

Untersuchungsergebnisse in Kurzform

Angebotsstruktur 2016	gesamt	davon erfasst	in %
Kommunen im Untersuchungsgebiet (1)	1.645	1.643	99,88
Spielhallenfreie Kommunen	246	1.643	14,97
Spielhallenkonzessionen	14.877		
Spielhallenstandorte	9.102		
Spielhallenkonzessionen pro Standort	1,63		
GSG (2) pro Spielhallenkonzession	10,47		
GSG in Spielhallen	155.075		
GSG in gastronomischen Betrieben (4)	56.812		
GSG gesamt	211.887		
Einwohner pro GSG in Spielhallen	395,37		
Einwohner pro GSG in Gaststätten (4)	854,87		

Marktvergleich 2014 auf 2016 (3)	2014	2016	Veränderung	in %
Kommunen im Marktvergleich - Spielhallenbereich	1.607	1.607	0	0,00
Spielhallenfreie Kommunen	248	243	-5	-2,02
Spielhallenkonzessionen	14.945	14.693	-252	-1,69
Spielhallenstandorte	9.151	8.986	-165	-1,80
Spielhallenkonzessionen pro Standort	1,63	1,63	0,00	0,00
GSG in Spielhallen	157.016	153.174	-3.842	-2,45
GSG in gastronomischen Betrieben (5)	53.889	55.002	1.113	2,07

Marktvergleich 2012 auf 2016 (3)	2012	2016	Veränderung	in %
Kommunen im Marktvergleich - Spielhallenbereich	1.602	1.602	0	0,00
Spielhallenfreie Kommunen	255	239	-16	-6,27
Spielhallenkonzessionen	14.907	14.761	-146	-0,98
Spielhallenstandorte	9.280	9.041	-239	-2,58
Spielhallenkonzessionen pro Standort	1,61	1,63	0,02	1,24
GSG in Spielhallen	153.877	153.781	-96	-0,06
GSG in gastronomischen Betrieben (6)	50.513	53.674	3.161	6,26

(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 tatsächliche Vergleichbarkeit zu erzielen.

(4) Ohne Angaben aus Bayern, da in diesem Bundesland mangels der Erhebung der Vergnügungssteuer nur Schätzungen möglich sind. Des Weiteren fehlen 17 Kommunen, die unrealistische Schätzungen abgaben bzw. keine Angaben über den GSG-Bestand in gastronomischen Betrieben machen konnten oder wollten. Die Angaben erfassen damit lediglich 1.403 von 1.645 Kommunen (85,28%).

(5) Der Vergleich basiert auf den Angaben von 1.356 Kommunen, die zu beiden Stichtagen (1.1.2014 und 1.1.2016) auswertbare Angaben machen konnten.

(6) Der Vergleich basiert auf den Angaben von 1.301 Kommunen, die zu beiden Stichtagen (1.1.2012 und 1.1.2016) auswertbare Angaben machen konnten.

Kommentierung der zentralen Untersuchungsergebnisse

Der Kommentierung der zentralen Untersuchungsergebnisse liegt der Marktvergleich des Untersuchungszeitraums 2014 bis 2016 zugrunde (Kurzzeitvergleich). Das heißt: Verglichen werden ausschließlich diejenigen Kommunen, die jeweils zum Stichtag 1.1.2014 und 1.1.2016 auswertbare Angaben gemacht haben. Der Vergleich basiert auf den Angaben von

- 1.607 Kommunen für den Spielhallenbereich, d.h. auf 97,69%
- 1.356 Kommunen für den Gastronomie-Bereich, d.h. auf 82,43%

des Untersuchungsgebietes von 1.645 Kommunen in 2016.

Neben dem aktuellen Marktvergleich 2014 auf 2016 wurde zudem die Marktentwicklung von 2006 bis 2016, also eine Zeitspanne von 10 Jahren, in die Kommentierung aufgenommen. Grund: Die seriöse Dokumentation der Marktentwicklung kann nicht das Blitzlicht einer kurzen Zeitspanne sein, sondern die Betrachtung und Analyse eines mehrjährigen Prozesses. In diesen Langzeitvergleich werden ausschließlich diejenigen Kommunen aufgenommen, die jeweils zum Stichtag 1.1. in den Jahren 2006, 2008, 2010, 2012, 2014 und 2016 auswertbare Angaben gemacht haben. Der Vergleich basiert somit auf den Angaben von

- 1.524 Kommunen für den Spielhallenbereich, d.h. auf 92,64%
- 1.234 Kommunen für den Gastronomie-Bereich, d.h. auf 75,01%

des Untersuchungsgebietes von 1.645 Kommunen in 2016.

