bars, ethnische Kulturvereine etc.

Im Gegensatz zum gewerblichen Geldspiel existieren dort Gefahren für den Spieler, die er nicht erkennen kann. Hier sind vielfach keine GSG mit einer deutschen Zulassung der PTB aufgestellt, sondern Glücksspielautomaten ohne die gesetzlich vorgeschriebene enge Begrenzung von Einsätzen, Gewinnen und Verlusten. In diesen Einrichtungen fehlt zudem zwangsläufig das in Spielhallen obligatorische, für den Jugend- und Spielerschutz entsprechend geschulte Personal. Der Zugang zu den Geräten wird nicht kontrolliert und bei problematischem Spielverhalten nicht eingegriffen. Darüber hinaus stellt der Schritt von der illegalen Scheingastronomie zum offen illegalen Spielangebot im „Hinterzimmer“ keine große Hürde mehr dar. Zunehmend werden auch angemietete Wohnungen für illegales Glücksspiel genutzt, die nur über eine Sicherheitsschleuse betreten werden können. „Mundpropaganda“ ist das Medium der Wahl zur Akquisition von Kunden. Es ist eine bisher nicht beantwortete Frage, welche Rolle die

Scheingastronomie in diesem Geflecht der Akquise spielt.

Um der so genannten Scheingastronomie den Boden zu entziehen, hatte der Bund mit der 6. Verordnung zur Änderung der SpielV, die zum 11. November 2014 in Kraft getreten war, die rechtliche Basis geschaffen, um gegen den Wildwuchs vorzugehen. Gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 4. SpielV ist die Aufstellung von GSG in der erlaubnisfreien Gastronomie (§ 2 Abs. 2 GastG) verboten. Auch gastronomische Betriebe mit einer Erlaubnis dürfen gemäß § 1 Abs. 2 Nr. 2. SpielV keine GSG aufstellen, wenn die Verabreichung von Speisen oder Getränken nur eine untergeordnete Rolle spielt.

Um dem Problem der Scheingastronomie zu begegnen, bedarf es daher keiner weiteren rechtlichen Vorschriften, es besteht ausschließlich ein Vollzugsdefizit in den Ländern und Kommunen ob die Erlaubnis zum Betrieb einer Gastronomie gemäß § 2 Abs. 1 GastG zurecht erteilt wurde oder werden kann, ist mit einer Vor-Ort-Kontrolle festzustellen. Bestehen die Voraussetzungen für eine Erlaubnis nicht, kann sie nicht erteilt oder sind sie zwischenzeitlich entfallen, muss sie entzogen werden. Es entfällt die Grundlage für die Geeignetheitsbescheinigung zur Aufstellung von GSG gemäß § 33c Abs. 3 GewO i.V.m. § 1 Abs. 1 SpielV.

Statt also das rechtliche vorhandene Instrumentarium zu nutzen, um gegen das illegale Glücksspiel vorzugehen, wird weiterhin massiv versucht, das legale Angebot in den gewerblichen Spielhallen zurückzudrängen. Hierdurch werden die in § 1 GlüStV 2012 formulierten Ziele, den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in

geordnete und überwachte Bahnen zu lenken sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken, konkurrenziert.

Dieses Vollzugsdefizit verhindert einen effektiven Jugend- und Spielerschutz. Gleichzeitig wird die Automatenwirtschaft in der öffentlichen Wahrnehmung diskreditiert, die sich mit ihren Qualitätsinitiativen für ein legales, kontrolliertes und strikt dem Spieler- und Jugendschutz verpflichtetes Angebot einsetzt.

Die Dringlichkeit zur Lösung des Problems unterscheidet sich von Bundesland zu Bundesland, wobei es eine Rolle spielt, wie strikt die Rückschneidung des gewerblichen Geldspiels vorangetrieben wird und die Vollzugsbehörden in der Lage und Willens sind, Ausweichbewegungen zu verhindern. Bundesländer mit einer effektiven Rechtsdurchsetzung, zu der auch ein funktionierender Außendienst gehört, setzen auf Kontrollen. Rheinland-Pfalz setzt diesbezüglich mit seiner „Allgemeinen Dienstleistungsdirektion“ auf die landeseinheitliche Zentralisierung des Vollzugs. Andere Bundesländer bauen mehr auf die für die Rechtsdurchsetzung hilfreichen Kenntnisse der örtlichen Gegebenheiten der lokalen Vollzugsbehörden.

