

**Angebotsstruktur  
der  
Spielhallen und Geldspielgeräte  
in  
Deutschland**

**Stand: 1.1.2018**

**erstellt von:**

**Jürgen Trümper/Christiane Heimann**

**Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V.  
September 2018**

**14. aktualisierte und erweiterte Auflage**

## Danksagung

**Unser Dank gilt unseren natürlichen Bündnispartnern: Den engagierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Ordnungs-, Steuer- und Gewerbeämter der angefragten Kommunen. Nur Ihr Engagement ermöglichte es uns, wie bereits in den Vorjahren, die vorliegende Untersuchung zu realisieren. Ihr Engagement führte zu einem gewohnt hohen Rücklauf unserer Fragebögen. Mehr noch: Mit dem Rücklauf von 1.645 Fragebögen aus 1.650 Kommunen wurde eine Datenbasis erzielt, die der Untersuchung die notwendige hohe Aussagekraft gibt.**

**Zudem: Von vielen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der beteiligten Ämter haben wir konstruktive Kritik und motivierenden Zuspruch bei der langwierigen Erstellung der Untersuchung erfahren dürfen.**

**Ein herzliches „Dankeschön“.**

### 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](mailto:info@ak-spielsucht.de)**

## Vorwort zur Untersuchung

Die 14. Auflage der Untersuchung „Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland; Stichtag: 1.1.2018“ 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. Nach 5-jähriger Übergangsregelung für sog. Bestandspielhallen, die Bestandschutz genossen, mussten zum Stichtag 1.7.2017 das Verbot der Mehrfachkonzessionen sowie das Abstandsgebot zwischen Spielhallenstandorten gemäß der landeshoheitlichen Ausführungsgesetze umgesetzt sein. In Nordrhein-Westfalen musste die Umsetzung des gesetzgeberischen Willens erst zum 1.12.2017, in Schleswig-Holstein zum 9.2.2018 erfolgen, da diese Länder erst zu einem späteren Zeitpunkt den GlüStV ratifizierten.

Zur Erinnerung:

### § 25 GlüStV 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.

Im Rahmen intensiver Öffentlichkeitsarbeit entwarfen Vertreter der Automatenwirtschaft Szenarien, die in der Folge der Umsetzung des gesetzgeberischen Willens einen „Spielhallen-Kahlschlag“ von bis zu 70 % prophezeiten. Damit einhergehend: Vernichtung von Arbeitsplätzen und dramatischer Rückgang der kommunalen Steuereinnahmen.

Die vorliegende Untersuchung bietet erste Antworten, welche tatsächlichen Auswirkungen das Ende der Übergangsregelungen auf den Markt der Spielhallen, aber auch auf den der Geldspielgeräte in gastronomischen Betrieben hat.

Bewusst wurde die Formulierung „erste Antworten“ gewählt. Grund: In zahlreichen Kommunen Deutschlands laufen derzeit Verfahren, die von Spielhallenbetreibern gegen die Kommunen geführt werden, die Spielhallenkonzessionen verweigert oder Härtefallanträge negativ beschieden haben. In der Folge mussten diese Spielhallen schließen. Präziser wäre an dieser Stelle die Wortwahl: „hätten schließen müssen“. Im Regelfall bleiben die rechtlich konzessionslosen Spielhallen bis zum Abschluss des Rechtsstreites auch weiterhin geöffnet. Sie werden „geduldet“. Die sofortige Schließung der Spielhallen wird aus Sorge der Kommunen, im anhängigen Verfahren zu unterliegen und in Regress genommen zu werden, eher selten realisiert.

Die Untersuchung dokumentiert ausschließlich den tatsächlichen IST-Zustand des kommunalen Spielhallenmarktes zum Stichtag der Untersuchung. Relevant für die Erhebung des Spielhallenmarktes ist somit nicht, ob eine Spielhalle über eine gültige Konzession verfügt oder nur geduldet wird, sondern ob ihr Spielangebot der Öffentlichkeit zur Verfügung steht, sprich die Spielhalle geöffnet ist.

Prinzipiell gilt für jede Untersuchung: Zwischen Erhebung der Daten und deren Veröffentlichung vergeht Zeit. Bei der vorliegenden Untersuchung neun Monate. Es ist sicher davon auszugehen, dass sich in dieser Zeitspanne die Angebotsstruktur der Spielhallenstandorte/-konzessionen und der Geldspielgeräte in zahlreichen Kommunen verändert hat. In dieser Zeitspanne wurden u.U. schwebende Verfahren abgeschlossen und weitere Spielhallen geschlossen. Wir bitten diejenigen Kommunen um Nachsicht, deren Angebotsstruktur der Spielhallenstandorte/-konzessionen in der Folge in vorliegender Untersuchung nicht mehr dem aktuellen Stand entspricht..

Darüber hinaus teilten uns zahlreiche Mitarbeitende von Ordnungsämtern mit, dass in ihrer Kommune sog. „Abschmelzungs-Vereinbarungen“ mit Spielhallenbetreibern getroffen wurden. Die „Abschmelzungs-Vereinbarungen“ beziehen sich in erster Linie auf Mehrfachkonzessionen und beinhalten den stufenweisen Abbau von Spielhallenkonzessionen an einem Standort. Dieser Prozess kann sich bis zum Auslaufen des GlüStV in 2021 hinziehen.

Vor diesen Hintergründen kann die vorliegende Untersuchung nur „erste Antworten“ bieten. Die Untersuchung wirft aber gleichzeitig die Frage auf, warum es weder der Politik noch den Verantwortlichen in den Kommunen gelungen ist, die fünfjährige Übergangszeit für Bestandspielhallen sinnvoll zu nutzen und Rechts- bzw. Verfahrenssicherheit zu schaffen.

Jürgen Trümper  
Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V.  
im September 2018

## Erläuterungen

### Abkürzungen

Alle Abkürzungen werden im Text erläutert.

### Rundungsfehler

Marginale Rundungsfehler in der zweiten Dezimalstelle sind selten, aber möglich. Mehrheitlich erfolgten die Berechnungen über Excel.

### Stichtag

Stichtag der Untersuchung „Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland; 14. Auflage“ ist der 1. Januar 2018.

### Untersuchungsgebiet

Das Untersuchungsgebiet umfasst 1.650 Kommunen Deutschlands, von denen 1.645 erfasst und ausgewertet werden konnten. Zum Untersuchungsgebiet zählen alle Kommunen mit über 10.000 Einwohnern. In den kommunal übersichtlich strukturierten Ländern Nordrhein-Westfalen und dem Saarland wurden alle Kommunen erfasst, d.h. hier wurden auch die 56 nordrhein-westfälischen bzw. 13 saarländischen Städte und Gemeinden mit unter 10.000 Einwohnern erfasst. Die Erfassung erfolgte über die Angaben der Ordnungs-, Gewerbe- und Steuerämter der Kommunen. Mit einem Rücklauf von 99,70% der angefragten Kommunen ist die vorliegende Untersuchung repräsentativ.

### Lesart

| Kommune | Einwohner | Spielhallen- |           | Geldspielgeräte in |             | Vergnügungs-<br>steuer<br>in € | Spieler-<br>aufwendung<br>in € |
|---------|-----------|--------------|-----------|--------------------|-------------|--------------------------------|--------------------------------|
|         |           | Konzessionen | Standorte | Spielhallen        | Gastronomie |                                |                                |
| Münster |           |              |           |                    |             |                                |                                |
|         | 311.846   | 55           | 27        | 527                | 133         | k.A.                           | 19.218.909,36                  |
|         | 310.039   | 55           | 28        | 596                | 133         | k.A.                           | 19.345.915,68                  |
|         | 296.599   | 55           | 28        | 600                | 158         | k.A.                           | 15.926.472,00                  |
|         | 279.803   | 56           | 29        | 611                | 238         | k.A.                           | 14.953.273,44                  |
|         | 273.875   | 44           | 26        | 466                | 188         | k.A.                           | 11.452.103,04                  |
|         | 270.868   | 33           | 24        | 343                | 210         | k.A.                           | 7.344.205,68                   |
|         | 270.038   | 35           | 25        | 294                | 210         | 812.700,00                     | 6.442.284,24                   |
|         | 268.945   | 33           | 24        | 269                | 224         | 762.516,00                     | 6.050.837,28                   |
|         | 264.670   | 41           | 26        | 272                | 264         | 592.992,00                     | 6.302.391,36                   |
|         | 265.138   | 37           | 28        | 287                | 316         | 649.933,78                     | 6.833.722,76                   |

1. Zeile: Angaben Stichtag 01.01.2018  
 2. Zeile: Angaben Stichtag 01.01.2016  
 3. Zeile: Angaben Stichtag 01.01.2014  
 4. Zeile: Angaben Stichtag 01.01.2012  
 5. Zeile: Angaben Stichtag 01.01.2010

6. Zeile: Angaben Stichtag 01.01.2008  
 7. Zeile: Angaben Stichtag 01.01.2006  
 8. Zeile: Angaben Stichtag 01.01.2004  
 9. Zeile: Angaben Stichtag 01.01.2002  
 10. Zeile: Angaben Stichtag 01.01.2000

## **Datenerhebung**

Der Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. stellte den 1.650 Ordnungsämtern des Untersuchungsgebietes mittels Fragebogen zum Stichtag 1.1.2018 folgende Fragen zur schriftlichen Beantwortung:

1. Wie viele Spielhallenkonzessionen gibt es in Ihrer Kommune?
2. Wie viele Spielhallenstandorte gibt es in Ihrer Kommune?
3. Wie viele Geldspielgeräte (PTB-zugelassen) befinden sich in diesen Spielhallen?
4. Wie viele Geldspielgeräte (PTB-zugelassen) befinden sich in den gastronomischen Betrieben Ihrer Kommune?
5. Wie gestaltet sich die monatliche Vergnügungssteuer für PTB-zugelassene Geldspielgeräte in Ihrer Kommune (Stückzahlmodus, Besteuerung auf Einwurf, Kasseneinhalt, alternative Steuermodelle, keine Besteuerung)? Wie hoch liegt der monatliche Vergnügungssteuersatz für ein PTB-zugelassenes Geldspielgerät in Spielhallen bzw. in gastronomischen Betrieben Ihrer Kommune?