1. Spielhallenmarkt erstmals seit 2006 leicht rückläufig

Marktentwicklung in Deutschland 2014 – 2016				N: 1.607 Kommunen			
Spielhallenstandorte				Spielhallenkonzessionen			
Jahr	Anzahl	Veränderung		Jahr	Anzahl	Veränderung	
		absolut	in %			absolut	in %
2014	9.151			2014	14.945		
2016	8.986	-165	-1,80	2016	14.693	-252	-1,62

Marktentwicklung in Deutschland 2006 – 2016				N: 1.524 Kommunen			
Spielhallenstandorte				Spielhallenkonzessionen			
Jahr	Anzahl	Veränderung		Jahr	Anzahl	Veränderung	
		absolut	in %			absolut	in %
2006	7.841			2006	10.182		
2008	7.701	-140	-1,78	2008	10.555	373	3,66
2010	8.306	605	7,86	2010	12.277	1.722	16,31
2012	9.045	739	8,90	2012	14.539	2.262	18,42
2014	8.974	-71	-0,78	2014	14.651	112	0,77
2016	8.808	-166	-1,85	2016	14.388	-263	-1,79
2006 auf 2016		967	12,33	2006 auf 2016		4.206	41,31

Nach Jahren exzessiver Expansion, deren Ursachen in der Novellierung der Spielverordnung -SpielV- von 2006 zu sehen sind, reduzierte sich von 2014 auf 2016 das Angebot der

- Spielhallenstandorte um 165 (-1,80%)
- Spielhallenkonzessionen um 252 (-1,69%)

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.**

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, das heißt, bis zum Auslaufen der Übergangsregelungen, auf hohem Niveau.

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

Allerdings: Die Politik ist in der Pflicht, für die Kommunen die notwendige Rechtssicherheit zur Umsetzung des § 25 zu schaffen. Das Verfahrensrisiko bei der Umsetzung des § 25 liegt bei den Kommunen. Es ist davon auszugehen, dass eine Klagewelle seitens der Spielhallenbetreiber, die keine Konzessionen erhalten und in der Folge ihre Betriebe schließen müssen, auf die Kommunen zurollt. In wie weit die unterschiedlichen Kriterien, die den Kommunen seitens der Politik an die Hand gegeben wurden, vor Gericht Stand halten werden, wird die Zukunft zeigen. Die Palette reicht hier von qualitativen Merkmalen über „wer zuerst konzessioniert wurde bleibt“ bis hin zum Losverfahren.

Nachdem es den Ländern in der Vergangenheit nicht gelungen war, einheitliche Bestimmungen über Abstände zwischen den Spielhallenstandorten, Schließzeiten, Härtefallregelungen etc. zu formulieren, wäre es zumindest sinnvoll gewesen, einheitliche Kriterien bei der Umsetzung des § 25 zu definieren. Aus Sicht des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. müssten sich diese Auswahlkriterien vorrangig an der Umsetzung des Spieler- und Jugendschutzes orientieren, um die Intention und die Ziele des §1 GlüÄndStV zu realisieren.

Die novellierte Spielverordnung -SpielV- aus 2006 gab der Automatenbranche darüber hinaus 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 Zusammenhang mit der Steigerung der Anzahl der Spielhallenkonzessionen führten diese Regelungen zwangsläufig zu einem starken Anstieg der Geldspielgeräte im Spielhallenbereich, der in einigen Bundesländern von 2006 bis 2012 die 100%-Marke überschritt.

Marktentwicklung der Spielhallengeräte in Deutschland 2014 – 2016 N: 1.607 Kommunen			
Jahr	Anzahl	Veränderung	
		absolut	in %
2014	157.016		
2016	153.174	-3.842	-2,45

Marktentwicklung der Spielhallengeräte in Deutschland 2006 – 2016 N: 1.524 Kommunen			
Jahr	Anzahl	Veränderung	
		absolut	in %
2006	84.308		
2008	103.023	18.715	22,20
2010	124.640	21.617	21,98
2012	150.045	25.405	20,38
2014	153.910	3.865	2,58
2016	149.848	-4.062	-2,64
2006 auf 2016		65.540	77,74

Analog zur Entwicklung des Marktes der Spielhallenkonzessionen führte das Inkrafttreten des GlüÄndStV und der Ausführungsgesetze/-verordnungen der Länder in der Phase von 2012 hin zu 2014 zu einer weitgehenden Stagnation der Aufstellung von Geldspielgeräten. Zwar steigerte sich deren Anzahl nochmals um 3.865 Geräte oder 2,58%, ein Umstand der vor allem dem ersten Halbjahr 2012, also der Phase vor Inkrafttreten des GlüÄndStV geschuldet ist. Im Vergleich zu den Vorjahren, in denen die Steigerung der Gerätezahlen jeweils im 20%-Bereich lag, verlor die Aufstellung von Geldspielgeräten aber deutlich an Dynamik.

Der Abbau von Spielhallenstandorten und Spielhallenkonzessionen von 2014 auf 2016 führte zwangsläufig auch zum Abbau der Spielhallengeräte. Dieser Abbau wurde durch zusätzliche Maßnahmen wie z.B. die Reduzierung der maximalen Anzahl der Geldspielgeräte pro Spielhallenkonzession von 12 auf 8 Geldspielgeräte in Berlin und Hamburg deutlich unterstützt. So lag die Reduzierung der Geldspielgeräte in Spielhallen in diesen beiden Bundesländern deutlich über dem Bundesdurchschnitt:

- Berlin - 1.052 Geldspielgeräte - 20,34%
- Hamburg - 565 Geldspielgeräte - 13,99%

Das bedeutet: 1.617 der in Deutschland gesamt abgebauten Geldspielgeräte in Spielhallen entfallen auf diese beiden Stadtstaaten. In elf Bundesländern wurden weitere 2.225 Spielhallengeräte abgebaut. Der prozentuale Abbau bewegte sich hier zwischen -0,21% (in Rheinland-Pfalz) und -10,98% (im Saarland). In drei Bundesländern allerdings erhöhten sich die Gerätezahlen in Spielhallen um insgesamt 120 Geldspielgeräte. Die Steigerungsquoten lagen in diesen Ländern zwischen 0,39% bis 1,46%. Siehe auch Übersicht Seite 61.

