

**Die Seitennummerierung entspricht den Seitenangaben
der Printausgabe der Untersuchung.**

**Angebotsstruktur
der
Spielhallen und Geldspielgeräte
in
Deutschland**

Stand: 1.1.2014

Jürgen Trümper/Christiane Heimann

**Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V.
September 2014**

12. aktualisierte und erweiterte Auflage

Urheberrecht

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder nur von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 9. September 1965 in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtsgesetzes.

Bitte nehmen Sie im Bedarfsfall Kontakt auf zum:

Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V.
Südring 31

59423 Unna

Tel.: 02303-89669

FAX: 02303-89670

info@ak-spielsucht.de

Vorwort zur Untersuchung

Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland

Stand: 1.1.2014

12. aktualisierte Auflage

Jürgen Trümper/Christiane Heimann

Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V.

September 2014

Die 12. Auflage der Untersuchung „Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland; Stichtag: 1.1.2014“ des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. steht im Zeichen des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages (GlüÄndStV) und der landeshoheitlichen Ausführungsgesetze, die in 14 Bundesländern zum 1.7.2012 in Kraft traten. Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein ratifizierten den GlüÄndStV einige Monate später.

Zur Erinnerung:

Im GlüÄndStV finden sich Vorgaben zur Beschränkung von Spielhallen, zumindest wenn es sich um Neukonzessionierungen handelt:

§ 25 Beschränkung von Spielhallen

- (1) Zwischen Spielhallen ist ein Mindestabstand einzuhalten (Verbot der Mehrfachkonzessionen). Das Nähere regeln die Ausführungsbestimmungen der Länder.
- (2) Die Erteilung einer Erlaubnis für eine Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht ist, ist ausgeschlossen.
- (3) Die Länder können die Anzahl der in einer Gemeinde zu erteilenden Erlaubnisse begrenzen.

Die vorliegende Untersuchung gibt erste Antworten ob diese Beschränkungen in der Praxis und auf die Praxis bereits Auswirkungen haben und ob die expansive Marktentwicklung der Spielhallen der Vorjahre gebremst werden konnte. Darüber hinaus gibt diese Untersuchung Hinweise auf Ausweichbewegungen des Marktes der Geldspielgeräte z.B. in den Bereich gastronomischer Aufstellungsorte.

Das Vorwort der 11. Auflage der Untersuchung im Oktober 2012 endete mit folgenden Sätzen:

„Was fehlt ist die dringend notwendige Novellierung der SpielV., die nicht Länder-, sondern Bundessache ist. Denn: Das zentrale Thema für die Entwicklung des Spielhallenmarktes ist das Geldspielgerät an sich.

Bedauerlicherweise geben diese Sätze immer noch den heute aktuellen Stand wieder.

Jürgen Trümper

Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V.

im September 2014

Untersuchungsergebnisse in Kurzform

Angebotsstruktur 2014	gesamt	davon erfasst	in %
Kommunen im Untersuchungsgebiet (1)	1.626	1.616	99,38
Spielhallenfreie Kommunen	251	1.616	15,53
Spielhallenkonzessionen	14.950		
Spielhallenstandorte	9.156		
Spielhallenkonzessionen pro Standort	1,63		
GSG (2) pro Spielhallenkonzession	10,47		
GSG in Spielhallen	156.574		
GSG in gastronomischen Betrieben (4)	50.829		
GSG gesamt	207.403		
Einwohner pro GSG in Spielhallen	378,11		
Einwohner pro GSG in Gaststätten (4)	869,58		

Marktvergleich 2012 auf 2014 (3)	2012	2014	Veränderung	in %
Kommunen im Marktvergleich	1.615	1.615	0	0,00
Spielhallenfreie Kommunen	259	246	-13	-5,02
Spielhallenkonzessionen	14.796	14.899	103	0,70
Spielhallenstandorte	9.206	9.126	-80	-0,87
Spielhallenkonzessionen pro Standort	1,61	1,63	0,02	1,59
GSG in Spielhallen	152.659	156.070	3.411	2,23
GSG in gastronomischen Betrieben (4)	45.293	46.674	1.381	3,05

Marktvergleich 2006 auf 2014 (3)	2006	2014	Veränderung	in %
Kommunen im Marktvergleich	1.582	1.582	0	0,00
Spielhallenfreie Kommunen	311	235	-76	-24,44
Spielhallenkonzessionen	10.204	14.669	4.465	43,76
Spielhallenstandorte	7.860	8.981	1.121	14,26
Spielhallenkonzessionen pro Standort	1,30	1,61	0,11	7,82
GSG in Spielhallen	84.563	153.683	69.120	81,74
GSG in gastronomischen Betrieben (5)	47.814	49.558	1.744	3,65

(1) Kommunen mit über 10.000 Einwohnern; in Nordrhein-Westfalen und dem Saarland wurden alle Kommunen erfasst.

(2) GSG = Geldspielgerät

(3) Verglichen werden hier nur die Kommunen, die sich jeweils an den angegebenen Stichtagen der Untersuchung beteiligt haben, um eine echte Vergleichbarkeit zu erzielen.

(4) Ohne Angaben aus Bayern, da in diesem Land mangels Vergnügungssteuer nur Schätzungen möglich sind. Des Weiteren fehlen 44 Kommunen, die unrealistische Schätzungen abgaben bzw. keine Angaben über den GSG-Bestand in gastronomischen Betrieben machen konnten. Die Angaben erfassen damit lediglich 1.355 von 1.616 Kommunen (83,33%).

(5) Ohne Angaben aus Bayern, da in diesem Land mangels Vergnügungssteuer nur Schätzungen möglich sind. Des Weiteren fehlen 127 Kommunen, die unrealistische Schätzungen abgaben bzw. keine Angaben über den GSG-Bestand in gastronomischen Betrieben machen konnten. Die Angaben erfassen damit lediglich 1.277 von 1.615 Kommunen (79,07%).

(5) Ohne Angaben aus Bayern, da in diesem Land mangels Vergnügungssteuer nur Schätzungen möglich sind. Des Weiteren fehlen 41 Kommunen, die unrealistische Schätzungen abgaben bzw. keine Angaben über den GSG-Bestand in gastronomischen Betrieben machen konnten. Die Angaben erfassen damit lediglich 1.298 von 1.582 Kommunen (82,05%).

Kommentierung der zentralen Untersuchungsergebnisse

Der Kommentierung der zentralen Untersuchungsergebnisse liegt der Marktvergleich des Untersuchungszeitraums 2006-2008-2010-2012-2014 zugrunde. Dieser Marktvergleich basiert auf den Angaben von 1.521 Kommunen für den Spielhallenbereich bzw. 1.221 Kommunen für den Bereich der Geldspielgeräte in gastronomischen Betrieben. (s.S. 65-67)

1. Expansion des Spielhallenmarktes wurde abgebremst

Erstmalig wurde die jahrelange exzessive Expansion des Spielhallenmarktes, deren Ursachen in der Novellierung der Spielverordnung -SpielV- von 2006 zu sehen sind, in 2014 deutlich abgebremst.

Hintergrund und Ursache dieser, aus gesundheitspolitischer Sicht, positiven Entwicklung ist das Inkrafttreten des Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages -GlüÄndStV- und der landeshoheitlichen Ausführungsgesetze in Deutschland (in 14 Bundesländern zum 1.7.2012; in Nordrhein-Westfalen zum 1.12.2012 und in Schleswig-Holstein zum 1.2.2013).

Seine Wirksamkeit entfaltete der GlüÄndStV vor allen Dingen über das Verbot der Neukonzessionierung von Mehrfachkonzessionen, die in der Vergangenheit für die exzessive Expansion verantwortlich zeichneten:

§ 25 Beschränkung von Spielhallen

- (1) Zwischen Spielhallen ist ein Mindestabstand einzuhalten (Verbot der Mehrfachkonzessionen). Das Nähere regeln die Ausführungsbestimmungen der Länder.
- (2) Die Erteilung einer Erlaubnis für eine Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht ist, ist ausgeschlossen.