In der Mehrheit der Kommunen wurde unsere Anfrage zuständigkeithalber an die Steuerämter der Kommunen weitergeleitet. Ordnungsämter können gesicherte Angaben über die Anzahl der Spielhallenstandorte/-konzessionen geben. Hinsichtlich der Anzahl der dort aufgestellten PTB-zugelassenen Geldspielgeräte sowie der Ausgestaltung der Vergnügungssteuer sind die kommunalen Steuerämter sichere Auskunftgeber.

Die Angaben liegen dem Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. im Regelfall schriftlich vor.

1.645 von 1.650 Kommunen des Untersuchungsgebietes (99,70%) lieferten auswertbare Angaben für den Bereich des Spielhallenmarktes (Standorte, Konzessionen, Anzahl der GSG in Spielhallen).

Von 68 der erfassten Kommunen (4,13%) wurden die Angaben fernmündlich aufgenommen.

259 Kommunen konnten die Anzahl der Gastronomiegeräte nicht angeben. 228 Kommunen stammen aus dem Freistaat Bayern, der keine Vergnügungs-/Gerätesteuern auf Geldspielgeräte erhebt.

Lediglich eine Kommune (0,06%) lehnte eine Beantwortung des Fragebogens aus „prinzipiellen“ Gründen gänzlich ab. Bei vier weiteren Kommunen konnten die Gründe der fehlenden Teilnahme nicht sicher geklärt werden.

## **Währung**

Die Währung in der vorliegenden Untersuchung ist EURO.

Die ehemaligen DM-Beträge vorangegangener Untersuchungen wurden nach dem seinerzeit amtlichen Kurs (1,00 € = 1,95583 DM) in EURO umgerechnet. Geringfügige Rundungsfehler sind daher möglich.

## Marktvergleiche

Im Rahmen der Marktvergleiche werden nur diejenigen Kommunen miteinander verglichen, die jeweils zu den benannten Stichtagen valide Angaben gemacht haben. Insgesamt werden drei Marktvergleiche bezüglich der Entwicklung des Marktes der Spielhallenstandorte/-konzessionen sowie der dort aufgestellten Geldspielgeräte erstellt:

- **1.1.2016 – 1.1.2018**  
Dieser Vergleich basiert auf **1.634 der 1.650 Kommunen des aktuellen Untersuchungsgebietes (99,03%)**, die zu beiden Stichtagen mit auswertbaren Fragebögen geantwortet haben.
- **1.1.2012 – 1.1.2018**  
Dieser Vergleich basiert auf **1.592 der 1.650 Kommunen des aktuellen Untersuchungsgebietes (96,48%)**, die zu beiden Stichtagen mit auswertbaren Fragebögen geantwortet haben.
- **1.1.2006 – 1.1.2018**  
Dieser Vergleich basiert auf **1.553 der 1.650 Kommunen des aktuellen Untersuchungsgebietes (94,12%)**, die zu beiden Stichtagen mit auswertbaren Fragebögen geantwortet haben.

Die Vergleiche des Marktes der Geldspielgeräte in gastronomischen Betrieben stehen auf einer dünneren Datenbasis, da sich zahlreiche Kommunen nicht mehr in der Lage sehen, die Anzahl der in der Gastronomie aufgestellten Geldspielgeräte korrekt zu benennen. Vor diesem Hintergrund reduziert sich die Anzahl der Kommunen, die in den Vergleichen aufgenommen werden konnten, deutlich:

- **1.1.2016 – 1.1.2018**  
Dieser Vergleich basiert auf **1.377 der 1.650 Kommunen des aktuellen Untersuchungsgebietes (83,45%)**, die zu beiden Stichtagen mit auswertbaren Fragebögen geantwortet haben.
- **1.1.2012 – 1.1.2018**  
Dieser Vergleich basiert auf **1.290 der 1.650 Kommunen des aktuellen Untersuchungsgebietes (78,18%)**, die zu beiden Stichtagen mit auswertbaren Fragebögen geantwortet haben.
- **1.1.2006 – 1.1.2018**  
Dieser Vergleich basiert auf **1.320 der 1.650 Kommunen des aktuellen Untersuchungsgebietes (80,00%)**, die zu beiden Stichtagen mit auswertbaren Fragebögen geantwortet haben.

## Berechnung der Spieleraufwendungen/Kasseninhalte der Geldspielgeräte

Die Kasseninhalte der Geldspielgeräte vor Steuer stellen die Aufwendungen der Spieler dar, die von ihnen für das Spielen aufgebracht wurden. Die Spieleraufwendungen stellen nicht die tatsächlichen, sondern lediglich die fiktiven Kasseninhalte dar, da sie auf Basis von Durchschnittsangaben errechnet wurden.

In der vorliegenden Untersuchung wurden die Spieleraufwendungen auf Basis der aktuellen Angaben des „Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomatenunternehmen 2016 – Jahresbericht“ (erschienen 2018) vom Institut für Handelsforschung -IFH-/Köln, errechnet. Diese Angaben geben den Stand aus dem Jahre 2016 wieder.

Auf Grund der zeitverzögerten Verfügbarkeit „hängen“ die Durchschnittswerte der Spieleraufwendungen immer dem aktuellen Untersuchungsstand hinterher. So rechneten sich die Spieleraufwendungen für

- 2006 mit Durchschnittswerten aus 2004
- 2008 mit Durchschnittswerten aus 2006
- 2010 und 2012 mit Durchschnittswerten aus 2008
- 2014 mit Durchschnittswerten aus 2011
- 2016 mit Durchschnittswerten aus 2014
- 2018 mit Durchschnittswerten aus 2016

Für das Jahr 2012 liegen dem Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. keine Kasseninhalte vor.

Folgende durchschnittliche Kasseninhalte liegen den Berechnungen zugrunde:

| <b>Kasseninhalt in €: Geldspielgerät in Spielhallen pro Monat (inklusive MwSt.)</b> |              |  |
|---|--------------|--|
| Jahr  | Kasseninhalt | Quelle   |
| 2018  | 2.682,26     | Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomatenunternehmen 2016; Institut für Handelsforschung Köln |
| 2016  | 2.428,79     | Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomatenunternehmen 2014; Institut für Handelsforschung Köln |
| 2014  | 2.426,41     | Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomatenunternehmen 2011; Institut für Handelsforschung Köln |
| 2012  | 1.801,66     | Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomatenunternehmen 2008; Forschungsstelle für Handel/Berlin |
| 2010  | 1.801,66     | Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomatenunternehmen 2008; Forschungsstelle für Handel/Berlin |
| 2008  | 1.593,84     | Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomatenunternehmen 2006; Forschungsstelle für Handel/Berlin |
| 2006  | 1.533,88     | Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten; Institut für Wirtschaftsforschung/München         |

| <b>Kasseninhalt in €: Geldspielgerät in gastronomischen Betrieben pro Monat (inklusive MwSt.)</b> |              |  |
|---|--------------|--|
| Jahr  | Kasseninhalt | Quelle   |
| 2018  | 1.413,72     | Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomatenunternehmen 2016; Institut für Handelsforschung Köln |
| 2016  | 1.237,60     | Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomatenunternehmen 2014; Institut für Handelsforschung Köln |
| 2014  | 781,83       | Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomatenunternehmen 2011; Institut für Handelsforschung Köln |
| 2012  | 610,47       | Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomatenunternehmen 2008; Forschungsstelle für Handel/Berlin |
| 2010  | 610,47       | Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomatenunternehmen 2008; Forschungsstelle für Handel/Berlin |
| 2008  | 566,08       | Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomatenunternehmen 2006; Forschungsstelle für Handel/Berlin |
| 2006  | 409,03       | Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten; Institut für Wirtschaftsforschung/München         |



### **Berechnungsformel der Spieleraufwendungen/Kasseninhalte:**

#### **Anzahl der Geldspielgeräte in Spielhallen bzw. Gaststätten**

X     2.682,26 € bzw. 1.413,72 €  
 X     12 Monate  
 =     **jährlicher Kasseninhalt der Geräte = Spieleraufwendung**

### **Berechnung der Umsätze der Geldspielgeräte**

Vor Novellierung der SpielV wurde der Umsatz der Geldspielgeräte an Hand des durchschnittlichen Kasseninhaltes und der gesetzlichen Vorgabe der seinerzeit gültigen Spielverordnung errechnet, die vorschrieb, dass mindestens 51,724% der Spieleraufwendungen wieder an diese ausgeschüttet werden müssen.

