

1 Stand: 12. August 2023

2

3

### Legales Glücksspiel in Städten und Gemeinden

4 Diskussionspapier des Deutschen Städte- und Gemeindebundes und des Dachverbandes

5 Die Deutsche Automatenwirtschaft e. V. zum gewerblichen Automatenspiel

#### Präambel

7 Mit dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 besteht ein neuer Rechtsrahmen, der es den Ländern  
8 ermöglicht, in ihren jeweiligen Ausführungs- bzw. Spielhallengesetzen das gewerbliche  
9 Automatenspiel erstmals nach qualitativen Kriterien zu regeln. Die Städte und Gemeinden und  
10 die Unternehmen der Automatenwirtschaft eint das Ziel das Glücksspiel im Sinne des Jugend-  
11 und Spielerschutzes auszugestalten. Sowohl der Deutsche Städte- und Gemeindebund als  
12 auch der Dachverband Die Deutsche Automatenwirtschaft e.V. bekennen sich ausdrücklich zu  
13 den Zielen des Glücksspielstaatsvertrages.

14

15 Rückblickend wurde durch die erstmalige Implementierung von Mindestabständen und des  
16 Verbots von Verbundspielhallen durch den Glücksspielstaatsvertrag vom 15. November 2011  
17 der legale Spielhallenmarkt nicht nur drastisch reduziert, sondern es wurden vor allem auch  
18 die stadtplanerischen Möglichkeiten der Kommunen stark eingeschränkt. Die rein quantitative  
19 Regulierung hatte vor Ort vor allem die Schließung von Betrieben und den Abbau von  
20 Arbeitsplätzen zur Folge. Für die Kommunen ergaben sich durch die Betriebsschließungen  
21 neben Einnahmeverlusten auch erhebliche rechtliche Unsicherheiten, da auch bestehende  
22 Spielhallen von den Regelungen zum Mindestabstand erfasst wurden. Die Regulierung  
23 ausschließlich nach Mindestabständen hat den vollziehenden Behörden vor Ort oftmals keine  
24 qualitativen Entscheidungskriterien und keinen Ermessenspielraum an die Hand gegeben, um  
25 eine Auswahlentscheidung zwischen konkurrierenden Einzelspielhallen zu treffen. Zahlreiche  
26 Rechtsstreitigkeiten zwischen Kommunen und Spielhallenbetreibern waren die Folge. Hinzu  
27 kam, dass durch die Reduzierung des legalen Marktes viele Spielinteressierte in das illegale  
28 Glücksspiel im Internet oder in illegale Spielorte vor Ort (z. B. Hinterzimmercasinos)  
29 abwanderten. Die Regulierung nach Mindestabständen bewirkte, dass zwar legale Spielhallen  
30 aus dem Straßenbild verschwanden, diese jedoch durch eine Vielzahl illegaler,  
31 schein-gastronomischer Einrichtungen ersetzt wurden. Sogenannte Café-Casinos können  
32 seither in zahlreichen deutschen Städten gefunden werden. In der öffentlichen Wahrnehmung  
33 wird dabei nicht zwischen legalem gewerblichen Automatenspiel und illegalen Angeboten  
34 unterschieden. Der Abwertung von Straßenzügen bzw. ganzen Vierteln durch diese illegalen  
35 Glücksspielstätten gilt es durch eine vorausschauende und ausschließlich an qualitativen

36 Merkmalen orientierte Regulierung entgegenzuwirken. Mit diesem Papier soll der Blick auf die  
37 konkrete Ausgestaltung des legalen, gewerblichen Spiels in Städten und Gemeinden auf  
38 Grundlage des Glücksspielstaatsvertrages 2021 gelegt werden.

39

#### 40 Gemeinsame Standpunkte

41

42 Konkret ergeben sich vier Handlungsstränge:

- 43 1. Prävention – Jugend- und Spielerschutz als verantwortungsvolle Aufgabe;
- 44 2. Stadtplanerische Aspekte – Integration des gewerblichen Automatenspiels verbunden mit  
45 dem Aspekt, das legale Angebot zu stärken und illegales zurückzudrängen;
- 46 3. Finanzielle Aspekte – Steuerungswirkung von Vergnügungssteuern und Kampf gegen  
47 Steuerhinterziehung;
- 48 4. Mediation als ein Instrument zur partnerschaftlichen Umsetzung regulativer Vorgaben  
49 durch den Landesgesetzgeber.