Ein Gegenbeispiel liefert Berlin, das dem legalen gewerblichen Geldspiel den Kampf angesagt hat und stolz auf seine führende Rolle in Deutschland ist. Die Zahl der zum 31. Dezember 2011 betriebenen legalen 584 Spielhallen soll gemäß dem zuständigen Stadtentwicklungsreferenten auf nur noch 120 verringert werden.<sup>14</sup> Es sei ein Erfolg des Berliner Spielhallengesetzes (SpielhG Bln) i.V.m. dem Mindestabstandssetzungsgesetzes (MindAbs-tUmsG Bln). Offensichtlich vorhandene illegale Spielorte in Berlin werden in den

veröffentlichten Statistiken einfach negiert.

Es wird auch nicht die Frage diskutiert, wo die Vielzahl der Spieler hingehet, wenn drei Viertel des legal betriebenen, terrestrischen Angebots, das dem Spieler- und Jugendschutz verpflichtet ist, vom Markt genommen wird. Berlin hat ein fast schon historisches Problem mit der Scheingastronomie, Café-Casinos, Sport-Bars, ethnischen Kulturvereinen und dem illegalen Glücksspiel. Ursächlich hierfür ist ein Vollzugsdefizit. Die Schwierigkeiten der Stadt liegen nicht im legalen gewerblichen Geldspielangebot, sondern in der Banden- und Clan-Kriminalität, für die illegales Glücksspiel nur ein Betätigungsfeld unter vielen ist.<sup>15</sup>

Leider kann insgesamt nicht quantifiziert werden, inwieweit die Regulierung zu Ausweichbewegungen geführt hat. Die Annahme, dass eine große Zahl von Spielern generell das Spiel um Geld und nicht nur das Spiel an GSG aufgegeben hat, erscheint jedoch weltfremd. Die staatlichen und staatlich-konzessionierten Spielbanken melden seit 2017 ein zunehmendes Geschäft, insbesondere beim Kleinen Spiel in den Automatenälen. Über das Abwandern in die Scheingastronomie, die häufig noch den Anschein der Legalität vermittelt, und das offensichtlich illegale Angebot existieren nur die Pressemeldungen über Razzien, eine Hochrechnung ist nicht möglich.

<sup>14</sup> <http://daniel-buchholz.de/stadtentwicklung/spielhallengesetz-deutliche-verschaerfung-und-sperrdatei> (2020/09/02)

<sup>15</sup> Bild; Razzia gegen kriminelle Clans – Munition in Lokal entdeckt, 22. August 2020; <https://www.bild.de/regional/berlin/berlin-aktuell/razzia-gegen-berliner-clankriminalitaet-munition-in-lokal-entdeckt-72520498.bild.htm> <sup>(2020/09/01)</sup>  
Der Tagesspiegel; Spielautomaten, 10.000 Euro und ein Klumpen Kokain, 10. September 2019; <https://www.tagesspiegel.de/berlin/clan-razzia-in-neukoelln-spielautomaten-10-000-euro-und-ein-klumpen-kokain/24997116.html> (2020/09/01)

## **8. 2021: DER STAATSVERTRAG ZUR NEUREGULIERUNG DES GLÜCKSSPIELWESENS – EIN LICHTBLICK?**

Seit mehr als zehn Jahren erfreut sich das Glücksspiel im Internet einer wachsenden Beliebtheit, obwohl es in Deutschland verboten war und zum großen Teil noch ist. Die Länder taten sich immer schwer, eine europarechtskonforme Lösung zu finden. Erst zum 1. Januar 2020 wurden mit dem Inkrafttreten des dritten GlüÄndStV die Sportwetten reguliert und bis auf Live-Wetten legalisiert. Online-Casinos, die ein dem gewerblichen Geldspiel vergleichbares, allerdings bisher in keiner Weise reguliertes Angebot bieten, stehen dem Spieler weiter unkontrolliert zur Verfügung. Ihre Attraktivität hat sich in den vergangenen Jahren in hohen Zuwachsraten manifestiert. Es ist davon auszugehen, dass es auch vom Kapazitätsabbau beim gewerblichen Geldspiel profitiert hat und Spieler abwanderten. Bemerkenswert ist die Entwicklung während der COVID-19-Pandemie im Laufe des Jahres 2020. Zusätzlich hat der Lockdown den Online-Casinos einen weiteren Impuls gegeben.