Seit Novellierung der Spielverordnung kann der Umsatz der Geldspielgeräte auf diesem Wege nicht mehr berechnet werden, da diese Quote, die an eine konkret benannte Anzahl von Spielereignissen geknüpft war, durch die Formulierung „dass bei langfristiger Betrachtung kein höherer Betrag als 20 € jede Stunde als Kasseninhalt verbleibt“ (§ 12 (2a) SpielV) ersetzt wurde.

In Folge einer fehlenden Berechnungsgrundlage können in dieser Untersuchung keine Aussagen über den Einwurf und damit über die Umsätze der Geldspielgeräte gemacht werden.

### **Berechnung des Vergnügungssteueraufkommens**

Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit werden mit einer monatlichen Vergnügungssteuerpauschale belegt. Lediglich der Freistaat Bayern erhebt seit dem 1.1.1980 keinerlei Vergnügungssteuer auf Geldspielgeräte. In den einzelnen Kommunen werden höchst unterschiedliche Steuersätze erhoben, da die Gestaltung der monatlichen Vergnügungssteuerpauschalen auf Geldspielgeräte nach Kommunalabgabengesetz (KAG) in der Hoheit der Kommunen liegt.

Durch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts Leipzig wird die Erhebung der Vergnügungssteuer neben dem Stückzahlmodus auch nach dem Wirklichkeitsmaßstab möglich. Das heißt, die Mehrheit der Kommunen besteuern den Spieleinsatz (Umsatz) bzw. den Kasseninhalt (Saldo 2) prozentual. In etlichen Kommunen werden alternative Steuermodelle angeboten, d.h. dem Automatenunternehmer bleibt die freie Wahl, ob er z.B. per fester Vergnügungssteuerpauschale pro Gerät oder nach prozentualer Besteuerung des realen Kasseninhaltes veranlagt werden möchte, etc..

Vor dem Hintergrund der Unsicherheit bzgl. der durchschnittlichen Kasseninhalte, oder gar des Umsatzes der Geldspielgeräte der neuen Generation, wird auf die fiktive Ausrechnung der kommunalen Vergnügungssteuereinnahmen verzichtet. Im Anhang (siehe Seite 707-740) werden allerdings die unterschiedlichen Steuersätze der Kommunen benannt.

## Problematisierung der Relation und des Rankings

Die Relation „Einwohner pro Geldspielgerät in Spielhallen“ entscheidet darüber, ob ein Bundesland als über- oder unterproportional mit Spielhallengeräten belastet ist. Hier gilt die Regel: Je weniger Einwohner auf ein Geldspielgerät entfallen, desto höher der Belastungsgrad.

Aus der Formel:

**Erfasste Einwohner/Anzahl der Spielhallen-GSG = Einwohner pro Geldspielgerät in Spielhallen**

ergeben sich Relationen, die auch in einem Belastungs-Ranking der Länder dargestellt werden.

Dieses Verfahren wurde in der Vergangenheit mehrfach von Landespolitikern hinterfragt und teilweise kritisiert. Beispiel: *„Sie stellen mein Land als hochbelastet dar, aber Sie erfassen nicht die Gesamtheit des Landes, sondern stützen Ihre Aussagen nur auf die Ergebnisse der Kommunen mit über 10.000 Einwohnern.“* Diese Kritik ist nicht unberechtigt. Warum?

Deutschland organisiert sich in 11.042 Kommunen von denen 9.459 Einwohnerzahlen von < 10.000 aufweisen. Es dürfte nachvollziehbar sein, dass eine Gesamterfassung aller deutschen Kommunen eine logistische Utopie darstellt.

Lediglich zwei Bundesländer, Nordrhein-Westfalen mit 396 Kommunen gesamt (davon < 10.000 Einwohner: 56 Kommunen) und das Saarland mit 56 Kommunen gesamt (davon < 10.000 Einwohner: 13 Kommunen), sind kommunal derart organisiert, dass eine Gesamterfassung realisiert werden kann.

Diese beiden Bundesländer ermöglichen in der Folge auch einen Vergleich, welche Auswirkungen das zugrunde liegende Untersuchungsgebiet auf die Bildung der Relation „Einwohner pro Geldspielgerät in Spielhallen“ hat.

| Kommunen gesamt     |            |                 |                 |
|---------------------|------------|-----------------|-----------------|
| Bundesland          | Einwohner  | Spielhallen-GSG | Ø GSG/Einwohner |
| Nordrhein-Westfalen | 17.892.527 | 43.227          | 413,92          |
| Saarland            | 996.651    | 2.343           | 425,37          |

| Kommunen > 10.000 Einwohner |            |                 |                 |
|-----------------------------|------------|-----------------|-----------------|
| Bundesland                  | Einwohner  | Spielhallen-GSG | Ø GSG/Einwohner |
| Nordrhein-Westfalen         | 17.446.343 | 42.879          | 406,87          |
| Saarland                    | 895.245    | 2.276           | 393,34          |

| Kommunen < 10.000 Einwohner |           |                 |                 |
|-----------------------------|-----------|-----------------|-----------------|
| Bundesland                  | Einwohner | Spielhallen-GSG | Ø GSG/Einwohner |
| Nordrhein-Westfalen         | 446.184   | 348             | 1.282,14        |
| Saarland                    | 101.406   | 67              | 1.513,52        |

**Das Belastungsranking „Einwohner pro Geldspielgerät in Spielhallen“ bezieht sich lediglich auf die Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohnern eines Bundeslandes, nicht auf das Bundesland in seiner Gesamtheit.**

Erfahrungsgemäß steigt die Automatendichte von Spielhallen in einer Kommune mit deren Einwohnerzahl:

| Einwohner in der Kommune | Anzahl der Kommunen | Einwohner gesamt  | GSG in Spielhallen | Ø-Einwohner pro GSG |
|--------------------------|---------------------|-------------------|--------------------|---------------------|
| < 10.000                 | 69                  | 547.590           | 415                | 1.319,5             |
| 10.000 - 19.999          | 883                 | 12.272.019        | 26.505             | 463,0               |
| 20.000 - 49.999          | 505                 | 15.191.594        | 40.718             | 373,1               |
| 50.000 - 99.999          | 109                 | 7.337.757         | 21.299             | 344,5               |
| > 99.999                 | 79                  | 26.135.991        | 54.841             | 476,6               |
| <b>Gesamt</b>            | <b>1.645</b>        | <b>61.484.951</b> | <b>143.778</b>     | <b>427,6</b>        |

**In der Konsequenz bedeutet dies: Bundesländer, in denen ein hoher Bevölkerungsanteil in Kommunen mit <10.000 Einwohnern lebt, weisen bei einer gesamtheitlichen Betrachtung des Landes, einen geringeren Belastungsgrad auf.**

So leben z.B. in Rheinland-Pfalz, dem Spitzenreiter des Rankings „Einwohner pro Geldspielgerät in Spielhallen“ (bezogen ausschließlich auf Kommunen >10.000 Einwohnern), 57,8% der Einwohner in Kommunen <10.000 Einwohnern. In der gesamtheitlichen Betrachtung aller Bundesländer dürfte Rheinland-Pfalz tatsächlich auf einem Mittelfeldplatz rangieren.

Eine Übersicht über die Bevölkerungsverteilung in Flächenländern:

| Bundesland             | Einwohner in Kommunen |                   | Anteil in % |
|------------------------|-----------------------|-------------------|-------------|
|                        | gesamt                | < 10.000          | < 10.000    |
| Baden-Württemberg      | 10.951.893            | 3.404.657         | 31,1        |
| Bayern                 | 12.930.751            | 5.865.508         | 45,4        |
| Brandenburg            | 2.494.648             | 861.348           | 34,5        |
| Hessen                 | 6.213.088             | 1.373.358         | 22,1        |
| Mecklenburg-Vorpommern | 1.610.674             | 862.451           | 53,5        |
| Niedersachsen          | 7.945.685             | 2.001.402         | 25,2        |
| Nordrhein-Westfalen    | 17.892.527            | 446.184           | 2,5         |
| Rheinland-Pfalz        | 4.066.053             | 2.350.117         | 57,8        |
| Saarland               | 996.651               | 101.406           | 10,2        |
| Sachsen                | 4.081.763             | 1.346.972         | 33,0        |
| Sachsen-Anhalt         | 2.236.252             | 609.966           | 27,3        |
| Schleswig-Holstein     | 2.881.926             | 1.234.519         | 42,8        |
| Thüringen              | 2.158.128             | 1.128.831         | 52,3        |
| <b>BRD</b>             | <b>76.460.039</b>     | <b>21.586.719</b> | <b>28,2</b> |

## Hintergrundmaterial

„*Gemeindeverzeichnis  
Gebietsstand: 31.12.2016*“  
Statistisches Bundesamt, 2018

„*Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2006 und Ausblick 2007*“,  
ifo Institut München, Hans-Günther Vieweg

„*Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomatenunternehmen 2008*“  
FfH – Forschungsstelle für Handel/Berlin/ Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung GmbH  
Frühjahr 2010

„*Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomatenunternehmen 2011*“  
Institut für Handelsforschung -IFH-/Köln, 2014

„*Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomatenunternehmen 2014*“  
Institut für Handelsforschung -IFH-/Köln, 2016

„*Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomatenunternehmen 2016*“  
Institut für Handelsforschung -IFH-/Köln, 2018

„*Angebotsstruktur der Spielhallen und Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit in der  
Bundesrepublik Deutschland; Stand 1.1.2000*“  
5. Auflage, Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V., Unna, Trümper/Heimann, März 2001