2. Markt der Geldspielgeräte in gastronomischen Betrieben im deutlichen Aufwärtstrend

Marktentwicklung der Gastronomiegeräte in Deutschland 2014 – 2016 N: 1.356			
Jahr	Anzahl	Veränderung	
		absolut	in %
2014	53.889		
2016	55.002	1.113	2,07

Marktentwicklung der Gastronomiegeräte in Deutschland 2000 – 2016 N: 1.161			
Jahr	Anzahl	Veränderung	
		absolut	in %
2000	71.576		
2002	61.956	-9.620	-13,44
2004	54.299	-7.657	-12,36
2006	47.387	-6.912	-12,73
2008	44.594	-2.793	-5,89
2010	45.272	678	1,52
2012	48.170	2.898	6,40
2014	50.113	1.943	4,03
2016	51.278	1.165	2,32
2000 auf 2008		-26.982	-37,70
2008 auf 2016		6.684	15,00
2000 auf 2016		-20.298	-28,36

Im Gegensatz zur Entwicklung des Spielhallenmarktes, dessen Expansion durch den Gesetzgeber (auf hohem Niveau) gestoppt wurde, erlebt der Markt der Geldspielgeräte in gastronomischen Betrieben nach Jahren des Geräteabbaus eine Renaissance.

Um diese Entwicklung, aber auch deren Konsequenzen zu verstehen, wurde neben dem Kurzzeitvergleich 2014 – 2016 ein erweiterter Langzeitvergleich erstellt, der die Entwicklung des Gastronomiemarktes der Geldspielgeräte bereits ab 2000 beschreibt. Dieser Marktvergleich basiert auf den Ergebnissen von 1.064 vergleichbaren Kommunen, die durchgehend seit 2000 valide Angaben über die Anzahl der Geldspielgeräte in ihren gastronomischen Betrieben gemacht haben.

Der Abbau der Geldspielgeräte in gastronomischen Betrieben verlief von 2000 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 in der Gastronomie waren weitgehend strukturell bedingt:

- **„Gaststättensterben“.** Die Anzahl der klassischen Gaststätten nahm ab und somit reduzierten sich in der Folge die potentiellen Stellplätze für bis zu drei Geldspielgeräte pro Betrieb.
- **„System-Gastronomie“.** In der expandierenden System-Gastronomie („Subway“, „McDonald“, „Burger King“, „Journal“, „Extrablatt“ etc.) werden keine Geldspielgeräte zur Aufstellung gebracht. Diese neuen Betriebsformen stehen im Wettbewerb zur „klassischen Gastronomie“ und forcieren mancherorts die Schließung althergebrachter Gastronomiebetriebe.
- **„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., immer noch illegaler Glücksspielangebote (Glücksspielangebote im Internet, Sportwetten) mit weitaus attraktiveren Gewinnaussichten, wurden freie Mittel, die vormals zum Bespielen von Geldspielgeräten eingesetzt wurden, anderweitig kanalisiert.

Die angeführten Gründe des Abbaus von Geldspielgeräten in der Gastronomie bestehen nach wie vor. Doch wie erklärt sich dann der deutliche Aufwärtstrend der Gastronomiegeräte?

Aus Sicht des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. bieten sich folgende Erklärungen an:

- Die Novellierung der SpielV 2006 ermöglichte die Aufstellung von drei statt zwei Geldspielgeräten in gastronomischen Betrieben. Insbesondere an „attraktiven Standorten“ wie in gastronomischen Betrieben auf Autobahnraststätten oder Autohöfen wurde diese Möglichkeit von Automatenaufstellern auch genutzt. Dennoch dämpften selbst die erweiterten Aufstellungsmöglichkeiten den Abbau der Geldspielgeräte im gastronomischen Bereich in den Jahren 2006 bis 2008 lediglich ab.
- Der zentrale Grund für die Marktsteigerung ist nicht die Auferstehung der klassischen Gastronomie, sondern die Geburt eines neuen Spektrums der „Gastronomie“ oder treffender, der „Spielcafes“, „Teestuben“, „Sportbistros“ etc.. Die Existenzgrundlage dieser Etablissements gründet sich nicht auf den Verkauf von „Schwarzwälder-Kirsch-Torte“, „Assam-Tee“ oder „Arabica-Kaffee“, sondern schwerpunktmäßig auf die Kasseneinnahmen der drei (und oftmals mehr) zur Aufstellung gebrachten Geldspielgeräte sowie mancherorts aus den Einnahmen von Sportwetterminals 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 von Großstädten mit einem erhöhten Anteil von Bürgern mit Migrationshintergrund, Betriebe des Dritten Glücksspielmarktes, ein Konglomerat aus Wettbüros, Sportbistros und Scheinspielhallen, bundesweit wie Pilze aus dem Stadtpflaster.