Der GlüStV 2021 (E), der am 1. Juli 2021 in Kraft treten soll, dient in erster Linie der Regulierung des Online-Casino-Angebots. Im Fokus steht die Zuverlässigkeit und Leistungsfähigkeit des Anbieters, die Transparenz und Sicherheit des angebotenen Glücksspiels sowie die Sicherstellung von Maßnahmen zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, der IT- und der Datensicherheit. Ein Sozialkonzept einschließlich der Maßnahmen zur Sicherstellung des Ausschlusses minderjähriger und gesperrter Spieler ist vorzulegen (§ 6 GlüStV 2021 (E)). Detaillierte Vorschriften für die Gestaltung der Spiele zur Beschränkung von Einsatz-, Gewinn- und Verlustmöglichkeiten wie beim gewerblichen Geldspiel, damit es nicht zu Vermögensverschiebungen in kurzer Zeit kommen kann, existieren nicht. Spezielle Spielerschutzvorschriften für Glücksspiele

im Internet sind z.B. Pflicht zur Einrichtung anbieterbezogener Spielkonten, Erfassung der Ein- und Auszahlungen Selbstlimitierung der anbieterübergreifenden monatlichen Einzahlungen auf im Regelfall 1.000 €, Informationspflichten des Anbieters, Gewährleistung von IT-Sicherheitskonzepten, Beachtung des Datenschutzes sowie Pflicht zur Verhinderung des parallelen Spiels durch sog. Aktivschaltungsdateien (§§ 6a - 6j GlüStV 2021 (E)). Die Anbieter werden verpflichtet ein auf Algorithmen basierendes, auf wissenschaftlichen Anforderungen beruhendes automatisiertes Spielsuchtfrüherkennungssystem einzurichten und eine Schaltfläche überall dort anzubringen, wo eine Spielteilnahme möglich ist (§ 6i Abs. 1, 3 GlüStV 2021 (E)). Quantitative Beschränkungen des Angebots sind nicht vorgesehen.

Die in besonderem Maße das Angebot des gewerblichen Geldspiels einschränkenden Vorschriften des GlüStV 2012, das Mindestabstandsgebot zwischen Spielhallen sowie das Verbot von Mehrfachkonzessionen, wurden in § 25 Abs. 1, 2 GlüStV 2021 (E) übernommen und verlangen einen weiteren Abbau von GSG. Erwähnt sei an dieser Stelle zudem die Erweiterung des staatsvertraglichen Mindestabstandsgebots zwischen Spielhallen in einigen länderbezogenen Spielhallenregelungen auf eine Pflicht zur Einhaltung eines Mindestabstandes von Spielhallen auch zu Kinder- und Jugendeinrichtungen. Hier besteht weiterhin ein regulatorischer Nachteil gegenüber der Konkurrenz aus dem Internet. Erschwerend kommt hinzu, dass auch weiterhin gilt, dass von der äußeren Gestaltung der Spielhalle keine Werbung für den Spielbetrieb oder die in der Spielhalle angebotenen Spiele ausgehen darf (§ 26 Abs. 1 GlüStV 2021 (E)), was für das Ansprechen eines überwiegend lokalen Kundenkreises aber wichtig wäre. Diese

Beibehaltung der speziellen Beschränkung für das gewerbliche Geldspiel steht mit Blick auf einen fairen Wettbewerb im Widerspruch zu § 5 GlüStV 2021 (E), der praxisgerecht den Werbemarkt für legale Glücksspiele öffnet, insbesondere im Fernsehen, im Internet, Sportstadien und auf Trikots u.ä.