„*Angebotsstruktur der Spielhallen und Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit in der  
Bundesrepublik Deutschland; Stand 1.1.2006*“  
8. Auflage, Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V., Unna, Trümper/Heimann, September 2006

„*Angebotsstruktur der Spielhallen und Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit in der  
Bundesrepublik Deutschland; Stand 1.1.2008*“  
9. Auflage, Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V., Unna, Trümper/Heimann, Oktober 2008

„*Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland; Stand 1.1.2010*“  
10. Auflage, Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V., Unna, Trümper/Heimann, Juli 2010

„*Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland; Stand 1.1.2012*“  
11. Auflage, Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V., Unna, Trümper/Heimann, Oktober 2012

„*Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland; Stand 1.1.2014*“  
12. Auflage, Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V., Unna, Trümper/Heimann, September 2014

„*Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland; Stand 1.1.2016*“  
13. Auflage, Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V., Unna, Trümper/Heimann, November 2016

## Untersuchungsergebnisse in Kurzform

| <b>Angebotsstruktur 2018</b>                | gesamt         | davon erfasst | in %         |
|---|----------------|---------------|--------------|
| <b>Kommunen im Untersuchungsgebiet (1)</b>  | <b>1.650</b>   | <b>1.645</b>  | <b>99,74</b> |
| <b>Spielhallenfreie Kommunen</b>            | <b>248</b>     | <b>1.645</b>  | <b>15,08</b> |
| <b>Spielhallenkonzessionen</b>              | <b>13.691</b>  |               |              |
| <b>Spielhallenstandorte</b>                 | <b>8.862</b>   |               |              |
| <b>Spielhallenkonzessionen pro Standort</b> | <b>1,54</b>    |               |              |
| <b>GSG (2) pro Spielhallenkonzession</b>    | <b>10,50</b>   |               |              |
| <b>GSG pro Spielhallenstandort</b>          | <b>16,22</b>   |               |              |
| <b>GSG in Spielhallen</b>                   | <b>143.778</b> |               |              |
| <b>GSG in gastronomischen Betrieben (3)</b> | <b>62.077</b>  |               |              |
| <b>GSG gesamt</b>                           | <b>205.885</b> |               |              |
| <b>Einwohner pro GSG in Spielhallen</b>     | <b>427,64</b>  |               |              |
| <b>Einwohner pro GSG in Gaststätten (3)</b> | <b>821,53</b>  |               |              |

| <b>Marktvergleich 2016 auf 2018 (4)</b>                | 2016           | 2018           | Veränderung    | in %         |
|--|----------------|----------------|----------------|--------------|
| <b>Kommunen im Marktvergleich - Spielhallenbereich</b> | <b>1.634</b>   | <b>1.634</b>   | <b>0</b>       | <b>0,00</b>  |
| <b>Spielhallenfreie Kommunen</b>                       | <b>256</b>     | <b>247</b>     | <b>-9</b>      | <b>-3,52</b> |
| <b>Spielhallenkonzessionen</b>                         | <b>14.793</b>  | <b>13.666</b>  | <b>-1.127</b>  | <b>-7,62</b> |
| <b>Spielhallenstandorte</b>                            | <b>9.037</b>   | <b>8.836</b>   | <b>-201</b>    | <b>-2,22</b> |
| <b>Spielhallenkonzessionen pro Standort</b>            | <b>1,64</b>    | <b>1,55</b>    | <b>-0,09</b>   | <b>-5,52</b> |
| <b>GSG in Spielhallen</b>                              | <b>154.342</b> | <b>143.525</b> | <b>-10.817</b> | <b>-7,01</b> |
| <b>GSG in gastronomischen Betrieben</b>                | <b>55.289</b>  | <b>55.188</b>  | <b>-101</b>    | <b>-0,18</b> |

| <b>Marktvergleich 2012 auf 2018 (5)</b>                | 2012           | 2018           | Veränderung    | in %         |
|--|----------------|----------------|----------------|--------------|
| <b>Kommunen im Marktvergleich - Spielhallenbereich</b> | <b>1.592</b>   | <b>1.592</b>   | <b>0</b>       | <b>0,00</b>  |
| <b>Spielhallenfreie Kommunen</b>                       | <b>255</b>     | <b>234</b>     | <b>-21</b>     | <b>-8,24</b> |
| <b>Spielhallenkonzessionen</b>                         | <b>14.829</b>  | <b>13.560</b>  | <b>-1.269</b>  | <b>-8,56</b> |
| <b>Spielhallenstandorte</b>                            | <b>9.219</b>   | <b>8.774</b>   | <b>-445</b>    | <b>-4,83</b> |
| <b>Spielhallenkonzessionen pro Standort</b>            | <b>1,61</b>    | <b>1,55</b>    | <b>-0,06</b>   | <b>-3,73</b> |
| <b>GSG in Spielhallen</b>                              | <b>152.504</b> | <b>142.367</b> | <b>-10.137</b> | <b>-6,65</b> |
| <b>GSG in gastronomischen Betrieben</b>                | <b>48.794</b>  | <b>51.971</b>  | <b>3.177</b>   | <b>6,51</b>  |

(1) 1.581 Kommunen mit über 10.000 Einwohnern sowie 69 Kommunen < 10.000 Einwohnern Nordrhein-Westfalens (56 Kommunen) und dem Saarland (13 Kommunen). In diesen beiden, kommunal übersichtlich strukturierten Ländern, wurden somit alle Kommunen erfasst.

(2) GSG = Geldspielgerät

(3) Ohne Angaben aus 228 bayrischen Kommunen, da in diesem Bundesland mangels der Erhebung der Vergnügungssteuer im Regelfall nur Schätzungen möglich sind. Des Weiteren fehlen 31 Kommunen, die unrealistische Schätzungen abgaben bzw. keine Angaben über den GSG-Bestand in gastronomischen Betrieben machen konnten oder wollten. Die Angaben erfassen damit lediglich 1.391 von 1.650 Kommunen (84,30%).

(4) Der Vergleich basiert auf den Angaben von 1.634 Kommunen (Spielhallenbereich) und 1.377 Kommunen (Gastronomiebereich), die zu beiden Stichtagen (1.1.2016 und 1.1.2018) auswertbare Angaben machen konnten. Verglichen werden hier nur die Kommunen, die sich jeweils an den angegebenen Stichtagen der Untersuchung beteiligt haben, um eine tatsächliche Vergleichbarkeit zu erzielen.

(5) Der Vergleich basiert auf den Angaben von 1.592 Kommunen (Spielhallenbereich) und 1.290 Kommunen (Gastronomiebereich), die zu beiden Stichtagen (1.1.2012 und 1.1.2018) auswertbare Angaben machen konnten. Verglichen werden hier nur die Kommunen, die sich jeweils an den angegebenen Stichtagen der Untersuchung beteiligt haben, um eine tatsächliche Vergleichbarkeit zu erzielen.

## Kommentierung der zentralen Untersuchungsergebnisse

Der Kommentierung der zentralen Untersuchungsergebnisse liegt der Marktvergleich des Untersuchungszeitraums **2016 bis 2018** zugrunde (Kurzzeitvergleich). Das heißt: Verglichen werden ausschließlich diejenigen Kommunen, die jeweils zum Stichtag 1.1.2016 und 1.1.2018 auswertbare Angaben gemacht haben.

Der **Kurzzeitvergleich** basiert auf den Angaben von

- 1.634 Kommunen für den Spielhallenbereich, d.h. auf 99,0%
- 1.377 Kommunen für den Gastronomie-Bereich, d.h. auf 83,5%

des Untersuchungsgebietes von 1.650 Kommunen in 2018.

Neben dem aktuellen Marktvergleich 2016 auf 2018 wurde zudem die Marktentwicklung des Spielhallenmarktes von **2006 bis 2018**, also eine Zeitspanne von 12 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, 2016 und 2018 auswertbare Angaben gemacht haben.

Der **Langzeitvergleich** basiert auf den Angaben von

- 1.523 Kommunen für den Spielhallenbereich, d.h. auf 92,30%

des Untersuchungsgebietes von 1.650 Kommunen in 2018.

Für den Markt der Geldspielgeräte in gastronomischen Betrieben wurde ein **erweiterter Langzeitvergleich** erstellt. Um hier die Marktentwicklung zu verdeutlichen wurde die Zeitspanne von **2000 bis 2018** gewählt, basierend auf

- 1.140 Kommunen für den Gastronomie-Bereich, d.h. auf 69,1%

des Untersuchungsgebietes von 1.650 Kommunen in 2018.