Differenziert man die Entwicklung des Gastronomiemarktes nach Größenklassen der Kommunen, dann zeichnet sich ein deutliches Bild des Ab- bzw. Aufbaus der Geldspielgeräte in diesem Marktsegment:

Marktentwicklung der Gastronomiegeräte in Deutschland 2000 - 2016 N: 1.161				
Einwohner	2000	2008	Veränderung	
			absolut	in %
10.000-19.999	11.768	7.568	-4.200	-35,7
20.000-49.999	42.297	27.160	-15.137	-35,8
50.000-99.999	10.338	6.204	-4.134	-40,0
> 99.999	30.709	18.798	-11.911	-38,8
Einwohner	2008	2016	Veränderung	
			absolut	in %
10.000-19.999	7.568	7.783	215	2,8
20.000-49.999	27.160	28.953	1.793	6,6
50.000-99.999	6.204	7.080	876	14,1
> 99.999	18.798	22.928	4.130	22,0

Verlief der Abbau der Geldspielgeräte in der Gastronomie von 2000 auf 2008 in allen Größenklassen der Kommunen weitgehend gleichförmig, so erfolgte der Aufbau der Geräte von 2008 auf 2016 schwerpunktmäßig in Kommunen mit 50.000 und mehr Einwohnern.

Auch ein Blick auf die Entwicklung der durchschnittlichen Kasseneinhalte der Geldspielgeräte in der Gastronomie stützt die These, dass zahlreiche Betriebe ihre Existenz der Aufstellung von Geldspielgeräten verdanken und nicht originären gastronomischen Leistungen. In den letzten Jahren steigen die durchschnittlichen Kasseneinhalte der Gastronomiegeräte kontinuierlich:

Entwicklung der Kasseneinhalte der Gastronomiegeräte			
Feldstudie	Kasseneinhalt in €	Veränderung	
		absolut	in %
2006	409,03		
2008	566,08	157,05	38,4
2010	610,47	44,39	7,8
2012	610,47	0,00	0,0
2014	781,83	171,36	28,1
2016	1.237,60	455,77	58,3
2006 auf 2016		828,57	202,6

Im Vergleich zu den Gastronomiegeräten steigerten sich die Kasseneinhalte der Geldspielgeräte in Spielhallen von

- 1.533,88 € in 2006 um 894,9 € oder 58,3% auf 2.428,79 € in 2016

Es liegt in der Natur der Betriebsorte, dass die Kasseninhalte von Geldspielgeräten in Spielhallen höher liegen als in gastronomischen Betrieben. Denn: Das zentrale Motiv eines Spielhallenbesuches war und ist das Spielen – das des ursprünglichen Gaststättenbesuches der Konsum von gastronomischen Leistungen. In der „klassischen Gastronomie“, heute eher ein Anachronismus, war das Bespielen eines Geldspielgerätes eher eine Nebensache. Viele, im späteren problematische/pathologische Spieler, sammelten ihre ersten Erfahrungen mit Geldspielgeräten zwar in gastronomischen Betrieben – das exzessive Spielen allerdings fand im Regelfall erst nach dem Wechsel in die Spielhalle statt. Zu hoch war die soziale Kontrolle durch die Öffentlichkeit einer Gaststätte. So erreichten die Kasseninhalte der Geldspielgeräte in der Gastronomie

- 26,7 % in 2006
- 50,9 % in 2016

des Einspielergebnisses von Geldspielgeräten in Spielhallen.

Des Weiteren gilt zu bedenken, dass es sich bei den Kasseninhalten der Geldspielgeräte um Durchschnittswerte handelt. Der Durchschnittswert der Gastronomiegeräte mixt sich aus Kasseninhalten von Gaststätten, in denen das Automatenenspiel nach wie vor eine Nebensache darstellt, aber auch aus gastronomischen Betrieben, in denen die Kasseninhalte der Geldspielgeräte längst das Niveau von Spielhallengeräten erreicht oder überschritten haben. Sogenannte gastronomische Betriebe, die den Charakter von Scheinspielhallen aufweisen.

Diese Marktverlagerung ist von hoher Bedeutung für den Spielerschutz:

- Was nützt die Spielersperre in Hessen, wenn dem problematischen/pathologischen Spieler reichhaltige Angebote in Scheinspielhallen weiterhin offenstehen?
- Was nützt eine sinnvolle Regelung der Schließzeiten für Spielhallen in Berlin, wenn rund um die Uhr die Spielcafes geöffnet sind?
- Was nützen dem Jugendschutz dienende Vorschriften der novellierten SpielV wie „Der Gewerbetreibende hat bei den aufgestellten Geräten durch ständige Aufsicht **und** durch zusätzliche technische Sicherungsmaßnahmen an den Geräten die Einhaltung von § 6 Absatz 2 des Jugendschutzgesetzes sicherzustellen.“ (SpielV § 3 (1)), wenn diese nur unzureichend umgesetzt werden?