- 50 1. Prävention – Jugend- und Spielerschutz als verantwortungsvolle Aufgabe

51 Ausdrückliches Ziel ist es, die unter Beachtung des Kanalisierungsziels des  
52 Glücksspielstaatsvertrages höchstmögliche Schutzqualität für die Spielgäste in Spielhallen  
53 und gastronomischen Einrichtungen mit Geldspielgeräten zu gewährleisten und  
54 Minderjährigen sowie gesperrten Spielern den Zugang zum Spielangebot zu verwehren. Das  
55 Thema Prävention nimmt seit Jahren einen hohen Stellenwert ein. Angefangen bei der  
56 Schulung des Personals in der Früherkennung problematisch spielender Gäste über  
57 Informationsmaterial zu den Gefahren des Glücksspiels sowie Selbsttests und Adressen  
58 regionaler Beratungsstellen bis hin zu Online-Hilfeangeboten, Aushängen zum Jugendschutz  
59 und zu den Gewinnplänen in direkter Nähe der Automaten. Durch den GlüStV 2021 wurde der  
60 Jugend- und Spielerschutz weiter optimiert. Die Betreiber von Spielhallen und  
61 Geldspielgeräten sind verpflichtet, jeden Gast vor Aufnahme des Spiels mit Hilfe der  
62 staatlichen, bundesweiten und spielformübergreifenden Sperrdatenbank OASIS zu  
63 überprüfen: So wird sichergestellt, dass der Gast zum einen volljährig ist und zum anderen  
64 keine Sperre vorliegt. Erst dann erhält er ein entsprechendes „Freischaltmedium“ und kann an  
65 einem Automaten spielen.

66 Qualitätskriterien gerade für dieses sensible Freizeitangebot fordert die Automatenwirtschaft  
67 schon lange. Die Zertifizierung von Spielhallen sowie der Sachkundenachweis für Betreiber  
68 und die besondere Schulung haben Eingang in den Glücksspielstaatsvertrag 2021 gefunden.  
69 Im Rahmen des Zertifizierungsverfahrens wird die Umsetzung von Präventionsmaßnahmen in  
70 den Betrieben unabhängig geprüft. Den zentralen Baustein hierfür bildet das Sozialkonzept (§  
71 6 GlüStV 2021), das an jedem Ort, an dem Geldspielgeräte betrieben werden, vorhanden sein

72 muss. In ihm werden die Betreiber verpflichtet, den Jugend- und Spielerschutz sicherzustellen,  
73 die Spieler zu verantwortungsbewusstem Spiel anzuhalten und der Entstehung von  
74 Glücksspielsucht vorzubeugen. Die Verpflichtung zur Teilnahme an einer Präventionsschulung  
75 über den Umgang mit dem Spielgast vor Ort, das Erkennen von Auffälligkeiten eines Spielers,  
76 Formulare für Gespräche, den Jugendschutz sowie Dienstanweisungen zum Jugend- und  
77 Spielerschutz, aber auch über den Umgang mit den Geldspielgeräten und dem Sperrsystem  
78 OASIS sind ebenso Bestandteil des Sozialkonzeptes wie die Dokumentation einzelner  
79 Maßnahmen in Form eines regelmäßig an die Ordnungsbehörden zu übermittelnden Berichts.

80 Durch die sorgfältige Durchführung dieses Kataloges an Präventionsmaßnahmen und durch  
81 geschultes Personal können die Verbraucher sicher sein, dass sie an einem Ort spielen, an  
82 dem der Jugend- und Spielerschutz besondere Priorität genießen.

83 Weitere Qualitätskriterien sind der Sachkundenachweis für den Betreiber und die besondere  
84 Schulung des Personals. Der Sachkundenachweis dient dem Nachweis der Qualifizierung  
85 eines Betreibers und in der besonderen Schulung vertiefen die Teilnehmer ihr Wissen und ihre  
86 präventiven Fertigkeiten in Fragen des Spielerschutzes zusätzlich. All dieses fließt in die  
87 Zertifizierung ein. Betreiber von zertifizierten Spielhallen leben aktiv den Jugend- und  
88 Spielerschutz.