## 1 Spielhallenmarkt auf hohem Niveau rückläufig

| Langzeitvergleich: Marktentwicklung in Deutschland 2006 – 2018 N: 1.523 Kommunen |                      |             |       |                         |             |       |                                |             |       |
|--|----------------------|-------------|-------|-------------------------|-------------|-------|--------------------------------|-------------|-------|
| Jahr   | Spielhallenstandorte |             |       | Spielhallenkonzessionen |             |       | Geldspielgeräte in Spielhallen |             |       |
|  | Anzahl               | Veränderung |       | Anzahl                  | Veränderung |       | Anzahl                         | Veränderung |       |
|  |                      | absolut     | in %  |                         | absolut     | in %  |                                | absolut     | in %  |
| 2006   | 7.818                |             |       | 10.160                  |             |       | 82.735                         |             |       |
| 2008   | 7.678                | -140        | -1,79 | 10.532                  | 372         | 3,66  | 101.175                        | 18.440      | 22,28 |
| 2010   | 8.286                | 608         | 7,92  | 12.259                  | 1.727       | 16,40 | 122.608                        | 21.433      | 21,18 |
| 2012   | 9.024                | 738         | 8,91  | 14.516                  | 2.257       | 18,41 | 147.013                        | 24.405      | 19,90 |
| 2014   | 8.953                | -71         | -0,79 | 14.617                  | 101         | 0,70  | 151.328                        | 4.315       | 2,93  |
| 2016   | 8.781                | -172        | -1,85 | 14.365                  | -252        | -1,72 | 147.717                        | -3.611      | -2,39 |
| 2018   | 8.573                | -208        | -2,37 | 13.371                  | -1.094      | -7,62 | 137.423                        | -10.294     | -6,97 |
| 2006 auf 2018  |                      | 755         | 9,66  |                         | 3.111       | 30,62 |                                | 54.688      | 66,10 |

Der GlüStV von 2012 zeigt erste Auswirkungen auf den deutschen Spielhallenmarkt.

Nach einer Expansions-Phase von 2006 bis 2012 mit einer Steigerung von

- 15,4% bei den Spielhallenstandorten
- 37,8% bei den Spielhallenkonzessionen
- 77,6% bei den Geldspielgeräten in Spielhallen

reduzierte sich der Spielhallenmarkt von 2012 auf 2018 um

- -5,00% bei den Spielhallenstandorten
- -8,58% bei den Spielhallenkonzessionen
- -6,52% bei den Geldspielgeräten in Spielhallen

Bereits nach Inkrafttreten schränkte der GlüStV die weitere Expansion des Spielhallenmarktes über das Verbot der Neukonzessionierung von Mehrfachkonzessionen massiv ein. Von 2010 auf 2012 steigerte sich die Anzahl der Spielhallenkonzessionen, in den, diesem Vergleich zugrunde liegenden Kommunen, von 2.257 neue Konzessionen (18,41%). Von 2012 auf 2014 lag der Zuwachs hingegen nur bei 101 Konzessionen (0,70%). Das Verbot der Neukonzessionierung von Mehrfachkonzessionen führte in dieser ersten Phase der Umsetzung des GlüStV dazu, dass der Spielhallenmarkt auf hohem Niveau „eingefroren“ wurde, eine Tatsache, die als Erfolg gewertet werden muss.

Die zweite Phase der Umsetzung des GlüStV begann mit dem Auslaufen der Übergangsregelungen für sog. Bestandspielhallen, d.h. diejenigen Spielhallen, die bereits vor dem Stichtag 28.10.2011 eine Konzession erhalten hatten. Diese fünfjährige Übergangsfrist, die den Bestand der Spielhallen schützte, lief in 14 Bundesländern zum 1.7.2017, in Nordrhein-Westfalen zum 1.12.2017 und in Schleswig-Holstein zum 9.2.2018 aus.

Ab diesen Stichtagen gilt generell:

- das Verbot der Mehrfachkonzessionen (nur eine Spielhallenkonzession pro Spielhallenstandort)
- das Abstandsstandsgebot zwischen zwei Spielhallenstandorten (je nach landeshoheitlicher Regelung zwischen 100 und 500 m)

Diese rechtlichen Vorgaben mussten zwangsläufig zu einer Reduzierung des Spielhallenmarktes führen. Allerdings trat das, von Vertretern der Automatenwirtschaft im Vorfeld beschworene Szenario des „Kahlschlages des Spielhallenmarktes von bis zu 70%“ (1), verbunden mit dem Verlust von Arbeitsplätzen und der Reduzierung der kommunalen Vergnügungssteuereinnahmen, nicht im prophezeiten Umfang ein. Tatsächlich wurden 5,00% der Spielhallenstandorte, 8,58% der Spielhallenkonzessionen und 6,52% der Spielhallengeräte in den 1.523 Kommunen des Langzeitvergleiches 2006 bis 2018 abgebaut.

Auch der Kurzzeitvergleich von 2016 auf 2018, der auf den Angaben von 1.634 Kommunen, d.h. auf rund 99% aller Kommunen >10.000 Einwohnern in Deutschland basiert, weist eine annähernd identische Entwicklung zum Langzeitvergleich auf.

| Kurzzeitvergleich: Marktentwicklung in Deutschland 2016 – 2018 |                      |             |       |                         |             |       |                                |             | N: 1.634 Kommunen |  |
|--|----------------------|-------------|-------|-------------------------|-------------|-------|--------------------------------|-------------|-------------------|--|
| Jahr   | Spielhallenstandorte |             |       | Spielhallenkonzessionen |             |       | Geldspielgeräte in Spielhallen |             |                   |  |
|  | Anzahl               | Veränderung |       | Anzahl                  | Veränderung |       | Anzahl                         | Veränderung |                   |  |
|  |                      | absolut     | in %  |                         | absolut     | in %  |                                | absolut     | in %              |  |
| 2016   | 9.037                |             |       | 14.793                  |             |       | 154.342                        |             |                   |  |
| 2018   | 8.836                | -201        | -2,22 | 13.666                  | -1.127      | -7,62 | 143.525                        | -10.817     | -7,01             |  |

Mögliche Ursachen für den, gemessen an rechtlichen Vorgaben, eher marginalen Rückgang der Spielhallenstandorte/-konzessionen:

- **Schwebende Verfahren.** Spielhallen, die keine neue Konzession erhalten haben, bleiben auch weiterhin geöffnet, weil Verfahren gegen den Entscheid der Kommune anhängig sind. Aus Sorge vor einem negativen Verfahrensausgang verzichten die Kommunen oftmals auf sofortigen Vollzug und dulden die konzessionslosen Spielhallen, um Regressforderungen seitens der Betreiber zu vermeiden.
- **Rechtsunsicherheit.** Rechtsunsicherheit erschwert die Entscheidung, überhaupt in einen Rechtsstreit mit ungewissen Ausgang einzutreten. Anstelle eines einheitlichen Auswahlverfahren bzgl. der Konzessionsvergabe, sehen die Ausführungsgesetze der Länder unterschiedliche Auswahlkriterien vor, die von der Beurteilung einer Spielhalle nach qualitativen Kriterien bis hin zum Losverfahren reichen.

(1) So z.B. „Müssen 70 Prozent der Spielhallen in NRW schließen? – Spielhallen in NRW droht Massenschließungen. Kommunen befürchten hohe Steuer-Einbußen. Verlust von bis zu 15.000 Arbeitsplätzen“ (WDR vom 25.7.2017)



- **Härtefallregelungen.** Die klaren Vorgaben des GlüStV (Verbot der Mehrfachkonzessionen/Abstandsregelung zwischen zwei Spielhallenstandorten) werden durch landeshoheitliche Härtefallregelungen aufgeweicht und bieten den Betreibern von Spielhallen eine breite Palette an Möglichkeiten, Härtefälle und damit den Fortbestand der Spielhalle geltend zu machen.
- **Vergnügungssteuereinnahmen.** Die Kommunen sind prozentual an den Kasseninhalten der Geldspielgeräte beteiligt. In Zeiten angespannter kommunaler Haushalte stellen Vergnügungssteuereinnahmen in vielen Kommunen eine nicht unbedeutende Größe dar. Wir unterstellen keiner Kommune, dass sie ihre fiskalischen Interessen über die des Spielerschutzes stellt. Andererseits verwundert es, dass in einer NRW-Kommune 57 von 58 Härtefallanträgen positiv beschieden wurden. Was hat der eine Betreiber falsch gemacht, dessen Härtefallantrag durchfiel?
- **Abschmelzungskonzepte.** In einer nicht unerheblichen Anzahl von Kommunen erfolgt die Umsetzung des Verbotes von Mehrfachkonzessionen nicht unmittelbar, sondern durch Abschmelzung. Das heißt: Es wurde zwischen der Kommune und dem Betreiber eines Spielhallenstandortes mit fünf Spielhallenkonzessionen vereinbart, dass jährlich eine Spielhalle des Standortes schließt. Im Jahre 2021 wäre dann das Verbot der Mehrfachkonzession an diesem Standort umgesetzt.

## Fazit

Ungeachtet des Ausgangs schwebender Gerichtsverfahren und den eher langfristigen Auswirkungen von Abschmelzungsprozessen, führte das Verbot der Mehrfachkonzessionen und das Abstandsgebot für Spielhallenstandorte nach fünfjähriger Übergangsfrist für Bestandspielhallen sowie einem weiteren halben Jahr nach Auslaufen dieser Übergangsfrist <sup>(1)</sup>, nicht zu der, von Gesundheitspolitikern angestrebten, deutlichen Reduzierung des Spielhallenmarktes.

Prinzipiell, weil irreführend, verbietet es sich, die Ergebnisse für Deutschland global zu kommentieren. Zu unterschiedlich ist die Umsetzung der rechtlichen Vorschriften in den einzelnen Bundesländern.