Die Existenz des Marktes der Spielcafes und Scheinspielhallen karikiert jede ernsthafte Forderung des Spieler- und Jugendschutzes, der sich in diesen Etablissements zumeist darin erschöpft, dass der Betreiber die Geräte handwerklich korrekt zur Aufstellung gebracht hat, um zu verhindern, dass der Spielgast von selbigen erschlagen wird.

Darüber hinaus wird das Gefährdungspotential, dass von diesen Betrieben ausgeht, noch durch die Aufstellung von Wett-Terminals und illegalen Glücksspielmedien verstärkt.

In 2016 besuchten Mitarbeiter des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. 223 gastronomische Betriebe in Hamburg, Ludwigshafen, Wiesbaden, Braunschweig und Peine. In

- 70,0% der Betriebe waren Geldspielgeräte zur Aufstellung gebracht
- 57,8% der Betriebe befanden sich illegale Glücksspielgeräte
- 54,7% der Betriebe konnten Sportwetten abgeschlossen werden
- 29,6% der Betriebe wurde an teils professionellen Kartentischen gespielt

Diese kleine Stichprobe lässt sich beliebig auf weitere Kommunen übertragen. Der Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. trifft diese Aussage vor dem Hintergrund jahrelanger Begehungen von Objekten des Dritten Marktes.

Abschließend:

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

- Im Freistaat Bayern kann der Markt der Gastronomiegeräte seitens des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. nicht erhoben werden, da in diesem Bundesland keine Vergnügungssteuer auf Geldspielgeräte erhoben wird. Die für die Geräte-Aufstellung notwendige Geeignetheitsbescheinigung seitens der Ordnungsbehörden ist bei der Ermittlung valider Gerätezahlen wenig hilfreich. Diese Bescheinigung macht keine konkreten Angaben darüber, ob überhaupt Geräte zur Aufstellung gekommen sind bzw. ob der Gastronom ein, zwei oder drei Geldspielgeräte im Einsatz hat. So teilt beispielhaft die Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Forschung Berlin im Schreiben vom 23. Februar 2016 mit: *„Bezüglich der Geldspielgeräte im Gastronomie-Bereich liegen keine Daten vor. Die Geeignetheitsbescheinigung lässt keine Aussage zu, wie viele der maximal zulässigen Geldspielgeräte tatsächlich in dem Betrieb stehen.“*
- Darüber hinaus existiert ein Grauer Markt. Dieser Graue Markt setzt sich zusammen aus Spielbetrieben, deren Betreiber Schwierigkeiten haben bis drei zu zählen oder über keine Geeignetheitsbescheinigung seitens der Ordnungsbehörden verfügen (und in der Folge die Geräte nicht anmelden). 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.

Schlussfolgerungen

Gesundheits- und ordnungspolitisch sinnvoll ist einzig das Verbot von Geldspielgeräten in gastronomischen Betrieben. Gesamtpolitisch ist dieser Schritt nicht gewollt und scheint auch in den nächsten Jahren nicht umsetzbar. In der mittlerweile novellierten SpielV findet sich lediglich die Reduzierung von 3 auf 2 Geldspielgeräte in der Gastronomie-Aufstellung. Nach einer Übergangsfrist, die bis zum 10.9.2019 währt. Bis dahin bleibt alles beim Alten.

Als Hilfskonstruktion (bis zum Verbot der Geldspielgeräte in gastronomischen Betrieben) 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. Diese Forderung, die nicht nur für den Bereich der Gastronomie, sondern auch für Spielhallengeräte gelten sollte, würde die Kontrolltätigkeit der Ordnungs- und Steuerämter immens erleichtern.

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
- erleichtert die Differenzierung zwischen ordnungskonformen und ordnungswidrigen Spielmedien

3. Konzentrationsprozesse auf dem Spielhallenmarkt gestoppt

Marktentwicklung in Deutschland 2014 – 2016			N: 1.607 Kommunen		
Jahr	Anzahl		Konzessionen pro Standort	Veränderung absolut	Veränderung in %
	Standorte	Konzessionen			
2014	8.974	14.945	1,63		
2016	8.808	14.693	1,63	0,00	0,00

Marktentwicklung in Deutschland 2006 – 2016			N: 1.524 Kommunen		
Jahr	Anzahl		Konzessionen pro Standort	Veränderung absolut	Veränderung in %
	Standorte	Konzessionen			
2006	7.841	10.182	1,30		
2008	7.701	10.555	1,37	0,07	5,38
2010	8.306	12.277	1,48	0,11	8,03
2012	9.045	14.539	1,61	0,13	8,78
2014	8.974	14.651	1,63	0,02	1,24
2016	8.808	14.388	1,63	0,00	0,00

Ein sicheres Zeichen für Konzentrationsprozesse auf dem Spielhallenmarkt stellt der Index „Anzahl der Spielhallenkonzessionen pro Spielhallenstandort“ dar. Dieser Prozess ist durch das Verbot der Neukonzessionierung von Mehrfachkonzessionen gestoppt worden.