Marktentwicklung in Deutschland 2006 - 2014							
Spielhallenstandorte				Spielhallenkonzessionen			
Jahr	Anzahl	Veränderung		Jahr	Anzahl	Veränderung	
		absolut	in %			absolut	in %
2006	7.775			2006	10.081		
2008	7.620	-155	-1,99	2008	10.427	346	3,43
2010	8.208	588	7,72	2010	12.111	1.684	16,15
2012	8.937	729	8,88	2012	14.339	2.228	18,40
2014	8.868	-69	-0,77	2014	14.460	121	0,84
2006 auf 2012	1.093	1.093	14,06	2006 auf 2012	4.379	4.379	43,44

Ihren Höhepunkt erreichte die exzessive Expansion des Spielhallenmarktes in den Jahren zwischen 2010 und 2012. Mit 729 zusätzlichen Spielhallenstandorten bzw. 2.228 neuen Spielhallenkonzessionen erreichte die Expansion mit 8,88% (Standorte) bzw. 18,4% (Konzessionen) ein Rekordhoch.

Dieses Rekordhoch neuer Standorte und Konzessionen begründet sich in den Übergangsregelungen für Spielhallen des § 28 (4) GlüÄndStV, „Spielhallen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Staatsvertrages und für die bis zum 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach § 33i Gewerbeordnung erteilt worden ist“ genießen eine 5jährige Übergangsfrist. Es gilt Bestandsschutz. In Erwartung des GlüÄndStV und damit in Erwartung eines Verbotes der Mehrfachkonzessionen etc. wurde der „Konzessionierungs-Turbo“ gezündet.

In der Phase von 2012 auf 2014 reduzierte sich die Anzahl der Spielhallenstandorte im Untersuchungsgebiet um 69 bzw. -0,77%. Auch die Steigerung um 121 Spielhallenkonzessionen liegt mit 0,84% mit Blick auf die Vorjahre im marginalen Bereich.

Ein Etappenziel des Spielerschutzes, die exzessive Expansion des Spielhallenmarktes in Deutschland mit dem Verbot der Neukonzessionierung von Mehrfachkonzessionen zu stoppen, ist durch den GlüÄndStV erreicht worden.

Allerdings bewegt sich der Spielhallenmarkt, zumindest bis 2017, d.h., bis zum Auslaufen der Übergangsregelungen, auf Rekord-Niveau.

Die Zukunft wird zeigen, mit welcher Konsequenz dann in den Ländern und Kommunen das Verbot der Mehrfachkonzessionen sowie der Abstandsregelungen zwischen Spielhallenstandorten untereinander bzw. hin zu Jugendeinrichtungen etc. umgesetzt werden wird, oder in welchem Maße Befreiungen und Härtefallregelungen die Intention der Gesetzgeber, den Spielhallenmarkt nicht nur einzuschränken, sondern zu reduzieren, unterlaufen und aushöhlen.

Die Stagnation des Spielhallenmarktes wirkte sich unmittelbar auf die Entwicklung der Anzahl der Geldspielgeräte in Spielhallen aus.

Die novellierte Spielverordnung -SpielV- aus 2006 gab der Automatenbranche die Möglichkeit, mehr Geldspielgeräte in Spielhallen zur Aufstellung zu bringen:

- Absenkung der Netto-Quadratmeterspielfläche von 15 qm auf 12 qm pro aufgestelltem Geldspielgerät.
- Erhöhung der maximalen Anzahl der Geldspielgeräte von 10 auf 12 Geräte pro Spielhallenkonzession bei ausreichender Spielfläche.

Im Verbund mit dem Anstieg der Spielhallenkonzessionen führte die Novellierung der SpielV zu einer gravierenden Steigerung der Geldspielgeräte in Spielhallen:

Marktentwicklung der Spielhallengeräte			
Jahr	Anzahl	Veränderung	
		absolut	in %
2006	83.451		
2008	101.733	18.282	21,91
2010	123.113	21.380	21,02
2012	147.954	24.841	20,18
2014	151.480	3.526	2,38
2006 auf 2014	68.029	68.029	81,52

2. Markt der Geldspielgeräte in gastronomischen Betrieben im Aufwärtstrend

Der Abbau der Geldspielgeräte in gastronomischen Betrieben verlief von 1998 bis 2006 im zweistelligen Prozentbereich. Selbst die Novellierung der SpielV in 2006, die fortan die Aufstellung von 3 statt bislang 2 Geldspielgeräten in gastronomischen Betrieben ermöglichte, bremste diesen negativen Trend lediglich ab.

Die Gründe für den Geräteabbau waren weitgehend strukturell bedingt:

- **„Gaststättensterben“**. Die Anzahl der klassischen Gaststätten nahm ab und somit auch die potentiellen Stellplätze für Geldspielgeräte.
- **„Erlebnisgastronomie“**. Verstärkt stellten gastronomische Betriebe ihr Konzept auf Erlebnisgastronomie um. In diesen Konzepten war für Geldspielgeräte kein Platz mehr. Sie passten nicht mehr in das Ambiente des gastronomischen Betriebes.
- **„Gästefrequenz“**. Die Gästefrequenz in der klassischen Gastronomie verringerte sich. Der regelmäßige Besuch einer Gaststätte bei einer gleichzeitigen Verknappung der freien Mittel war für breite Bevölkerungsschichten nicht mehr finanzierbar. In der Folge verringerte sich auch die Anzahl der „Gelegenheitsspieler“ an den dort zur Aufstellung gebrachten Geldspielgeräten.
- **„Konkurrenz“**. Durch die steigende Anzahl vor allem privater, aus Sicht des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V., illegaler Glücksspielangebote (Glücksspielangebote im Internet, Sportwetten) mit weitaus attraktiveren Gewinnaussichten, wurden freie Mittel, die vormals zum Bespielen von Geldspielgeräten eingesetzt wurden, anderweitig kanalisiert.

Marktentwicklung der Gastronomiegeräte (1)			
Jahr	Anzahl	Veränderung	
		absolut	in %
1998	69.313		
2000	59.601	-9.712	-14,01
2002	51.381	-8.220	-13,79
2004	45.259	-6.122	-11,91
2006	39.371	-5.888	-13,01
2008	36.949	-2.422	-6,15
2010	37.097	148	0,40
2012	39.421	2.324	6,26
2014	40.654	1.233	3,13
1998 auf 2008		-32.364	-46,69
2008 auf 2014		3.705	10,03
1998 auf 2014	-87	-28.659	-41,34

Erstmalig seit 1998 verzeichnete die Marktentwicklung der Gastronomiegeräte im Zeitraum 2008-2010 einen leichten Aufwärtstrend mit 0,40%, der sich 2010-2012 mit 6,26% und aktuell 2012-2014 mit 3,13% deutlich fortgesetzt hat.

(1) Marktvergleich auf Basis von 1.064 vergleichbaren Kommunen, die durchgehend seit 1998 valide Angaben über die Anzahl der Geldspielgeräte in ihren gastronomischen Betrieben gemacht haben.

Die Gründe aus Sicht des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V.:

Die Novellierung der SpielV 2006 ermöglichte die Aufstellung von drei statt zwei Geldspielgeräten. Insbesondere an „attraktiven Standorten“ wie in Bahnhofsgaststätten oder in Autobahnraststätten wurde diese Möglichkeit von Automatenaufstellern auch genutzt.