So reicht die Palette der Marktveränderungen bei

- Spielhallenstandorten von Bremen (12,2%) bis Sachsen (-9,2%)  
Mittelwert BRD: -2,2%
- Spielhallenkonzessionen von Rheinland-Pfalz (-0,7%) bis Niedersachsen (-20,0%)  
Mittelwert BRD: -7,6%
- Geldspielgeräte in Spielhallen von Bremen (3,2%) bis Hamburg (-26,8%)  
Mittelwert BRD: -7,0%

Eine ausführliche Übersicht über die Entwicklung des Spielhallenmarktes in den einzelnen Bundesländern findet sich im folgenden Kapitel „Uneinheitliche Umsetzung des Verbotes der Mehrfachkonzessionen und des Abstandsgebotes“.

(1) Ausnahmen: Auslaufen der Übergangsfrist für Bestandspielhallen in Nordrhein-Westfalen (1.12.2017) sowie in Schleswig-Holstein (9.2.2018)

## 2 Uneinheitliche Umsetzung des Verbotes der Mehrfachkonzessionen und des Abstandsgebotes

Die Umsetzung des Verbotes der Mehrfachkonzessionen und des Abstandsgebotes zwischen Spielhallenstandorten erfolgt in den Bundesländern uneinheitlich.

Die folgenden Ergebnisse basieren auf den Angaben von 1.634 Kommunen, die sowohl 2016 wie 2018 Angaben zum kommunalen Spielhallenmarkt gemacht haben.

### 2.1 Spielhallenstandorte

| Bundesland             | Spielhallenstandorte |              |             |             |
|------------------------|----------------------|--------------|-------------|-------------|
|                        | 2018                 | 2016         | Differenz   |             |
|                        |                      |              | absolut     | in %        |
| Baden-Württemberg      | 1.102                | 1.117        | -15         | -1,3        |
| Bayern                 | 1.076                | 1.083        | -7          | -0,6        |
| Berlin                 | 332                  | 376          | -44         | -11,7       |
| Brandenburg            | 173                  | 178          | -5          | -2,8        |
| Bremen                 | 147                  | 131          | 16          | 12,2        |
| Hamburg                | 218                  | 237          | -19         | -8,0        |
| Hessen                 | 597                  | 628          | -31         | -4,9        |
| Mecklenburg-Vorpommern | 125                  | 129          | -4          | -3,1        |
| Niedersachsen          | 1.108                | 1.052        | 56          | 5,3         |
| Nordrhein-Westfalen    | 2.434                | 2.566        | -132        | -5,1        |
| Rheinland-Pfalz        | 342                  | 338          | 4           | 1,2         |
| Saarland               | 146                  | 139          | 7           | 5,0         |
| Sachsen                | 296                  | 326          | -30         | -9,2        |
| Sachsen-Anhalt         | 234                  | 223          | 11          | 4,9         |
| Schleswig-Holstein     | 324                  | 315          | 9           | 2,9         |
| Thüringen              | 182                  | 199          | -17         | -8,5        |
| <b>Gesamt</b>          | <b>8.836</b>         | <b>9.037</b> | <b>-201</b> | <b>-2,2</b> |

Bundesweit reduzierte sich das Angebot der Spielhallenstandorte um 201 Standorte (-2,2%).

In sechs Bundesländer erhöhte sich die Anzahl der Spielhallenstandorte. Bei den Neugründungen handelt es sich ausschließlich um Kleinspielhallen. Es liegt der Gedanke nahe, dass die Automatenunternehmer durch die Neueröffnung von Kleinspielhallen die Verluste von reduzierten Mehrfachkonzessionen zu kompensieren versuchen.

## 2.2 Spielhallenkonzessionen

| Bundesland             | Spielhallenkonzessionen |               |               |             |
|------------------------|-------------------------|---------------|---------------|-------------|
|                        | 2018                    | 2016          | Differenz     |             |
|                        |                         |               | absolut       | in %        |
| Baden-Württemberg      | 1.808                   | 1.863         | -55           | -3,0        |
| Bayern                 | 1.966                   | 2.020         | -54           | -2,7        |
| Berlin                 | 476                     | 535           | -59           | -11,0       |
| Brandenburg            | 203                     | 233           | -30           | -12,9       |
| Bremen                 | 170                     | 174           | -4            | -2,3        |
| Hamburg                | 326                     | 357           | -31           | -8,7        |
| Hessen                 | 996                     | 1.136         | -140          | -12,3       |
| Mecklenburg-Vorpommern | 183                     | 192           | -9            | -4,7        |
| Niedersachsen          | 1.356                   | 1.696         | -340          | -20,0       |
| Nordrhein-Westfalen    | 4.008                   | 4.273         | -265          | -6,2        |
| Rheinland-Pfalz        | 600                     | 604           | -4            | -0,7        |
| Saarland               | 223                     | 235           | -12           | -5,1        |
| Sachsen                | 347                     | 426           | -79           | -18,5       |
| Sachsen-Anhalt         | 289                     | 294           | -5            | -1,7        |
| Schleswig-Holstein     | 465                     | 470           | -5            | -1,1        |
| Thüringen              | 250                     | 285           | -35           | -12,3       |
| <b>Gesamt</b>          | <b>13.666</b>           | <b>14.793</b> | <b>-1.127</b> | <b>-7,6</b> |

Das Angebot der Spielhallenkonzessionen reduzierte sich um 1.127 Konzessionen (-7,6%) bundesweit.

Der Abbau der Spielhallenkonzessionen erfolgte in allen Bundesländern durchgängig, aber mit höchst unterschiedlicher Intensität. In Niedersachsen (-20,0%) und Sachsen (-18,5%) mit spürbarer Konsequenz angegangen – in anderen Bundesländern scheint die rechtliche Vorgabe des Verbotes der Mehrfachkonzessionen nur marginal im Bewusstsein der Verantwortlichen verankert zu sein.

Die (Hinter-) Gründe der uneinheitlichen Entwicklung der Umsetzung des Verbotes der Mehrfachkonzessionen sowie des Abstandsgebotes für Spielhallenstandorte müssen in einer gesonderten Studie im Rahmen der Evaluierung des GlüStV erarbeitet und analysiert werden.

### 2.3 Geldspielgeräte in Spielhallen

| Bundesland                    | Geldspielgeräte in Spielhallen |                |                |              |
|-------------------------------|--------------------------------|----------------|----------------|--------------|
|                               | 2018                           | 2016           | Differenz      |              |
|                               |                                |                | absolut        | in %         |
| <b>Baden-Württemberg</b>      | <b>19.189</b>                  | <b>19.511</b>  | <b>-322</b>    | <b>-1,7</b>  |
| <b>Bayern</b>                 | <b>20.915</b>                  | <b>21.480</b>  | <b>-565</b>    | <b>-2,6</b>  |
| <b>Berlin</b>                 | <b>3.697</b>                   | <b>4.120</b>   | <b>-423</b>    | <b>-10,3</b> |
| <b>Brandenburg</b>            | <b>2.192</b>                   | <b>2.416</b>   | <b>-224</b>    | <b>-9,3</b>  |
| <b>Bremen</b>                 | <b>1.833</b>                   | <b>1.776</b>   | <b>57</b>      | <b>3,2</b>   |
| <b>Hamburg</b>                | <b>2.542</b>                   | <b>3.475</b>   | <b>-933</b>    | <b>-26,8</b> |
| <b>Hessen</b>                 | <b>10.728</b>                  | <b>12.243</b>  | <b>-1.515</b>  | <b>-12,4</b> |
| <b>Mecklenburg-Vorpommern</b> | <b>1.923</b>                   | <b>1.951</b>   | <b>-28</b>     | <b>-1,4</b>  |
| <b>Niedersachsen</b>          | <b>14.340</b>                  | <b>17.954</b>  | <b>-3.614</b>  | <b>-20,1</b> |
| <b>Nordrhein-Westfalen</b>    | <b>43.227</b>                  | <b>45.349</b>  | <b>-2.122</b>  | <b>-4,7</b>  |
| <b>Rheinland-Pfalz</b>        | <b>6.575</b>                   | <b>6.648</b>   | <b>-73</b>     | <b>-1,1</b>  |
| <b>Saarland</b>               | <b>2.343</b>                   | <b>2.375</b>   | <b>-32</b>     | <b>-1,3</b>  |
| <b>Sachsen</b>                | <b>3.437</b>                   | <b>4.247</b>   | <b>-810</b>    | <b>-19,1</b> |
| <b>Sachsen-Anhalt</b>         | <b>2.962</b>                   | <b>2.942</b>   | <b>20</b>      | <b>0,7</b>   |
| <b>Schleswig-Holstein</b>     | <b>5.054</b>                   | <b>5.055</b>   | <b>-1</b>      | <b>0,0</b>   |
| <b>Thüringen</b>              | <b>2.568</b>                   | <b>2.800</b>   | <b>-232</b>    | <b>-8,3</b>  |
| <b>Gesamt</b>                 | <b>143.525</b>                 | <b>154.342</b> | <b>-10.817</b> | <b>-7,0</b>  |

Das Angebot der Geldspielgeräte in Spielhallen reduzierte sich um 10.817 Geräte (-7,0%) bundesweit.

Die Reduzierung der Geldspielgeräte ist abhängig von der Anzahl der geschlossenen Spielhallenkonzessionen. Bei der Mehrheit der Bundesländer liegt die prozentuale Quote abgebauter Geldspielgeräte leicht unter der der geschlossenen Spielhallenkonzessionen. Hier muss davon ausgegangen werden, dass vornehmlich Konzessionen mit geringerer Geräteanzahl geschlossen wurden. Im Bundesdurchschnitt entfielen 9,6 Geldspielgeräte pro geschlossener Konzession.