89 Die Qualitätskriterien in organisierten und legalen Spielhallen sind weit gefächert und vielen  
90 nicht bewusst. Hierdurch sollten legale Unternehmen gestärkt werden und der Vollzug  
91 gleichermaßen Unterstützung erfahren.

92 2. Stadtplanerische Aspekte – Integration des gewerblichen Automatenspiels verbunden mit  
93 dem Aspekt, das legale Angebot zu stärken und illegales zurückzudrängen

94 Der Dachverband Die Deutsche Automatenwirtschaft e.V. begrüßt die neue Möglichkeit des §  
95 29 Abs. 4 GlüStV 2021, Verbundspielhallen bei Einhaltung besonderer  
96 Qualitätsvoraussetzungen den Fortbestand zu ermöglichen. Zahlreiche Bundesländer haben  
97 in ihren Ausführungsgesetzen von dieser Option bereits Gebrauch gemacht. Eine Regulierung  
98 nach Qualität unterstützt und erleichtert den kommunalen Behörden die Arbeit des Vollzugs.  
99 Gut geführte, legale Spielhallen kanalisieren im besten Sinne des Glückspielstaatsvertrages  
100 den Spieltrieb des Menschen und erfüllen mithin auch eine wichtige Aufgabe innerhalb des  
101 städtischen Gemeinwesens.

102 Die drei Kriterien, die § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 festlegt, sind: die Zertifizierung durch eine  
103 akkreditierte Prüforganisation, der durch Prüfung erworbene Sachkundenachweis des  
104 Betreibers sowie die besondere Schulung des Personals. Dieser regulatorische Dreiklang  
105 bietet die Chance, den Ort „Spielhalle“ neu zu denken als einen Ort, der nicht länger mit  
106 dunklen Nebengassen, abgeklebten Scheiben und schriller Reklame assoziiert wird, sondern

107 als offener Treffpunkt zur Freizeitgestaltung für spielinteressierte Menschen: Ein Ort, an dem  
108 erwachsene Menschen sicher und geschützt ihrem Freizeitinteresse nachgehen können, an  
109 dem Jugendschutz großgeschrieben wird und der sich harmonisch in das äußere Stadt- und  
110 Straßenbild einfügt. Die kontrollierte und gut durchmischte Wiederbelebung des Stadtbildes  
111 durch gastronomische Angebote, Einzelhandel, aber auch Freizeitangebote kann ein Mittel  
112 sein, um der Verödung der Innenstädte entgegenzuwirken, wenn Stadtgesellschaft und  
113 Gewerbetreibende dies mittragen. Spielhallen können nur dann ihren Beitrag zur Erfüllung des  
114 im Glücksspielstaatsvertrag formulierten Ziels, den Spieltrieb der Menschen in geregelte  
115 Bahnen zu lenken, erfüllen, wenn keine „Verbannung“ in unattraktive Randbezirke erfolgt.  
116 Allein die Tatsache, dass viele erwachsenen Menschen regelmäßig spielen, zeigt, dass das  
117 legale stationäre Automatenspiel mitten in der Gesellschaft steht und auch so behandelt  
118 werden muss. Notwendig ist darüber hinaus auch eine flexiblere Handhabung der  
119 Mindestabstandsregelungen, um die kommunale Planungshoheit zu gewährleisten.