Der zentrale Grund für die Marktsteigerung allerdings ist nicht die Auferstehung der klassischen Gastronomie, sondern die Geburt eines neuen Spektrums der „erlaubnisfreien Gastronomie“ oder treffender, der „Spielcafés“, „Teestuben“, „Sportbistros“ etc.. Die Existenzgrundlage dieser Etablissements gründet sich nicht auf den Verkauf von „Schwarzwälder-Kirsch-Torte“, „Assam-Tee“ oder „Arabica-Kaffee“, sondern auf die Kasseninhalte der drei (und oftmals mehr) zur Aufstellung gebrachten GSG sowie mancherorts aus den Einnahmen von Sportwettterminals und zusätzlichen ordnungswidrigen Spielmedien.

Über viele Jahre hinweg galt diese spezielle „Gastronomie-Szene“ als Berliner Phänomen, das man insbesondere in Stadtteilen wie Kreuzberg, Neukölln und Wedding verorten konnte. Seit 2008 schießen, vornehmlich in Stadtvierteln mit einem erhöhten Anteil von Bürgern mit Migrationshintergrund, besagte Betriebe bundesweit wie Pilze aus dem Stadtpflaster.

Die hier niedergelegten Marktdaten der Gastronomiegeräte beschreiben das tatsächliche Ausmaß dieser expansiven Entwicklung nur unzureichend, denn:

- Viele Großstädte z.B. Berlin, Hamburg, Köln, Dortmund usw. sehen sich, teils seit Jahren, nicht mehr in der Lage, die Anzahl der Gastronomie-GSG korrekt zu beziffern. Dabei vollzieht sich in Großstädten mit Stadtvierteln, die über einen hohen Bevölkerungsanteil mit Migrationshintergrund verfügen, die Marktentwicklung besonders expansiv. Die letzten validen Angaben lauteten z.B. für

Köln	1.497 GSG (2008)	1.851 GSG (2010)	+ 354 GSG (23,65%)
Hamburg	2.262 GSG (2008)	2.522 GSG (2010)	+ 260 GSG (11,49%)

- Es existiert ein Grauer Markt mit einer fünfstelligen Gerätezahl. Dieser Graue Markt setzt sich zusammen aus Spielbetrieben, deren Betreiber Schwierigkeiten haben bis drei zu zählen. So fanden sich im Rahmen von diversen Feldstudien des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. in 7,40% bis 8,38% der besuchten gastronomischen Betriebe Übergeräte. Hinzu kommen Etablissements, die über keine Geeignetheitsbescheinigung seitens des kommunalen Ordnungsamtes zur Aufstellung von Geldspielgeräten verfügen. Dieses dürfte beispielsweise in der Mehrzahl der terrestrischen Wettannahmestellen der Fall sein. Nicht repräsentativ, aber beispielhaft: Im Rahmen der letzten Schulungsmaßnahme des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. fanden sich in fünf von sechs besuchten Objekten der Sekundäraufstellung (Wettannahmen, Vereine und Sportcafés) Geldspielgeräte. Allerdings hatten nur zwei der fünf Betriebe eine Geeignetheitsbescheinigung zur Aufstellung. Nebenbei: Der 6. Betrieb, ohne GSG, hatte stattdessen vier ordnungswidrige „Novo Line Casino“ Geräte... .

Schlussfolgerungen

Gesundheits- und ordnungspolitisch sinnvoll ist einzig das Verbot von Geldspielgeräten in gastronomischen Betrieben - Gesamtpolitisch ist dieser Schritt (s. Entwurf zur Novellierung der SpielV) nicht gewollt und in den nächsten Jahren nicht umsetzbar.

Als Hilfskonstruktion bietet sich die Vernetzung der Geldspielgeräte an. Nur von den Ordnungsbehörden genehmigte und von den Steuerämtern registrierte Geldspielgeräte werden ans Netz angeschlossen und sind spielfähig. Die Vernetzung der Geldspielgeräte

- ermöglicht eine Marktübersicht auf Knopfdruck
- reduziert den Grauen Markt
- erhöht die Steuerehrlichkeit der Betreiber bei gleichzeitiger Schonung der personellen Ressourcen der Steuerämter

3. Konzentrationsprozesse auf dem Spielhallenmarkt halten an

Jahr	Anzahl		Konzessionen pro Standort	Veränderung absolut	Veränderung in %
	Standorte	Konzessionen			
2006	7.775	10.081	1,30		
2008	7.620	10.427	1,37	0,07	5,54
2010	8.208	12.111	1,47	0,11	7,83
2012	8.937	14.339	1,60	0,13	8,74
2014	8.868	14.460	1,63	0,03	1,63

Ein sicheres Zeichen für Konzentrationsprozesse auf dem Spielhallenmarkt stellt der Index „Anzahl der Spielhallenkonzessionen pro Spielhallenstandort“ dar. Auch dieser Prozess ist durch das Verbot der Neukonzessionierung von Mehrfachkonzessionen ins Stocken geraten.

Diese Entwicklung hat zwei Ursachen:

- Das bereits ausgeführte Verbot der Neukonzessionierung von Mehrfachkonzessionen über den GlüÄndStV.
- Die betriebswirtschaftlich unsinnige Eröffnung von Großspielhallen insbesondere in den Jahren 2008 bis 2012, die mancherorts zu einem Überangebot führte. Zahlreiche dieser Großspielhallen, die mit 3 und mehr Konzessionen an einem Standort eröffneten, haben mittlerweile ein bis zwei Konzessionen dauerhaft geschlossen.

4. Unterschiedliche Entwicklung der Spielhallenmärkte in den Ländern

Die Entwicklung der Spielhallenmärkte in den Ländern verläuft uneinheitlich. Sie lässt sich grob in zwei Tendenzen unterteilen:

- Unterschiedliche Entwicklung der Märkte in den neuen bzw. alten Bundesländern
- Unterschiedliche Entwicklung in Ländern mit über- bzw. unterdurchschnittlich ausgelasteten Märkten

4.1 „Alte/Neue Bundesländer“

Die Entwicklung des Spielhallenmarktes in den „Neuen“ bzw. „Alten“ Bundesländern verläuft äußerst unterschiedlich:

Marktentwicklung 2006 - 2014 in %			
Länder	Standorte	Konzessionen	Geräte
Alte	16,02	47,73	86,27
Neue	1,34	13,35	45,69

Marktentwicklung der Spielhallenstandorte in Alten/Neuen Bundesländern							
Spielhallenstandorte Alte Bundesländer				Spielhallenstandorte Neue Bundesländer			
Jahr	Anzahl	Veränderung		Jahr	Anzahl	Veränderung	
		absolut	in %			absolut	in %
2006	6.734			2006	1.041		
2008	6.619	-115	-1,71	2008	1.001	-40	-3,84
2010	7.223	604	9,13	2010	985	-16	-1,60
2012	7.890	667	9,23	2012	1.047	62	6,29
2014	7.813	-77	-0,98	2014	1.055	8	0,76
2006 auf 2014		1.079	16,02	2006 auf 2014		14	1,34

Marktentwicklung der Spielhallenkonzessionen in Alten/Neuen Bundesländern							
Spielhallenkonzessionen Alte Bundesländer				Spielhallenkonzessionen Neue Bundesländer			
Jahr	Anzahl	Veränderung		Jahr	Anzahl	Veränderung	
		absolut	in %			absolut	in %
2006	8.823			2006	1.258		
2008	9.203	380	4,31	2008	1.224	-34	-2,70
2010	10.865	1.662	18,06	2010	1.246	22	1,80
2012	12.915	2.050	18,87	2012	1.424	178	14,29
2014	13.034	119	0,92	2014	1.426	2	0,14
2006 auf 2014		4.211	47,73	2006 auf 2014		168	13,35