Eine Ausnahme bildet Hamburg. 31 Spielhallenkonzessionen (-8,7%) stehen hier 933 abgebauten Geldspielgeräten (-26,8%) gegenüber. Im Gegensatz zu den anderen Bundesländern ist in Hamburg die Aufstellung von maximal 8 statt 12 Geldspielgeräten pro Spielhallenkonzession gestattet, eine Vorschrift, die nunmehr umgesetzt wurde (1).

(1) Die gleiche Regelung gilt für das Land Berlin. Da das Berliner Spielhallengesetz bereits aus 2014 stammt, reduzierte sich bereits zwischen 2014 und 2016 der Bestand der Spielhallengeräte um 1.052 Geräte (-20,3%) bei einem Rückgang der Spielhallenkonzessionen um 29 Konzessionen (-5,1%).

### 3 Konzentrationsprozesse auf dem Spielhallenmarkt gestoppt

| Kurzzeitvergleich: Marktentwicklung in Deutschland 2016 – 2018 N: 1.634 Kommunen |           |              |                              |                        |                     |
|--|-----------|--------------|------------------------------|------------------------|---------------------|
| Jahr   | Anzahl    |              | Konzessionen<br>pro Standort | Veränderung<br>absolut | Veränderung<br>in % |
|  | Standorte | Konzessionen |                              |                        |                     |
| 2016   | 9.037     | 14.793       | 1,64                         |                        |                     |
| 2018   | 8.836     | 13.666       | 1,55                         | -0,09                  | -5,62               |

| Langzeitvergleich: Marktentwicklung in Deutschland 2006 – 2018 N: 1.523 Kommunen |           |              |                              |                        |                     |
|--|-----------|--------------|------------------------------|------------------------|---------------------|
| Jahr   | Anzahl    |              | Konzessionen<br>pro Standort | Veränderung<br>absolut | Veränderung<br>in % |
|  | Standorte | Konzessionen |                              |                        |                     |
| 2006   | 7.818     | 10.160       | 1,30                         |                        |                     |
| 2008   | 7.678     | 10.532       | 1,37                         | 0,07                   | 5,38                |
| 2010   | 8.286     | 12.259       | 1,48                         | 0,11                   | 8,03                |
| 2012   | 9.024     | 14.516       | 1,61                         | 0,13                   | 8,78                |
| 2014   | 8.953     | 14.617       | 1,63                         | 0,02                   | 1,24                |
| 2016   | 8.781     | 14.365       | 1,64                         | 0,01                   | 0,61                |
| 2018   | 8.573     | 13.371       | 1,56                         | -0,08                  | -4,87               |

Ein sicheres Zeichen für Konzentrationsprozesse auf dem Spielhallenmarkt durch Mehrfachspielhallen stellt die Relation „Anzahl der Spielhallenkonzessionen pro Spielhallenstandort“ dar. Je höher der Relationswert desto höher der Anteil von Mehrfachspielhallen am Spielhallenmarkt.

Erstmalig seit 2006 ist der Konzentrationsprozess in Deutschland rückläufig. Diese Entwicklung hat zwei Ursachen:

- Die Neukonzessionierung von Mehrfachkonzessionen wurde über den GlüStV bereits 2012 verboten.
- Nach Auslaufen der Übergangsfrist für Bestandspielhallen reduzierte sich die Anzahl der Spielhallenkonzession um 1.127, die der Spielhallenstandorte aber nur um 201.

Die Relation „Anzahl der Spielhallenkonzessionen pro Spielhallenstandort nach Bundesländern“ verdeutlicht, in welchen Ländern aktuell hohe Bestände an Mehrfachkonzessionen beheimatet sind.

| Übersicht nach Bundesländern N:1.645 |      |                        |      |
|--------------------------------------|------|------------------------|------|
| Bremen                               | 1,16 | Mecklenburg-Vorpommern | 1,46 |
| Sachsen                              | 1,17 | Hamburg                | 1,50 |
| Brandenburg                          | 1,17 | Saarland               | 1,53 |
| Niedersachsen                        | 1,22 | Baden-Württemberg      | 1,64 |
| Sachsen-Anhalt                       | 1,24 | Nordrhein-Westfalen    | 1,65 |
| Thüringen                            | 1,37 | Hessen                 | 1,67 |
| Berlin                               | 1,43 | Rheinland-Pfalz        | 1,76 |
| Schleswig-Holstein                   | 1,44 | Bayern                 | 1,82 |

#### 4 Markt der Geldspielgeräte in gastronomischen Betrieben konstant Aber: Das Spielverhalten an Geldspielgeräten und deren Stellenwert in der Gastronomie-Aufstellung verändert sich

| <b>Kurzzeitvergleich:<br/>Marktentwicklung der Gastronomiegeräte<br/>in Deutschland 2016 – 2018 N: 1.377</b> |               |                    |              |
|--|---------------|--------------------|--------------|
| <b>Jahr</b>  | <b>Anzahl</b> | <b>Veränderung</b> |              |
|  |               | <b>absolut</b>     | <b>in %</b>  |
| <b>2016</b>  | <b>55.289</b> |                    |              |
| <b>2018</b>  | <b>55.188</b> | <b>-101</b>        | <b>-0,18</b> |

| <b>Langzeitvergleich:<br/>Marktentwicklung der Gastronomiegeräte<br/>in Deutschland 2000 – 2018 N: 1.140</b> |               |                    |               |
|--|---------------|--------------------|---------------|
| <b>Jahr</b>  | <b>Anzahl</b> | <b>Veränderung</b> |               |
|  |               | <b>absolut</b>     | <b>in %</b>   |
| <b>2000</b>  | <b>66.683</b> |                    |               |
| <b>2002</b>  | <b>57.929</b> | <b>-8.754</b>      | <b>-13,13</b> |
| <b>2004</b>  | <b>50.881</b> | <b>-7.048</b>      | <b>-12,17</b> |
| <b>2006</b>  | <b>44.436</b> | <b>-6.445</b>      | <b>-12,67</b> |
| <b>2008</b>  | <b>41.608</b> | <b>-2.828</b>      | <b>-6,36</b>  |
| <b>2010</b>  | <b>42.192</b> | <b>584</b>         | <b>1,40</b>   |
| <b>2012</b>  | <b>44.814</b> | <b>2.622</b>       | <b>6,21</b>   |
| <b>2014</b>  | <b>46.740</b> | <b>1.926</b>       | <b>4,30</b>   |
| <b>2016</b>  | <b>48.234</b> | <b>1.494</b>       | <b>3,20</b>   |
| <b>2018</b>  | <b>48.162</b> | <b>-72</b>         | <b>-0,15</b>  |
| <b>2000 auf 2008</b>   |               | <b>-25.075</b>     | <b>-37,60</b> |
| <b>2008 auf 2018</b>   |               | <b>6.554</b>       | <b>15,75</b>  |
| <b>2000 auf 2018</b>   |               | <b>-18.521</b>     | <b>-27,77</b> |

Nach einem kontinuierlichen Anstieg der Anzahl der Geldspielgeräte in den Jahren 2008 bis 2016 ist dieser Marktbereich erstmalig von 2016 auf 2018 mit -0,18% im Kurzzeitvergleich wieder leicht rückläufig. Diese an sich positive Entwicklung bedarf einer genaueren Betrachtung.

#### **Rückblick:**

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“** (1). Die Anzahl der klassischen Gaststätten (Schankwirtschaften) 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´s“, „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. Auch der verschärfte, aus gesundheitspolitischer Sicht begrüßenswerte Nichtraucherschutz der Länder, dürfte sich negativ auf die Gästefrequenz auswirken.
- **„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.

Der „klassische Aufstellungsort“ der Geldspielgeräte, die Schankwirtschaft, wird zu einem Auslaufmodell auf der gastronomischen Angebotspalette (2).

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. Statt einer massiven Steigerung, immerhin stellte ein zusätzliches Geldspielgerät ein gesteigertes Aufstellungspotential von 33,3% dar, sank der Bestand der Gastronomiegeräte um 6,36%.

(1) Zum Beispiel NRW: „Der erste Befund zeigt einen klaren Rückgang von Schankwirtschaften in den letzten 20 Jahren. Ihre Zahl sank um 59,1 Prozent von 21.165 auf 8.665. Doch der Vergleich zwischen den kreisfreien Städten und den Landkreisen zeigt, dass das Kneipensterben weniger ein Problem auf dem Land darstellt als in der Stadt. Denn hier, in den kreisfreien Städten erreicht der Rückgang 60,0 Prozent gegenüber 51,6 Prozent auf dem Land. Der Blick auf den Zeitverlauf zeigt, dass das große Kneipensterben schon in den 90er Jahren seinen Höhepunkt hatte. In den sechs Jahren von 1994 bis 2000 schlossen 6.472 Kneipen, in den 14 Jahren danach 6.028“. Quelle: NRW-Atlas, Studie im Auftrag des Westdeutschen Rundfunks, Seite 9, März 2017 **oder:** Laut DEHOGA-Zahlenspiegel III/2016 reduzierte sich die Anzahl der Schankbetriebe in Deutschland von 2006 mit 41.495 Betrieben um 9.845 oder um 23,7% auf 31.650 in 2014.