### 120 3. Finanzielle Aspekte – Steuerungswirkung von Vergnügungssteuern und Kampf gegen 121 Steuerhinterziehung

122 Die Vergnügungssteuer ist eine originäre gemeindliche Steuer und Ausdruck kommunaler  
123 Selbstverwaltung und Steuerhoheit. Sie ist zumeist in Kommunalabgabengesetzen geregelt  
124 und kann in der Regel aufgrund einer entsprechenden Satzung von den Gemeinden erhoben  
125 werden. Als örtliche Aufwandssteuer besteuert sie den finanziellen Aufwand des Spielgastes.  
126 Das Aufkommen aus der Vergnügungssteuer stammt überwiegend aus der Besteuerung von  
127 mit Spielautomaten erzielten Einnahmen. Die Bemessungsgrundlage der Vergnügungssteuer  
128 richtet sich in der Regel nach dem Einspielergebnis, d.h. nach der Bruttokasse. Da sich die  
129 Vergnügungssteuer wegen der Preisbindung beim Automatenspiel nicht direkt an den  
130 Spielgast weitergeben lässt, führt eine Anhebung des Steuersatzes zu einer zusätzlichen  
131 wirtschaftlichen Belastung des Betreibers. Im Jahr 2019 betragen die bundesweiten  
132 Steuereinnahmen aus dem gewerblichen Automatenspiel ausweislich des Jahresreports 2019  
133 der Glücksspielaufsichtsbehörden insgesamt rund 1,4 Mrd. EUR, wobei hiervon 947 Mio. EUR  
134 auf die Vergnügungssteuer und 444 Mio. EUR auf die Umsatzsteuer entfielen. Während die  
135 Einnahmen aus Vergnügungssteuern für das Jahr 2020 bundesweit um rund 30 % sanken,  
136 ergaben sich für 2021 noch einmal Einbußen von rund 25 %. Diese deutlichen Einbrüche sind  
137 vor allem auf die notwendigen Lockdown-Maßnahmen im Zusammenhang mit der Corona-  
138 Pandemie und die in der Folge betriebsbedingten Schließungen von Cafés, Kneipen und auch  
139 Spielhallen, aber teilweise auch auf landesrechtliche Einschränkungen des Angebots der  
140 Automatenwirtschaft, zurückzuführen. Die Vergnügungssteuer wird von den Städten und  
141 Gemeinden aufgrund ihrer Lenkungswirkung erhoben. Das hieraus erzielte Aufkommen  
142 kommt unmittelbar den in diesen Städten und Gemeinden lebenden Menschen zugute, bspw.  
143 durch Investitionen in die kommunale Infrastruktur oder für Jugend- und Sozialangebote.

144 Spielhallen schaffen daher nicht nur Arbeitsplätze und Freizeitbeschäftigung für Spielgäste,  
145 sondern können auch einen monetären Mehrwert für Städte und Gemeinden leisten. Seine  
146 Grenzen findet dieser Beitrag zur gemeindlichen Finanzierung in der wirtschaftlichen  
147 Leistungsfähigkeit der betroffenen Unternehmen.

148 Um die Steuereinnahmen zu sichern, kommt dem Manipulationsschutz von steuerlich  
149 relevanten Daten besondere Bedeutung zu. Alle Geldspielgeräte beinhalten ein auf Basis  
150 eines Sicherheitsgutachtens behördlich zugelassenes Sicherheitsmodul, das steuerrelevante  
151 Daten manipulationsresistent erzeugt und speichert. Die erfassten Daten müssen dauerhaft  
152 aufgezeichnet, jederzeit elektronisch verfügbar, auf das erzeugende Spielgerät rückführbar  
153 und mit dem Zeitpunkt ihrer Entstehung verknüpft sein. Auch muss ihre Vollständigkeit  
154 erkennbar und feststellbar sein, ob nachträgliche Veränderungen vorgenommen worden sind.  
155 Polizei und Steuerbehörden sollten daher jederzeit von der bestehenden Möglichkeit  
156 Gebrauch machen, Fiskalspeicher auszulesen und diese Daten zur Aufdeckung von  
157 Manipulationen zu nutzen.

#### 158 4. Mediation als ein Instrument zur Konfliktlösung

159 Zwischen Städten und Gemeinden einerseits und den Unternehmen des legalen gewerblichen  
160 Automatenspiels bestehen unterschiedliche Interessenlagen. Konflikte wurden und werden in  
161 einigen Fällen auch vor den Gerichten ausgetragen. Im Konfliktfall bzw. im Vorfeld eines  
162 drohenden Konflikts sollte als eine Möglichkeit zur Lösung auch die Methode der Mediation  
163 herangezogen werden. Es ist für alle Seiten wichtig, Konflikte problemorientiert und kooperativ  
164 zu bearbeiten und zu einer tragfähigen, dauerhaften Lösung zu kommen. Ziel des  
165 Mediationsprozesses ist es, beide Parteien zu einer einvernehmlichen Lösung zu führen.  
166 Wichtig dabei ist vor allem auch das gegenseitige Verständnis für die jeweilige Interessenlage  
167 des Gegenübers. Neben den unterschiedlichen Interessenlagen und Prioritäten können auch  
168 unterschiedliche Interpretationen der jeweiligen landesgesetzlichen Regulierungsvorgaben zu  
169 Konflikten führen.