Marktentwicklung der Spielhallen-GSG in Alten/Neuen Bundesländern							
Spielhallengeräte Alte Bundesländer				Spielhallengeräte Neue Bundesländer			
Jahr	Anzahl	Veränderung		Jahr	Anzahl	Veränderung	
		absolut	in %			absolut	in %
2006	73.688			2006	9.763		
2008	90.903	17.215	23,36	2008	10.830	1.067	10,93
2010	111.095	20.192	22,21	2010	12.018	1.188	10,97
2012	133.807	22.712	20,44	2012	14.147	2.129	17,72
2014	137.256	3.449	2,58	2014	14.224	77	0,54
2006 auf 2014		63.568	86,27	2006 auf 2014		4.461	45,69

In den neuen Bundesländern entwickelte sich der Markt der Spielhallenkonzessionen/-standorte von 2006 auf 2010 rückläufig. Es schlossen 56 Spielhallenstandorte (-5,38%) ihre Pforten und auch die Anzahl der Spielhallenkonzessionen reduzierte sich um 12 Konzessionen (-0,95%). In der Folge beträgt die Steigerung der Spielhallengeräte im genannten Zeitraum lediglich 2.255 Geräte bzw. 23,10%. Die Erhöhung der Geräteanzahl bei gleichzeitiger Reduzierung der Konzessionen findet ihre Erklärung darin, dass im Rahmen der Novellierung der SpielV, einerseits die Spielfläche zur Aufstellung eines GSG von 15 auf 12 qm abgesenkt wurde und gleichzeitig die maximale Anzahl der Geldspielgeräte pro Konzessionen von 10 auf 12 erhöht wurde. Demgegenüber erweiterte sich der Markt in den alten Bundesländern im gleichen Zeitraum um 489 Standorte (7,26%) bzw. 2.042 Konzessionen (23,14%) mit 37.407 Geldspielgeräten (50,76%).

Im Untersuchungszeitraum, von 2010 bis 2012, d.h. in der Zeitspanne kurz vor Inkrafttreten des GlüÄndStV, näherte sich die prozentuale Marktentwicklung der Spielhallen in den neuen und alten Bundesländern an. So expandierte der Markt in den neuen Bundesländern um 62 Standorte (6,29%) und 178 Konzessionen (14,29%) – in den alten Bundesländern um 667 Standorte (9,23%) und 2.050 Konzessionen (18,87%).

Im aktuellen Untersuchungszeitraum von 2012 auf 2014, unter Einfluss des Verbotes der Neukonzessionierung von Mehrfachkonzessionen, nahm die Marktentwicklung der Spielhallen in den neuen wie auch in den alten Bundesländern deutlich ab.

In der Gesamtbetrachtung, die auf absoluten Zahlen basiert, trennen die neuen und die alten Bundesländer allerdings (Glücksspiel-)Welten. Von 2006 auf 2014 stehen sich gegenüber:

- **Spielhallenstandorte**

Alte Bundesländer	+ 1.079 (+16,02%)
Neue Bundesländer	+ 14 (+ 1,34%)
- **Spielhallenkonzessionen**

Alte Bundesländer	+ 4.211 (+47,73%)
Neue Bundesländer	+ 168 (+13,35%)
- **Geldspielgeräte in Spielhallen**

Alte Bundesländer	+ 63.568 (+86,27%)
Neue Bundesländer	+ 4.461 (+45,69%)

Einer der Gründe für die unterschiedliche Entwicklung des Spielhallenmarktes liegt darin, dass die bundesweit operierenden Filialunternehmen, die in der Vergangenheit für Großspielhallen verantwortlich zeichneten, nur sehr verhalten bzw. gar nicht in den neuen Bundesländern operierten. In den neuen Ländern dominiert die klassische Spielhalle mit einer Konzession an einem Standort. In den alten Ländern galt das „Entertainment-Center“, die Großspielhalle mit mehreren Konzessionen an einem Standort als „Zukunfts-Modell“. Aus Unternehmenssicht logisch: Investition muss sich lohnen. Sie schien dort nicht lohnenswert, wo breite Bevölkerungsschichten nur über eingeschränkte „freie Mittel“ verfügen. Aus dem „Zukunfts-Modell“ ist nach dem derzeitigen Stand der politischen Willensbildung ein „Auslauf-Modell“ geworden. Die Zukunft, die nach Auflaufen der Übergangsfristen für bereits bestehende Spielhallen Mitte 2017 beginnt, wird eine neue Praxis schaffen. Entweder in Bezug auf die Spielhallenlandschaft in Deutschland oder auf die politische Willensbildung.

Auch die Entwicklung des Marktes der Geldspielgeräte in gastronomischen Betrieben geht in den neuen bzw. alten Bundesländern unterschiedliche Wege:

- **Geldspielgeräte in gastronomischen Betrieben**

Alte Bundesländer	+ 2.049 (+ 5,33%)
Neue Bundesländer	- 858 (-19,69%)

Die Erklärungen lassen sich aus der Kommentierung zu „**Markt der Geldspielgeräte in gastronomischen Betrieben im Aufwärtstrend**“ ableiten (s.S.15).

4.2 Länder mit über- bzw. unterdurchschnittlich ausgelasteten Märkten

Der Index für den Auslastungsgrad der Länder ist das Verhältnis „Einwohner pro Spielhallengerät“. Die durchschnittliche Auslastung (=100,00%) ist der Durchschnitts-Wert „Einwohner pro Spielhallengerät in Deutschland“. Länder mit mehr als 100,00% weisen überdurchschnittlich ausgelastete Märkte auf. Dementsprechend sind die Märkte der Länder unter dieser Marke als unterdurchschnittlich ausgelastet zu bewerten. Je weniger Einwohner sich ein Spielhallengerät „teilen“ müssen, desto ausgelasteter der Markt.

Bedingt durch die Steigerung des Angebotes von Spielhallengeräten über Großspielhallen, sank die durchschnittliche Anzahl der „Einwohner pro Spielhallengerät“ in Deutschland in den letzten Jahren kontinuierlich von 727,2 Einwohnern in 2000 auf 378,0 Einwohner pro Spielhallengerät in 2014:

		Einwohner pro Spielhallengerät					
		2000	2006	2008	2010	2012	2014
		727,2	694	570,6	470,8	392,8	378,1
Veränderung			-33,2	-123,4	-99,8	-78	-14,7
in %			-4,6	-17,8	-17,5	-16,6	-3,7

Für die Marktveränderung in den einzelnen Bundesländern besteht, vom Jahr 2000 ausgehend, eine fast ausnahmslose Regel:

- Länder, in denen 2000 der Markt unterdurchschnittlich ausgelastet war, weisen 2014 eine überdurchschnittliche Marktentwicklung auf.
- Länder, in denen 2000 der Markt überdurchschnittlich ausgelastet war, weisen 2014 eine unterdurchschnittliche Marktentwicklung auf.

Diese Regel trifft auf die nachfolgend aufgeführten Länder mit Ausnahme von Rheinland-Pfalz zu.

Land	Auslastungsgrad in %		Veränderung 2000 auf 2014 in %	
	2000	2014	Auslastungsgrad	Spielhallengeräte
Bayern	74,1	120,6	46,5	225,7
Baden-Württemberg	62,6	103,3	40,7	208,1
Saarland	84,8	101,5	16,7	111,7
Hessen	65,4	99,7	34,3	199,0
Rheinland-Pfalz	125,7	154,8	29,1	136,4

Die in 2000 noch stark unterdurchschnittlich ausgelasteten Märkte in Bayern, Hessen, Baden-Württemberg und dem Saarland weisen stark überdurchschnittliche Steigerungen der Anzahl der Geldspielgeräte bis hin zu 225,7% (Bayern) auf.

Bayern, Baden-Württemberg und das Saarland katapultierten sich gar in die Liga der überdurchschnittlich ausgelasteten Länder – Hessen steht kurz davor.