Diese Entwicklung hat zwei Ursachen:

- Das bereits ausgeführte Verbot der Neukonzessionierung von Mehrfachkonzessionen über den GlüÄndStV.
- Die betriebswirtschaftlich teils 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 zurückgebaut und 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 2014 - 2016 in %				
Länder	Spielhallen		Geldspielgeräte in	
	Standorte	Konzessionen	Spielhallen	Gastronomie
Alte	-1,86	-1,75	-2,65	1,93
Neue	-1,37	-1,08	-0,50	3,84

Marktentwicklung 2006 - 2016 in %				
Länder	Spielhallen		Geldspielgeräte in	
	Standorte	Konzessionen	Geräte	Gastronomie
Alte	14,28	45,42	82,03	10,35
Neue	-0,38	12,09	45,00	-16,63

Der Spielhallenmarkt in den sogenannten alten bzw. neuen Bundesländern unterscheidet sich wie die Relation „Einwohner pro Spielhallengerät“ deutlich dokumentiert:

- 381,0 Einwohner pro Spielhallengerät in den alten Bundesländern
- 531,2 Einwohner pro Spielhallengerät in den neuen Bundesländern

Einer der Gründe für die unterschiedliche Entwicklung des Spielhallenmarktes liegt darin, dass die bundesweit aufgestellten Filialunternehmen, die in der Vergangenheit für Großspielhallen verantwortlich zeichneten, nur sehr verhalten bzw. gar nicht in den neuen Bundesländern investierten. In den neuen Ländern dominiert die klassische Spielhalle mit einer Konzession an einem Standort.

- 1,67 Konzessionen pro Spielhallenstandort in den alten Bundesländern
- 1,36 Konzessionen pro Spielhallenstandort in den neuen Bundesländern

In den alten Ländern galt das „Entertainment-Center“, die Großspielhalle mit mehreren Konzessionen an einem Standort als „Zukunfts-Modell“. Aus Unternehmersicht logisch: Investition muss sich lohnen. Sie scheint 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 Auslaufen 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.

Spielhallenkonzentrationen oder lokale/regionale Überkapazitäten wie in den alten Bundesländern lassen sich in den neuen selten finden. In der Folge verläuft der Rückgang der Spielhallenstandorte und der Spielhallenkonzessionen in den neuen Bundesländern deutlich verhaltener ab. So veränderte sich der Spielhallenmarkt von 2014 auf 2016 wie folgt:

- **Spielhallenstandorte**
 - Alte Bundesländer - 150 (-1,86%)
 - Neue Bundesländer - 15 (-1,37%)
- **Spielhallenkonzessionen**
 - Alte Bundesländer - 236 (-1,75%)
 - Neue Bundesländer - 16 (-1,08%)
- **Geldspielgeräte in Spielhallen**
 - Alte Bundesländer - 3.768 (-2,65%)
 - Neue Bundesländer - 74 (-0,50%)

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

Marktentwicklung der Gastronomie-GSG in Alten/Neuen Bundesländern 2006-2016							
Alte Bundesländer				Neue Bundesländer			
Jahr	Anzahl	Veränderung		Jahr	Anzahl	Veränderung	
		absolut	in %			absolut	in %
2006	44.077			2006	4.348		
2008	41.579	-2.498	-5,67	2008	3.971	-377	-8,67
2010	42.675	1.096	2,64	2010	3.468	-503	-12,67
2012	45.539	2.864	6,71	2012	3.537	69	1,99
2014	47.622	2.083	4,57	2014	3.458	-79	-2,23
2016	48.640	1.018	2,14	2016	3.625	167	4,83
2006 auf 2016		4.563	10,35	2006 auf 2016		-723	-16,63

Während sich in den alten Bundesländern, insbesondere in den Großstädten, Spielcafés und Scheinspielhallen verstärkt etablieren, findet in den neuen eher der Prozess des strukturellen Abbaus statt. Mit wenigen Ausnahmen, z.B. in der Eisenbahnstraße in Leipzig, lassen sich in den neuen Bundesländern kaum Konzentrationen von gastronomischen Betrieben finden, die ihre Existenz schwerpunktmäßig auf Glücksspielangebote gründen.

Allerdings: Der deutliche Abstieg der Gastronomiegeräte in den neuen Bundesländern von 2014 auf 2016 sollte sensibilisieren. Siehe Kurzzeitvergleich Seite 23.

Weitere Erklärungen lassen sich aus der Kommentierung zu „**Markt der Geldspielgeräte in gastronomischen Betrieben im deutlichen Aufwärtstrend**“ ableiten (ab Seite 17).

Im Anhang (ab Seite 679) findet sich die detaillierte Aufarbeitung der Marktentwicklung in den neuen bzw. alten Bundesländern.

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 (=100,0%) ist der Durchschnitts-Wert „Einwohner pro Spielhallengerät in Deutschland“. Länder mit mehr als 100,0% 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 378,1 Einwohner pro Spielhallengerät in 2014. Erstmals in 2016 stieg, auf Grund des Geräteabbaus in Spielhallen, der Index wieder auf 392,8 Einwohner pro Spielhallengerät an und erreicht damit präzise den Stand von 2012:

	Einwohner pro Spielhallengerät						
	2000	2006	2008	2010	2012	2014	2016
	727,2	694,0	570,6	470,8	392,8	378,1	392,8
Veränderung		-33,2	-123,4	-99,8	-78,0	-14,7	14,7
in %		-4,6	-17,8	-17,5	-16,6	-3,7	3,9

Für die Marktveränderung in den einzelnen Bundesländern besteht, vom Jahr 2000 ausgehend, eine annähernd ausnahmslos gültige Regel:

- Länder, in denen im Jahr 2000 der Markt unterdurchschnittlich ausgelastet war, weisen 2016 eine überdurchschnittliche Marktentwicklung der Geldspielgeräte in Spielhallen auf.
- Länder, in denen im Jahr 2000 der Markt überdurchschnittlich ausgelastet war, weisen 2016 eine unterdurchschnittliche Marktentwicklung der Geldspielgeräte in Spielhallen auf.