Die über die Sportwetten hinausgehende Legalisierung des Internet-Angebots wird den Wettbewerbsdruck auf das gewerbliche Geldspiel weiter erhöhen. Hinzu kommt, dass die Unsicherheit über die wirtschaftliche Zukunft der Branche mit dem Näherrücken des Zeitpunkts für das Auslaufen des GlüStV 2012 und dessen Übergangsregelungen für Bestandsspielhallen zunimmt. Eine nicht zu vernachlässigende Anzahl der aktuell betriebenen Spielhallen erfüllen nicht die Vorschriften des § 25 Abs. 1, 2 GlüStV 2012. Ihr Betrieb basiert auf fehlenden Auswahlentscheidungen seitens der Kommunen, Duldungen oder Härtefallregelungen, die an die Laufzeit des GlüStV 2012 gekoppelt sind. Mit seinem Auslaufen zum 30. Juni 2021 müssen diese Spielhallen geschlossen werden.

§ 29 Abs. 4 GlüStV 2021 (E) enthält eine Öffnungsklausel, so dass die Länder in ihren Ausführungsbestimmungen vorsehen können, dass für am 1. Januar 2020 bestehende Spielhallen, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen stehen, für bis zu drei Spielhallen je Gebäude oder Gebäudekomplex auf gemeinsamen Antrag der Betreiber - abweichend von § 25 Absatz 2 GlüStV 2021 (E) - eine befristete Erlaubnis erteilt werden kann.<sup>16</sup> Gegenwärtig zeichnet sich ab, dass nur einige Länder von dieser Option Gebrauch machen wollen, beispielsweise Bayern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt.

---

<sup>16</sup> Zu beachten ist, dass unabhängig von dieser Option insbesondere aufgrund des Mindestabstandsgebots (§ 25 Abs. 1 GlüStV 2021 (E)) in zentralen, städtischen Lagen viele Spielhallen werden schließen müssen. Beispielhaft wurden für Stuttgart und Berlin die zu erwartenden Effekte berechnet. Siehe: Hans-Günther Vieweg; Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2014 und Ausblick 2015, München; Februar 2015, S. 54f.

Bei stringenter Umsetzung des Mindestabstandsgebots (§ 25 Abs. 1 GlüStV 2021 (E)) wird ein Rückgang der Zahl der Standorte um ein Drittel gegenüber dem Stand zum 1. Juli 2017 erfolgen. In Verbindung mit dem Verbot von Mehrfachkonzessionen wird deren Zahl 2021 um etwa 60% schrumpfen.<sup>17</sup> Ein solch massiver Kapazitätsabbau beschränkt das Marktpotential des gewerblichen Geldspiels auf einem Niveau, mit dem nur Umsätze generiert werden können, die in der Größenordnung von 2020 liegen, einem Jahr, in dem Pandemie und ein zweifacher Lockdown sowie ein zögerlicher Wiederanstieg des Geschäfts einen Umsatzrückgang von etwa 50% gegenüber 2019 verursachen werden. Der Beitrag, den das gewerbliche Geldspiel zur Kanalisierung des natürlichen Spieltriebs des Menschen hin zu einem legalen Angebot gemäß § 1 GlüStV 2021 (E) leisten kann, geht weiter zurück.

Der GlüStV 2021 (E) enthält erstmals qualitative Elemente zur Regulierung des gewerblichen Geldspiels. Die Möglichkeit abweichend von § 25 Abs. 2 GlüStV 2021 (E) eine befristete Erlaubnis zu erteilen in § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 (E) nennt als kumulative Voraussetzungen, dass mindestens alle Spielhallen von einer akkreditierten Prüforganisation zertifiziert worden sind und die Zertifizierung in regelmäßigen Abständen - mindestens alle zwei Jahre -, wiederholt wird. Zusätzlich müssen die Betreiber über einen Sachkundenachweis verfügen, den sie aufgrund einer Unterrichtung mit Prüfung erworbenen haben. Zudem ist das Personal der Spielhallen besonders zu schulen.