Die Steigerung des Marktes der Geldspielgeräte in Spielhallen betrug von 2000 auf 2014 im Bundesdurchschnitt 91,34%. Die in 2000 überdurchschnittlich ausgelasteten Märkte verzeichnen ein unterdurchschnittliches Wachstum der Anzahl der Spielhallengeräte und reduzieren in der Folge ihren Auslastungsgrad gegenüber dem stetig absinkenden Bundesdurchschnitt „Einwohner pro Spielhallengerät“.

Land	Auslastungsgrad in %		Veränderung 2000 auf 2014 in%	
	2000	2014	Auslastungsgrad	Spielhallengeräte
Schleswig-Holstein	174,6	126,9	-47,7	31,3
Hamburg	158,8	88,1	-70,7	8,5
Mecklenburg-Vorpom.	141,1	99,3	-41,8	23,7
Thüringen	136,4	108,8	-27,6	40,3
Bremen	135,0	111,6	-23,4	54,4
Niedersachsen	134,0	116,2	-17,8	66,2
Sachsen-Anhalt	111,8	68,0	-43,8	26,4
Nordrhein-Westfalen	110,5	99,1	-11,4	68,8

Brandenburg	90,3	59,6	-30,7	35,4
Sachsen	81,4	60,0	-21,4	38,7
Berlin	62,8	57,9	-4,9	74,7

5. Spieleraufwendungen/Kasseninhalte

Die Kasseninhalte der Geldspielgeräte stellen die Aufwendungen der Spieler dar, die sie für das Spielen investiert haben. Es gilt zu berücksichtigen, dass es sich um fiktive, auf Durchschnittswerten basierende Daten und nicht um tatsächliche Kasseninhalte handelt.

Kasseninhalte der Geldspielgeräte in Spielhallen ⁽¹⁾						
Jahr	Kasseninhalt pro Monat	Anzahl GSG	Monate	Kasseninhalt gesamt	Veränderung	
					in €	in %
2006	1.533,88 €	83.451	12	1.536.045.839 €		
2008	1.593,84 €	101.733	12	1.945.753.497 €	409.707.658 €	26,7
2010	1.801,66 €	123.113	12	2.661.693.211 €	715.939.714 €	36,8
2012	1.801,66 €	147.954	12	3.198.753.644 €	537.060.433 €	20,2
2014	2.426,41 €	151.480	12	4.410.631.042 €	1.211.877.398 €	37,9

In der vorliegenden Untersuchung wurden die Spieleraufwendungen auf Basis der aktuellsten Angaben des „Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomatenunternehmen 2011 – Jahresbericht“ (erschienen 2014) vom Institut für Handelsforschung -IFA-/Köln, errechnet. Diese Angaben stellen den Stand aus dem Jahre 2011 dar.

Laut Angaben des Institutes für Handelsforschung -IFA-/Köln beträgt der durchschnittliche monatliche Kasseneinhalt pro Geldspielgerät in:

- **Spielhallen** **2.039,00 € (ohne MwSt.)** **2.426,41 € (inkl. MwSt)**
- **gastronomischen Betrieben** **657,00 € (ohne MwSt.)** **781,83 € (inkl. MwSt)**

Bereits auf den ersten Blick sticht die Steigerung der durchschnittlichen Kasseneinhalte von 2014 im Vergleich zu 2010/2012 ins Auge. Grund hierfür ist, dass die Kasseneinhalte, mit denen die Untersuchungen 2010/2012 rechneteten, sich auf die im Frühjahr 2010 veröffentlichten Angaben aus dem „Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen 2008“ der Forschungsstelle für Handel/Berlin und somit auf das Jahr 2008 bezogen. In 2008 war der Markt noch nicht gänzlich auf die neue Generation der Geldspielgeräte, deren Existenz erst durch die Novellierung der SpielV in 2006, ermöglicht wurde, umgestellt. Zudem gelang es dem Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. nicht, für die Untersuchung 2012 aktuellere Kasseneinhalte in Erfahrung zu bringen. Daraus folgte, dass auch in der Untersuchung 2012 mit den mittlerweile stark antiquierten Kasseneinhalten aus 2008 gerechnet werden musste.

Was bedeutet der vom Institut für Handelsforschung -IFA-/Köln ermittelte durchschnittliche Kasseneinhalt von 2.426,41 € (inkl. MwSt) auf die durchschnittlichen Spieleraufwendungen?

Im Rahmen einer Feldstudie des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. wurde das Spielverhalten von 5.536 GSG-Spielern in 1.913 Spielhallenkonzessionen erfasst und ausgewertet. Von den 20.284 zur Aufstellung gebrachten GSG wurden 9.602 GSG aktiv oder passiv (GSG im Geld-/Punkttransfer) bespielt. Die durchschnittliche Auslastung lag bei 47,34%. (1)

Anhand dieser durchschnittlichen Geräteauslastung, die sich aus variierenden Auslastungsquoten in paritätisch erhobenen Zeitfenstern (8.00 bis 24.00 Uhr) und Wochentagen (Montag bis Sonntag) ergibt, errechnen sich auf einer Basis von 30 Öffnungstagen und einer 16-stündigen Öffnungszeit von 8.00 bis 24.00 Uhr gesamt 480 Öffnungsstunden. Daraus ergibt sich:

Basis: 30 Tage x 16 h Öffnungszeit = 480 Öffnungsstunden pro Monat			
Ø-Kasse pro Monat	GSG-Auslastung in %	Spielstunden pro Monat	Ø Aufwendung pro Stunde
2.426,41 €	50,00	240	10,11 €
2.426,41 €	47,34	227	10,68 €
2.426,41 €	40,00	192	12,64 €

Um einer möglichen Fehlinterpretation dieser Durchschnittswerte, die jenseits der tagtäglichen Erfahrungen von Mitarbeitern von Spielerberatungsstellen auf Basis der Schilderungen von problematischen/ pathologischen Spielern liegen, vorzubeugen:

- Durchschnittlich wurden 1,63 GSG von einem Spieler bespielt. 44,5% der Spieler bespielten 2 und mehr GSG, in der Spitze bis hin zu 8 GSG, gleichzeitig.
- 29,1 % der GSG Spieler setzten zum Zeitpunkt der Dokumentation Einsätze zwischen 25 und 50 CW (Centwerte) ein; 9,4% der GSG-Spieler spielten mit mehr als 50 CW im Einzelspiel.

(1) „Feldstudie 2012/2013 – Schwerpunkte: Gäste- und Spielerstruktur/Spiel- und Einsatzverhalten von GSG-Spielern“, Jürgen Trümper, Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V., Juni 2013

Ausblick

„Es fällt schwer, einen „Ausblick“ zu schreiben, denn dieser gestaltet sich als ein deprimierender Blick ins gesundheitspolitisch Dunkle.“

(aus: Ausblick, „Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland“; 10. Auflage; Juli 2010)

Den Ausblick 2014 mit einem Zitat aus dem Jahr 2010 zu beginnen, ist nicht fehlender Originalität des Autors geschuldet, sondern der bisherigen und zukünftigen Entwicklung des Glücksspielmarktes in Deutschland.

Zwar zeigt die vorliegende Untersuchung, dass das im GlüÄndStV und dessen Ausführungsgesetzen verankerte Verbot der Neukonzessionierung von Mehrfachkonzessionen Wirkung auf die Marktentwicklung der Spielhallen gezeigt hat. Nach Jahren exzessiver Expansion mit jährlichen Steigerungsquoten für Geldspielgeräte in Spielhallen, die im zweistelligen Prozentbereich lagen, erleben wir erstmalig seit 2006 eine weitgehende Stagnation der Marktentwicklung. Allerdings: Stagnation auf einem historischen Rekord-Niveau. Daran wird sich, zumindest bis zum Auslaufen der 5-jährigen Übergangsregelungen für die vor dem 28. Oktober 2011 konzessionierten Spielhallen, bis Mitte 2017 wenig ändern. In welchem Umfang dann Härtefallregelungen und Befreiungen den Status quo darüber hinaus verlängern werden, muss abgewartet werden. Was für den Moment bleibt, ist die aus gesundheitspolitischer Sicht zu begrüßende, weitgehende Stagnation des Spielhallenmarktes durch strukturell präventive Gesetzgebung.