Land	Auslastungsgrad in %		Veränderung in %	
	2000	2016	Auslastungsgrad	Geldspielgeräte 2006-2016
Bayern	74,1	120,2	46,1	97,4
Baden-Württemberg	62,6	102,5	39,9	131,0
Saarland	84,8	101,5	16,7	106,3
Hessen	65,4	101,1	35,7	131,4

Die in 2000 noch stark unterdurchschnittlich ausgelasteten Märkte in Bayern, Hessen, Baden-Württemberg und dem Saarland weisen stark überdurchschnittliche Steigerungen der Anzahl der Geldspielgeräte in den Jahren 2006 bis 2016 bis hin zu 131,4% (Hessen) auf.

Die Steigerung des Marktes der Geldspielgeräte in Spielhallen betrug von 2000 auf 2016 im Bundesdurchschnitt 78,04%. Die in 2000 überdurchschnittlich ausgelasteten Märkte verzeichnen ein unterdurchschnittliches Wachstum der Anzahl der Spielhallengeräte und reduzieren in der Folge ihren Auslastungsgrad.

Land	Auslastungsgrad in %		Veränderung in%	
	2000	2016	Auslastungsgrad	Geldspielgeräte 2006-2016
Schleswig-Holstein	174,6	121,7	-52,9	32,8
Hamburg	158,8	76,4	-82,4	19,2
Mecklenburg-Vorpom.	141,1	103,4	-37,7	57,8
Thüringen	136,4	110,0	-26,4	33,0
Bremen	135,0	103,9	-31,1	42,8
Niedersachsen	134,0	119,8	-14,2	63,8
Sachsen-Anhalt	111,8	71,0	-40,8	38,8
Nordrhein-Westfalen	110,5	101,5	-9,4	71,8

Brandenburg	90,3	58,8	-31,5	48,2
Sachsen	81,4	61,5	-19,9	52,0

Brandenburg und Sachsen waren in 2000 Länder mit defizitärem Markt, deren Spielhallenmärkte, der Regel folgend, hätten expandieren müssen, es aber nicht taten. Da es sich bei diesen Ländern um sogenannte „neue Bundesländer“ handelte, ging die Expansion, für die in erster Linie der Aufbau von Großspielhallen verantwortlich zeichnete, an diesen Ländern vorbei. (siehe hierzu: „**Alte/Neue Bundesländer**“ ab Seite 23)

Rheinland-Pfalz	125,7	153,8	28,1	89,7
Berlin	62,8	46,0	-16,8	91,4

Untypisch verlief die Entwicklung in Rheinland-Pfalz und Berlin.

In Berlin befanden sich 2.961 Spielhallengeräte (2000) in der Aufstellung. Die Anzahl der Spielhallengeräte sank bis 2006 um 27,3% auf 2.152 ab, um im Jahr 2012 den Höchststand von 5.398 Spielhallengeräten zu erreichen. In 2016 reduzierte sich die Anzahl der in Spielhallen aufgestellten Geräte auf 4.120. In Berlin teilten sich 1.157 Einwohner in 2000 ein Spielhallengerät. Der BRD-Durchschnitt lag in diesem Jahr bei 727,2 Einwohnern. In 2016 hat sich die Anzahl der Berliner, die auf ein Spielhallengerät entfallen, auf 854,4 reduziert – der Bundesschnitt allerdings fiel auf 392,8 in 2016.

Eine sinnvolle Erklärung der außergewöhnlichen Marktentwicklung in Rheinland-Pfalz gibt es nicht – zumindest keine, die sich ökonomisch begründen lässt.

Detaillierte Angaben zur Auslastung der Bundesländer siehe Seite 51.

5. Spieleraufwendungen/Kasseninhalte der Geldspielgeräte in Spielhallen

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. Wie der Geldspielgerätemarkt unterliegen die durchschnittlichen Kasseninhalte Veränderungen. Eine Übersicht über die durchschnittlichen Kasseninhalte sowie die Quellen, aus denen diese entnommen sind, findet sich auf den Seiten 32 - 33.