Diese qualitativen Voraussetzungen werden von Seiten der Branche begrüßt, da sie ihrem Streben entgegenkommen, den Jugend- und Spielerschutz weiterzuentwickeln und diesbezüglich die Qualität des Angebots kontinuierlich anzuheben. Diese

<sup>17</sup> Hans-Günther Vieweg; Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2012 und Ausblick 2013, München; März 2013, S. 56ff.



Vorschriften könnten auch als ein erster Schritt verstanden werden, das gewerbliche Geldspiel zukünftig mittels qualitativer Kriterien und nicht mit starren quantitativen Vorgaben zu regulieren, wie dies auch in anderen Marktsegmenten der Fall ist.

Mit dem GlüStV 2021 (E) verbleibt das Angebot an GSG im Markt strikt unterhalb seines Marktpotentials beschränkt, was zu unerwünschten Ausweichbewegungen geführt hat und weiterhin führen wird, die den Zielen in § 1 GlüStV 2021 (E) zuwiderlaufen. Angesichts dieser Entwicklung kann in keiner Weise von einer spielformübergreifend kohärenten Regulierung gesprochen werden, die in adäquater Weise einen fairen Wettbewerb der legalen Glücksspielanbieter gewährleistet.

# IMPRESSUM

## HERAUSGEBER

### **IFH Köln GmbH**

Dürener Str. 401b / D-50858 Köln  
Telefon +49(0)221 943607-68  
Telefax +49(0)221 943607-64  
info@ifhkoeln.de  
[www.ifhkoeln.de](http://www.ifhkoeln.de)

## KONTAKT

Dr. Günther Vieweg  
Telefon: 089-3206300  
Mobil: 0176/21153361  
Mail: gvk3e@icloud.com

## COPYRIGHT

Die Vervielfältigung, der Verleih, die Vermietung sowie jede sonstige Form der Verbreitung oder Veröffentlichung auch auszugsweise bedarf der ausdrücklichen Zustimmung der **IFH** Köln GmbH. Dieses Projekt wurde nach bestem Wissen und Gewissen, mit aller gebotenen Sorgfalt, jedoch ohne Gewähr erstellt.

**Bildquellen:** unDraw.co

## WER WIR SIND

Das IFH KÖLN (Institut für Handelsforschung) ist ein renommiertes Marktforschungs- und Beratungsunternehmen im Handelsumfeld. Als ausgewiesener Brancheninsider unterstützt das IFH KÖLN bei erfolgreicher Gestaltung der Zukunft des Handels, Etablierung zeitgemäßer Geschäftsmodelle und bietet Sicherheit bei unternehmerischen Entscheidungen.

Auf Basis fundierter Marktforschung werden kontinuierlich Markttrends, Kundenverhalten und Wettbewerbsentwicklung analysiert und als Wissenstransfer mit der Branche geteilt. Darauf aufbauend wird im Rahmen von Managementberatung bei Entwicklung, Umsetzung und Kontrolle von Vertriebs- und Handelskonzepten unterstützt. Dazugehörige Projektumsetzungen erfolgen im Schulterschluss mit angesehenen Agenturen und Dienstleistern.

Mit der Tochtermarke ECC KÖLN ist das IFH KÖLN seit 1999 im E-Commerce aktiv und widmet sich dem Community- und Knowhow-Transfer für die Digitalisierung im Handel. Unsere Networking Plattform ECC CLUB sowie namhafte Eventformate wie das ECC FORUM sind heute deutschlandweit bekannt.

Der Förderverein IFH FÖRDERER e.V. sichert den Dialog zwischen Wissenschaft & Praxis. Angewandte Handelsforschung wird nach wissenschaftlichen Maßstäben garantiert.

Unser primäres Ziel ist es, unsere Kundinnen und Kunden aus Industrie, Großhandel, Einzelhandel, Dienstleistung sowie öffentlichen Institutionen zukunftsfähig und erfolgreicher zu machen.

Unsere Branchenkompetenz und Praxisnähe, unsere große eigene Community aus ECC CLUB und den IFH FÖRDERERN und unsere wissenschaftlichen Wurzeln an der Universität zu Köln als auch 90 Jahre Geschichte verpflichten uns zu wertigem Wissenstransfer, empirisch fundierter Beratung und zu einem modernen Dienstleistungsverständnis.