Die vorliegende Untersuchung dokumentiert aber auch die Ausweichbewegungen des Geldspielgerätemarktes in den Bereich der gastronomischen Betriebe. Von 1996 bis 2008 reduzierte sich der Markt der Gastronomiegeräte kontinuierlich; Jahr für Jahr um insgesamt annähernd 60% der Geldspielgeräte. Strukturelle Gründe, wie das „Kneipensterben“ und damit der Wegfall von potentiellen Aufstellungsplätzen, geringere Gästefrequenz und Konkurrenz durch neue, attraktivere Glücksspielangebote z.B. Sportwetten, sind hier als zentrale Ursachen zu sehen. Selbst die Möglichkeit seit 2006 drei, statt bislang zwei, Geldspielgeräte in Gaststätten zur Aufstellung zu bringen, bremste zwar den Abwärtstrend, stoppte ihn allerdings nicht. Seit 2008 steigen die Gerätezahlen in der Gastronomie wieder an. Ursache ist nicht die „Wiederauferstehung der klassischen Eckkneipe“, sondern die „Geburt“ eines neuen Spielstätten-Formats: dem „Spielcafé“, der „Sportsbar“, dem „Bistro“, der „Teestube“. Im Regelfall rechtlich gedeckt als erlaubnisfreie Gastronomie, generieren diese Etablissements ihre Umsätze zu hohen Anteilen aus den Kasseninhalten der Geldspielgeräte und nicht aus der Kaffeemaschine oder dem Teebeutel. Wie auch: Getränke gibt es für spielende Gäste vielerorts eh kostenfrei. Weitere potentielle Aufstellungsorte wie Vereinsräumlichkeiten, terrestrische Sportwettannahmen und Internet-Cafés komplettieren die Palette, außerhalb von Spielhallen, niedrigschwellig, mancherorts rund um die Uhr und jenseits allen Spielerschutzes zu spielen. Vor zehn Jahren ließ sich diese Szene auf einige Berliner Stadtbezirke verorten – heute wuchern diese Spielstätten in annähernd jeder Großstadt und beginnen das Bild von Stadtvierteln, insbesondere in denen mit einem hohen Anteil von Bürgern mit Migrationshintergrund, zu prägen. In zahlreichen Großstädten ist bereits der Überblick über die Anzahl der in gastronomischen Betrieben aufgestellten Geldspielgeräte verloren gegangen. Städte wie Hamburg, Berlin, Dortmund können teils seit Jahren keine validen Gerätezahlen benennen. Doch selbst konkrete Angaben über die Anzahl der legal aufgestellten Geldspielgeräte in gastronomischen Betrieben würden den mittlerweile real existenten Markt nur unzureichend beschreiben. Über die Anzahl der Übergeräte (= mehr als drei) oder die ordnungswidrige Aufstellung von Geldspielgeräten, gänzlich ohne Geeignetheitsbescheinigung, kann nur spekuliert werden.

Der tatsächliche Existenzzweck dieser gastronomischen Betriebe, die eher das Flair einer „Schein-Spielhalle“ denn einer Gaststätte verströmen, wird häufig durch die Aufstellung zusätzlicher Glücksspielmedien wie Wett-Terminals, FUNGAMES nach § 6a SpielV und Kartentischen betont. So konnten bei einer Begehung von 500 Sportwettannahmen bzw. Sportbars 83 Objekte (16,6%) mit ordnungswidrigen FUNGAMES dokumentiert werden – exklusive derjenigen Gerätschaften, die sich in für „Externe“ unzugänglichen Hinterzimmern befanden (1).

(1) „Feldstudie 2012/2013 – Schwerpunkte: Gäste- und Spielerstruktur/Spiel- und Einsatzverhalten von GSG-Spielern“, Jürgen Trümper, Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V., Juni 2013

Auch wenn die vorliegende Untersuchung ihren Fokus auf Spielhallen und Geldspielgeräte legt, wäre es fatal und sträflich ignorant nicht auf die Gesamtheit des deutschen Glücksspielmarktes zu schauen, der zudem ein Novum bietet: Den „formell illegalen Markt“ (1).

Bis zum Inkrafttreten des GlüÄndStV existierten in Deutschland zwei Glücksspielmärkte:

- Der legale Markt der Angebote des Deutschen Lotto- und Toto-Blocks, der staatlich konzessionierten Spielbanken und Buchmacher sowie der gewerblich konzessionierten Spielhallen.
- Der illegale Markt, der sich bis vor wenigen Jahren überwiegend in Hinterzimmern abspielte und nur für eine „eingeweihte Spielerszene“ zugänglich war. Heutzutage reicht ein Mausclick und rund um die Uhr ist im www. ein breites Spektrum illegaler Glücksspielangebote in Deutschland für Jedermann erreichbar.

Der GlüÄndStV schuf einen dritten Markt, der häufig auch als „geduldet“ bezeichnet wurde. Einerseits besitzen Anbieter wie tipico, bwin und Co keine in Deutschland gültige Konzession, bieten in der Folge illegales Glücksspiel nach § 284 StGB an – andererseits bleiben die terrestrischen Sportwettannahmen, die in den letzten Jahren wie Pilze aus dem Asphalt der Städte schossen, mangels Rechts- und daraus folgend Verfahrensunsicherheit vom Vollzug unbehelligt. Hintergrund: Das in dieser Sache federführende hessische Innenministerium hat die im GlüÄndStV festgeschriebenen 20 Konzessionen bis heute nicht vergeben. Bis heute, 2.9.2014, ist in diesem Falle wörtlich zu nehmen. Denn heute ging die Nachricht, das Vergabefahren sei abgeschlossen, unter namentlicher Nennung der 20 Firmen, die „frühestens ab dem 18.9.2014“ eine Konzession erhalten werden, durch die Presse. Auf den ersten Blick scheinbar eine gute Nachricht, kann man doch dann im Irgendwann auf Rechtssicherheit hoffen und den illegalen Markt eliminieren. Warum erst im Irgendwann und nicht direkt nach Konzessionserteilung? Die abgewiesenen Bewerber werden klagen, klagen bishin zum EuGH. Solange Verfahren schweben, deren Streitwerte in die Millionen gehen, scheint es unwahrscheinlich, dass Ende September bei den konzessionslosen Wettanbietern die Pforten versiegelt werden. Auch erste „Verschwörungstheoretiker“ melden sich zu Wort, genährt über die Information, dass der Branchen-Riese tipico keine Konzession erhalten habe. Der Marktführer soll nicht in der Lage gewesen sein, getreu seinem Motto „Ihre Wette in sicheren Händen“, die Vorgaben des hessischen Innenministeriums zu erfüllen? Sicher ist, tipico ist ein äußerst potenter Kläger. Der binnenmarktfreundliche EuGH wird das letzte Wort sprechen. Wenn er sich gegen die Deckelung auf 20 Konzessionen ausspricht, dann sitzen die Verantwortlichen für den liberalisierten Markt in Luxemburg, und nicht in den deutschen Landeshauptstädten.

Oder erledigen sich mögliche Verfahren im Vorfeld?