Kasseninhalte der Geldspielgeräte in Spielhallen 2014-2016					N: 1.607 Kommunen	
Jahr	Kasseninhalt pro Monat	Anzahl GSG	Monate	Kasseninhalt gesamt	Veränderung	
					in €	in %
2014	2.426,41 €	157.016	12	4.571.822.311 €		
2016	2.428,79 €	153.174	12	4.464.329.754 €	-107.492.557 €	-2,35

Kasseninhalte der Geldspielgeräte in Spielhallen 2006-2016					N: 1.524 Kommunen	
Jahr	Kasseninhalt pro Monat	Anzahl GSG	Monate	Kasseninhalt gesamt	Veränderung	
					in €	in %
2006	1.533,88 €	84.308	12	1.551.820.260 €		
2008	1.593,84 €	103.023	12	1.970.426.140 €	418.605.879 €	26,98
2010	1.801,66 €	124.640	12	2.694.706.829 €	724.280.689 €	36,76
2012	1.801,66 €	150.045	12	3.243.960.896 €	549.254.068 €	20,38
2014	2.426,41 €	153.910	12	4.481.385.157 €	1.237.424.261 €	38,15
2016	2.428,79 €	149.848	12	4.367.391.887 €	-113.993.270	-2,54

Die monatlichen Kasseninhalte der Geldspielgeräte in Spielhallen haben sich für die Untersuchungszeiträume

- 2014 mit 2.426,41 €
- 2016 mit 2.428,79 €

nur marginal um durchschnittlich 2,38 € oder 0,1% verändert.

In Kombination mit dem Abbau von Spielhallengeräten ergibt sich für die Zeitspanne von 2014 auf 2016 ein rechnerisches Minus von

- -107.492.557 € (-2,35%) im Kurzzeitvergleich von 2014 - 2016

Diese aktuelle, gesundheitspolitisch positiv zu bewertende Entwicklung relativiert sich über zwei Faktoren:

- Auf Grund stetig steigender durchschnittlicher Kasseninhalte und vor dem Hintergrund der expansiven Entwicklung des Spielhallenmarktes von 2006 bis 2014 steigerten sich die durchschnittlichen Kasseninhalte gesamt von 1.551.820.260 € in 2006 um 2.815.571.627 € oder 181,4% auf 4.367.391.887 € in 2016.
- Die rechnerischen Verluste der Geldspielgeräte in Spielhallen werden durch erhebliche Mehreinnahmen der Geldspielgeräte in gastronomischen Betrieben nicht nur ausgeglichen, sondern führen zu einer erheblichen Steigerung der Kasseninhalte gesamt.

Kasseninhalte der Geldspielgeräte in gastronomischen Betrieben 2014-2016					N: 1.356 Kommunen	
Jahr	Kasseninhalt pro Monat	Anzahl GSG	Monate	Kasseninhalt gesamt	Veränderung	
					in €	in %
2014	781,83 €	53.889	12	505.584.442 €		
2016	1.237,60 €	55.002	12	816.845.702 €	311.261.260 €	61,56

Kasseninhalte der Geldspielgeräte in gastronomischen Betrieben 2006-2016					N: 1.234 Kommunen	
Jahr	Kasseninhalt pro Monat	Anzahl GSG	Monate	Kasseninhalt gesamt	Veränderung	
					in €	in %
2006	409,03 €	47.387	12	232.592.455 €		
2008	566,08 €	44.594	12	302.925.258 €	70.332.803 €	30,24
2010	610,47 €	45.272	12	331.646.374 €	28.721.116 €	9,48
2012	610,47 €	48.170	12	352.876.079 €	21.229.705 €	6,40
2014	781,83 €	50.113	12	470.158.161 €	117.282.083 €	33,24
2016	1.237,60 €	51.278	12	761.539.834 €	291.381.672 €	61,98

So stehen im Kurzzeitvergleich 2014 - 2016 rechnerische Verluste der Spielhallengeräte gesamt, deutlichen Mehreinnahmen der Geldspielgeräte in gastronomischen Betrieben gegenüber:

- -113.993.270 € für Geldspielgeräte in Spielhallen
- 311.261.260 € für Geldspielgeräte in gastronomischen Betrieben

Die wirtschaftlich positive, gesundheitspolitisch negative Entwicklung des rechnerischen Kasseninhaltes der Geldspielgeräte in gastronomischen Betrieben gründet sich auf zwei Faktoren:

- Nach Jahren des strukturell begründeten Abbaus von Geldspielgeräten im Gastronomiebereich, steigt die Anzahl der dort zur Aufstellung gebrachten Geräte seit 2008 stetig an. So dokumentiert der Langzeitvergleich 2000 – 2016 für den Zeitraum 2000 bis 2008 einen Rückgang um 26.982 oder 37,7% der Gastronomiegeräte und eine Steigerung der Gerätezahlen im gleichen Untersuchungsgebiet von 6.684 Geräten oder 15,0% in den Jahren 2008 bis 2016.
- Wesentlich zu dem rechnerischen Betriebsergebnis hat die Steigerung der durchschnittlichen Kasseninhalte der Gastronomiegeräte beigetragen. Diese lagen monatlich bei

781,83 € in 2014
1.237,60 € in 2016

Die drastische Steigerung der durchschnittlichen Kasseninhalte um 455,77 € oder 58,3% stellt den zentralen Grund für das Anwachsen der rechnerischen Kasseninhalte gesamt um 61,56% für den in dieser Untersuchung erfassten Gastronomiebereich in den Jahren 2014 bis 2016 dar.

Siehe hierzu auch:

Markt der Geldspielgeräte in gastronomischen Betrieben im deutlichen Aufwärtstrend ab Seite 17.