„Die zahlenmäßige Begrenzung der Konzessionen hat sich als höchst kompliziert, streitanfällig und langwierig erwiesen. Vor allem hat es jedoch das Ziel, das illegale Sportwettenspiel einzudämmen nicht befördert, sondern im Gegenteil diesem Ziel geschadet. Durch das aufwendige, außerordentlich zeitintensive und juristisch vielfach angegriffene System der begrenzten Konzession wird zwischenzeitlich das Sportwettenspiel im illegalen Bereich immer umfangreicher, ohne dass hiergegen ernsthaft eingeschritten werden kann. Die Landesregierung setzt sich deshalb für eine Aufhebung der zahlenmäßigen Begrenzung der Konzessionen und eine Konzentration auf qualitative Elemente der Konzessionsvergabe ein.“ (2)

(1) Die Begrifflichkeit „formell illegaler Markt“ ist der Antwort des Bremer Senates auf eine Kleine Anfrage der SPD-Fraktion, Drucksache 18/1421 – Bremische Bürgerschaft vom 3.6.2014 entnommen.

(2) aus: Hessischer Landtag; Antwort des Ministers des Innern und für Sport; Kleine Anfrage des Abgeordneten Rudolph (SPD); Drucksache 19/446 vom 28.7.2014

Der Gedanke, die Deckelung der Sportwettkonzessionen aufzuheben und die Konzessionierung eines Betreibers an Maßnahmen eines verschärften Spielerschutzes zu binden – eine gesundheitspolitisch zu begrüßende Alternative oder eine verdeckte Umschreibung für die Etablierung eines freien Wettmarktes? Sehr skeptisch prophezeit der Autor: Eine weitere Verbalhülse. Eine faktische Öffnung des Wettmarktes mit Motiven des Spielerschutzes zu begründen, dürfte selbst einem sophistisch veranlagten Rechtsanwalt oder Politiker schwer fallen. Struktureller Spielerschutz ist das Gegenteil von Markterweiterung. Jede Markterweiterung führt zu Kämpfen um Marktanteile. Und dieser Kampf wird in der Praxis mit Angeboten nach dem Motto „schneller – höher - weiter“ betrieben. Die Konsequenz: Glücksspielangebote werden immer attraktiver, erhalten ein immer höheres Stimulations- damit Sucht- und in der Konsequenz Gefährdungspotential.

In der politischen Diskussion wird immer wieder die These formuliert, dass man einen entstandenen grauen Markt durch die Legitimierung seriöser Gegenangebote wirksam bekämpfen könne. Diese These ist der Geburtshelfer eines problematischen Szenarios:

Das sogenannte „seriöse Angebot“ muss die Attraktivität bis dato „formell illegaler“ Wettannahmen weitgehend kopieren. Ansonsten wird der Spieler nicht erreicht. Er bleibt dem „illegalen“, weil attraktiveren Spielangebot treu, das weiterhin via PC, Smartphone oder Wett-Terminal erreicht werden kann. Das „seriöse Angebot“ verpufft in der Wirkungslosigkeit. D.h. in der Konsequenz, dass bis dato verfemte Glücksspielabläufe legalisiert werden müssten und damit deren Gefährdungspotential billigend in Kauf genommen würde. Denn: Bedauerlicherweise geht bei Glücksspielen die Steigerung der Attraktivität Hand in Hand mit der Steigerung des Stimulations- und, in der Folge, Suchtpotentials. Glücksspielanbieter haben sich in der Vergangenheit immer äußerst versiert im Erschließen rechtsfreier Räume gezeigt. Daher wäre es für einen illegalen Anbieter, im Kampf um Marktanteile, geradezu eine Herausforderung, die Attraktivität seiner Spielangebote weiter zu steigern. Gleiches gilt für 20, im konkurrierenden Wettbewerb stehende, von ihrer Grundausrichtung auf Profitmaximierung angelegte Unternehmen mit Konzession. Welche Schraube wird hier in Gang gesetzt? Der „Kalte Krieg des Wettrüstens“ auf dem Glücksspielmarkt?

Sicherlich: Einen ausufernden, „formell illegalen“ Glücksspielmarkt kann man zwar kosmetisch darüber reduzieren, dass man bis dato formell illegales legalisiert. Diese Vorgehensweise hat jahrhundertealte Tradition: Auch Freibeuter handelten formell legal, hielten sie den Kaperbrief der Königin in ihren Händen.

Was tun?

Der Maßstab, an dem ein Glücksspielanbieter und seine Glücksspielangebote gemessen werden sollte, ist der Spielerschutz. Annähernd jeder Glücksspielanbieter trägt den Spielerschutz vor sich her – bei näherer Betrachtung zumeist als verbale Leerhülse. Ernstzunehmender Spielerschutz bedeutet, die Schädigung eines Menschen durch ein Glücksspiel zu verhindern und nicht Maßnahmen einzuleiten, wenn bereits Schädigungen eingetreten sind. Jeder vernunftbegabte Mensch streift sich Schutzhandschuhe über, bevor er Rosen zurückschneidet. Das ist Schutz. Spätere Wunden zu verpfastern nennt man Therapie.

Für den Gesetzgeber, der nicht nur auf dem fiskalischen, sondern auch auf dem ordnungs- und gesundheitspolitischen Auge sehend ist, bedeutet das:

- Beschränkung des Glücksspielmarktes
- Entschärfung der Glücksspielmedien
- Personelle und informelle Stärkung der Vollzugsorgane zur Bekämpfung des grauen Marktes.

Diejenigen Kräfte, die „Freies Spiel für freie Spieler“ postulieren, ignorieren, dass eine steigende Anzahl von Spielern bereits ihre Freiheit verloren hat. Sie sind abhängige Spieler. Diejenigen Kräfte, die das „Horrorszenario“ des Entstehens eines überbordenden illegalen Glücksspielmarktes entwerfen, ignorieren, dass dieser bereits real existent ist und mit allen zur Verfügung stehenden rechtsstaatlichen Mitteln bekämpft werden muss. Diejenigen Kräfte, die eine markterweiternde Legalisierung bis dato „formell illegaler“ Glücksspiele und damit die Legende „Vom Saulus zum Paulus“ propagieren, übersehen, dass die absolute Mehrheit der pathologischen Spieler in Spielstätten von legalen Anbietern ihre Schädigung erfahren hat.

Warum überhaupt die Aufregung ob der „formell illegalen“ terrestrischen Betriebe? Was sind diese zig tausend Etablissements gegen Millionen Pc's, Laptops und Smartphones, über die weltweit, rund um die Uhr und weitgehend ohne soziale Kontrolle, Sportwettanbieter im Internet erreicht und Sportwetten abgeschlossen werden können? Mit dem Internet existiert ein nicht zu kontrollierendes Medium, das den Glücksspielmarkt bereits mittelfristig revolutionieren wird. Allein die Forderung nach Kontrolle ruft (interessengesteuerte) „Freigeister“ auf den Plan, die existenzielle Eingriffe in die Informations- und Meinungsfreiheit kritisieren und in der Folge die Grundfeste unserer Demokratie erschüttert sehen.

Der Autor empfindet sich nicht als undemokratisch, wenn er Netzsperrern fordert. Die Verbreitung von Kinderpornografie, Gewaltverherrlichung, Rassismus, aber auch die Straftat des Angebotes von illegalem Glücksspiel (1) als Beiträge der Meinungs- und Informationsfreiheit hinzunehmen, gehört nicht zu seinem elementaren Grundverständnis von Demokratie. Im Gegenteil: Demokratie muss wehrhaft und in der Lage sein, seine Grundwerte zu verteidigen (2). Unter dem Banner der Informations- und Meinungsfreiheit Straftaten durch gesetzgeberische Untätigkeit zu ermöglichen, adelt nicht das Demokratieverständnis, sondern bedeutet mitverantwortlich zu sein.

Eine Seite der Münze wurde bislang noch nicht betrachtet: Die materielle Seite. Konkret: Der steuerliche Aspekt. Obwohl bis dato vom hessischen Innenministerium keine Konzession vergeben wurde, besteht seit dem 1.7.2012 für die Anbieter von Sportwetten die Verpflichtung, eine 5%ige Wettsteuer auf den Wetteinsatz abzuführen. Einer Kleinen Anfrage von FDP-Abgeordneten an die Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg ist zu entnehmen, dass in den Steuerverwaltungen der Länder 62 Anbieter von Sportwetten geführt werden, die vom 1.7.2012 bis zum 31.5.2013 bundesweit 164,641 Mio. EURO abgeführt haben, was einem Spieleinsatz von 3,29 Mrd. entspricht (3). Demgegenüber steht ein Umsatz von 139,8 Mio. Euro der ODDSET-Sportwette des Deutschen Lotto- und Toto-Blocks in 2012 (4).

Auch über die Verwendung dieser zusätzlichen steuerlichen Einnahmen gibt die Antwort des Hamburger Senates Auskunft: *„Steuereinnahmen fließen nach dem in allen Ländern geltenden Gesamtdeckungsprinzip dem allgemeinen Haushalt zu und dienen der Deckung aller Ausgaben (3).“*

Der tatsächliche Umsatz, der mit Sportwetten in Deutschland erzielt wird, dürfte weitaus höher liegen. So spricht die Goldmedia-Studie aus Juni 2013 von einem Umsatz von 6,8 Mrd. Euro. Konkreter: *„Laut Studie wurden auf dem deutschen Sportwettenmarkt 6,8 Mrd. Euro Umsatz erzielt. Der Großteil entfiel mit 3,7 Mrd. auf den Online-Markt. In Wettshops wurden Sportwetten in Höhe von 2,9 Mrd. Euro platziert. ... Die staatlichen Angebote (ODDSET, Fußballtoto) und die regulierte Pferdewette kommen insgesamt auf einen Umsatz von 245 Mio. Euro.“* (5)

(1) Eingriffe in den Einsatz-/Gewinntransfer zwischen Kunden und Anbietern, z.B. das Verbot von Transaktionen über Kreditkarten, dürften in Anbetracht vielfältiger alternativer Möglichkeiten des Geldtransfers nur unzureichend zielführend sein.

(2) Siehe hierzu Artikel 5 (2) des Grundgesetzes

(3) aus: Antwort der Bürgerschaft der FREIEN und Hansestadt Hamburg; Kleine Anfrage der Abgeordneten Bläsing und Ritter (FDP); Drucksache 20/8547 vom 5.7.2013

(4) „Jahrbuch Sucht 2014“, Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e.V., Pabst-Verlag, Lengerich

(5) Pressemitteilung vom 30.6.2013, Goldmedia, Berlin

Doch nicht nur die Länder partizipieren an den Umsätzen aus „formell illegalen“ Wettannahmen. Auch die Kommunen entdecken über die Einführung der „Wettbürosteuer“ die ortsansässigen Wettannahmen steuerlich. Am 7.8.2014 machte die Nachricht „Landesregierung genehmigt Steuer auf Wettbüros“ die Runde (1). Der Innenminister NRW begründet seine Entscheidung, der Stadt Hagen die Erlaubnis zur Einführung einer kommunalen Wettbürosteuer zu geben, laut WAZ-Berichterstattung wie folgt: *„Die Wettbürosteuer hilft der Stadt gegen die Spielsucht und bringt gleichzeitig Geld in die Kasse.“* Hagen ist damit Vorreiter in Nordrhein-Westfalen. Dortmund, Bochum, Mülheim und andere diskutieren bereits über die Einführung. Weitere Städte werden folgen.

Sicherlich: Die Wettbürosteuer *„bringt Geld in die Kassen“*. Da auch hier das Gesamtdeckungsprinzip gilt, stellt sich die Frage „Wofür?“. Zur Stärkung der Glücksspielsuchtprävention? Zum Ausbau von Beratungs- und Hilfestrukturen für Glücksspielabhängige? Oder zur Sanierung desolater Stadtkassen? Zudem: Das Geld stammt u.a. aus den Taschen pathologischer Spieler. Glücksspielsucht führt nicht nur zu persönlichen Verlusten, sondern zu immensen gesellschaftlichen Folgekosten.

Die Vergnügungssteuer auf Geldspielgeräte, proklamiert als Lenkungsmittel der Kommunen zur Begrenzung des Spielhallenmarktes, erwies sich in der Vergangenheit als zweischneidiges Schwert. Sicherlich belastet sie den Anbieter einerseits. Andererseits ist sie aber auch durchaus geeignet, steuerliche Begehrlichkeiten beim Stadtkämmerer zu wecken. Die expansive Entwicklung des Spielhallenmarktes in den Jahren 2006 bis 2012 konnte die Vergnügungssteuer jedenfalls nicht verhindern. Wie auch: In dem Moment, wo die Vergnügungssteuer ob ihrer Höhe tatsächlich verhindernde bzw. abbauende Wirkung gezeigt hätte, greift das „Erdrosselungsverbot“. Das „Erdrosselungsverbot“ besagt, dass Abgaben nur in einer Höhe festgelegt werden dürfen, die für den Abgabepflichtigen keine erdrosselnde Wirkung hat. Insofern ist die Vergnügungssteuer nicht nur ein zweischneidiges, sondern auch ein stumpfes Schwert. Wenn man einerseits die Anbieter von Glücksspielen materiell belasten möchte, andererseits nicht potentielle Begehrlichkeiten durch kommunale Steuermehreinnahmen bei den Kommunen wecken will, bietet sich eine Abgabe an. Im Gegensatz zur Steuer kann eine Abgabe zweckbestimmt verwendet werden.

Tatsächliche Wirkung auf die Entwicklung des Glücksspielmarktes lässt sich allerdings nur über strukturell präventive Maßnahmen erzielen. Nicht die Vergnügungssteuer stoppte die expansive Marktentwicklung der gewerblichen Spielhallen, sondern das Verbot von Mehrfachkonzessionen, das im Ersten GlüÄndStV sowie in den Ausführungsgesetzen der Länder verankert wurde.

In Zeiten leerer Kassen und skelettierter öffentlicher Hände bleibt zu hoffen, dass das ordnungs- und gesundheitspolitische Gefährdungspotential von Glücksspielen kritisch gesehen wird und die Bedenken der Gesundheitspolitik nicht auf dem Altar fiskalischer Interessen geopfert werden.

Ein abschließendes Wort: In der Literatur geistert die Geschichte vom „gekochten Frosch“, in der behauptet wird, dass ein lebendiger Frosch, den man in heißes Wasser wirft, verständlicherweise alles Erdenkliche unternimmt, um dem Gekocht werden zu entkommen. Ein Frosch allerdings, den man in kaltes Wasser setzen würde, das man sehr langsam erhitzt, verharre regungslos bis er gekocht ist. Selbst Greenpeace hat den „gekochten Frosch“ für einen Werbespot eingesetzt. Die Botschaft lautet: Verändere ein System schleichend, aber kontinuierlich, wenn einerseits ein System grundlegend verändert, andererseits Widerstand vermieden werden soll. Tatsächlich handelt es sich beim „gekochten Frosch“ um eine Urban Legend, ein Konstrukt der Soziologen. Tatsächlich versucht der Frosch dem immer heißer werdenden Wasser zu entkommen. Er leistet Widerstand. Er will nicht gekocht werden. Er will überleben. Eigentlich eine positive Botschaft, die Hoffnung macht – es sei denn, Frösche sind intelligenter als Menschen.

Jürgen Trümper
Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V.
September 2014

(1) WAZ vom 7.8.2014