(2) Laut DEHOGA Bundesverband ist die Anzahl der Schankwirtschaften bundesweit von 2014 auf 2015 um 1,7% gesunken. Quelle: DEHOGA-Zahlenspiegel IV/2016; erschienen Februar 2017

- Die erweiterten Aufstellungsmöglichkeiten sind nicht der Grund für die Steigerung der Geldspielgeräte in gastronomischen Betrieben, aber deren Voraussetzung. Es konnte darüber ein neues Gastronomieformat geschaffen werden: Die sog. Spielcafes. Die Existenzgrundlage dieser Etablissements gründet sich nicht auf den Verkauf von „Schwarzwälder-Kirsch-Torte“, „Assam-Tee“ oder „Arabica-Kaffee“, sondern schwerpunktmäßig auf die Kasseneinhalte der drei (und oftmals mehr) zur Aufstellung gebrachten Geldspielgeräte sowie mancherorts aus den zusätzlichen Einnahmen von Sportwetterterminals und ordnungswidrigen Glücksspielmedien.

Über viele Jahre hinweg galt diese spezielle „Gastronomie-Szene“ als Berliner Phänomen, das insbesondere in Stadtteilen wie Kreuzberg, Neukölln und Wedding verortet werden konnte. Seit 2008 schießen, vornehmlich in Stadtvierteln von Großstädten mit einem erhöhten Anteil von Bürgern mit Migrationshistorie, Betriebe dieses „Dritten Glücksspielmarktes“, ein Konglomerat aus Wettbüros, Sportbistros und Scheinspielhallen, bundesweit wie Pilze aus dem Stadtpflaster.

Eine Differenzierung der Kommunen nach Größenklassen verdeutlicht, dass die überdurchschnittliche Entwicklung des Gastronomiemarktes vor allem in Städten ab 50.000 Einwohnern stattfindet:

| <b>Marktentwicklung der Gastronomiegeräte in Deutschland 2000 und 2008</b> N: 1.252 |               |               |                |              |
|---|---------------|---------------|----------------|--------------|
| <b>Nach Größenklassen der Kommunen</b>  |               |               |                |              |
| Einwohner   | 2000          | 2008          | Veränderung    |              |
|   |               |               | absolut        | in %         |
| < 20.000  | 13.152        | 8.410         | -4.742         | -36,1        |
| 20.000-49.999   | 19.486        | 12.508        | -6.978         | -35,8        |
| 50.000-99.999   | 11.164        | 6.540         | -4.624         | -41,4        |
| > 99.999  | 31.221        | 19.326        | -11.895        | -38,1        |
| <b>Gesamt</b>   | <b>75.023</b> | <b>46.784</b> | <b>-28.239</b> | <b>-37,6</b> |

| <b>Marktentwicklung der Gastronomiegeräte in Deutschland 2008 und 2018</b> N: 1.252 |               |               |              |             |
|---|---------------|---------------|--------------|-------------|
| <b>Nach Größenklassen der Kommunen</b>  |               |               |              |             |
| Einwohner   | 2008          | 2018          | Veränderung  |             |
|   |               |               | absolut      | in %        |
| < 20.000  | 8.410         | 8.550         | 140          | 1,7         |
| 20.000-49.999   | 12.508        | 14.188        | 1.680        | 13,4        |
| 50.000-99.999   | 6.540         | 7.681         | 1.141        | 17,4        |
| > 99.999  | 19.326        | 23.001        | 3.675        | 19,0        |
| <b>Gesamt</b>   | <b>46.784</b> | <b>53.420</b> | <b>6.636</b> | <b>14,2</b> |



### Indizien für die Veränderung des Spielverhaltens an Geldspielgeräten und deren Stellenwert in der Gastronomie-Aufstellung

Es gibt aus Sicht des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. zwei wichtige Indizien dafür, dass sich das Spielverhalten und die Funktion des Automatenspiels in gastronomischen Betrieben wesentlich verändert hat:

- Die Entwicklung der durchschnittlichen Kasseneinhalte der Geldspielgeräte in gastronomischen Betrieben.
- Die Marktentwicklung der Gastronomiegeräte in Hessen.

### Entwicklung der Kasseneinhalte von Geldspielgeräten in gastronomischen Betrieben

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 stiegen die durchschnittlichen Kasseneinhalte der Gastronomiegeräte kontinuierlich an:

| Entwicklung der monatlichen Kasseneinhalte der Gastronomiegeräte |                       |             |       |
|--|-----------------------|-------------|-------|
| Feldstudie   | Kasseneinhalt<br>in € | Veränderung |       |
|  |                       | absolut     | in %  |
| 2006   | 409,03                |             |       |
| 2008   | 566,08                | 157,05      | 38,4  |
| 2010   | 610,47                | 44,39       | 7,8   |
| 2012 (1)   | 610,47                |             |       |
| 2014   | 781,83                | 171,36      | 28,1  |
| 2016   | 1.237,60              | 455,77      | 58,3  |
| 2018   | 1.413,72              | 176,12      | 14,2  |
| 2006 auf 2018  |                       | 1.004,69    | 245,6 |

Der Vergleich der Steigerung der durchschnittlichen monatlichen Kasseneinhalte von Geldspielgeräten in Spielhallen und gastronomischen Betrieben

| Status           | Monatlicher Kasseneinhalt in € |          | Veränderung |       |
|------------------|--------------------------------|----------|-------------|-------|
|                  | 2006                           | 2018     | absolut     | in %  |
| Gastronomiegerät | 409,03                         | 1.413,72 | 1.004,69    | 245,6 |
| Spielhallengerät | 1.533,88                       | 2.682,26 | 1.148,38    | 74,9  |

verdeutlicht, dass die Bespielung von Gastronomiegeräten einem Paradigmenwechsel unterliegt.

(1) Für das Jahr 2012 liegen dem Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. keine gesicherten Erkenntnisse über die Kasseneinhalte der Geldspielgeräte in gastronomischen Betrieben vor.

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 niedrigschwellig erreichbaren 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 (Stamm-) Gaststätte.

So erreichten die Kasseninhalte der Geldspielgeräte in der Gastronomie

- in 2006 lediglich 26,7 %
- in 2018 bereits 52,7 %

des Einspielergebnisses von Geldspielgeräten in Spielhallen.

Die Erhöhung der durchschnittlichen monatlichen Kasseninhalte von Geldspielgeräten in gastronomischen Betrieben, von 409,03 € in 2016 auf 1.413,72 € in 2018 oder um 1.004,69 € bzw. 245,6%, muss als Hinweis darauf gewertet werden, dass sich das Spielverhalten in gastronomischen Betrieben verändert hat.

Es gilt zu bedenken: Bei den Kasseninhalten der Geldspielgeräte handelt es sich um Durchschnittswerte. Der Durchschnittswert der Gastronomiegeräte mischt 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. Hier handelt es sich um gastronomische Betriebe, die den Charakter von Scheinspielhallen aufweisen.

### **Marktverlagerung des Automatenspiels aus Spielhallen in gastronomische Betriebe? Die Marktentwicklung der Gastronomiegeräte in Hessen**

Das Bundesland Hessen führte im Mai 2014 als bislang einziges Flächenbundesland die Möglichkeit der landesweiten Spielersperre in Spielhallen ein. 13.385 hessische Spieler (Stand: 20.12.2016) nutzten in der Folge die Selbstsperre (1). Die Möglichkeit der Spielersperre besteht in gastronomischen Betrieben nicht, das heißt: In Spielhallen gesperrte Spieler können auch weiterhin auf das Angebot der Geldspielgeräte in der Gastronomie ausweichen (2).

Hat die Möglichkeit der landesweiten Sperre in hessischen Spielhallen Einfluss auf die Entwicklung des Marktes der Geldspielgeräte in gastronomischen Betrieben?

- (1) Quelle: „Spielersperre als Präventionsmaßnahme – Erfahrungen aus Hessen“, Diakonisches Werk Kassel, 2017
- (2) Die Möglichkeit, sich als problematischer/pathologischer Spieler zu sperren bzw. im Falle fehlender eigener Problemeinsicht fremd gesperrt zu werden, ist ein wichtiges Hilfsmittel des Spielerschutzes und muss aus Sicht des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. bundesweit und Spielmedien-übergreifend vom Gesetzgeber eingeführt werden. Allerdings ersetzt die Spielersperre keine Beratung oder therapeutisch notwendigen Angebote. Allein die Spielersperre ist kein Garant für den gefährdeten Spieler, sein problematisches Spielverhalten aufgeben zu können. Hier liegt die Gefahr, dass der in Spielhallen gesperrte Spieler auf andere Spielorte (z.B. Geldspielgeräte in der Gastronomie) oder Glücksspielmedien (z.B. Glücksspielangebote im Internet) ausweicht.

| <b>Geldspielgeräte in gastronomischen Betrieben nach Ländern N: 1.334</b> |                          |               |                    |             |
|---|--------------------------|---------------|--------------------|-------------|
| <b>Bundesland</b>   | <b>Gastronomiegeräte</b> |               | <b>Veränderung</b> |             |
|   | <b>2014</b>              | <b>2018</b>   | <b>absolut</b>     | <b>in %</b> |
| <b>Hessen</b>   | <b>5.724</b>             | <b>7.575</b>  | <b>1.851</b>       | <b>32,3</b> |
| <b>Saarland</b>   | <b>1.842</b>             | <b>2.207</b>  | <b>365</b>         | <b>19,8</b> |
| <b>Sachsen</b>  | <b>1.507</b>             | <b>1.708</b>  | <b>201</b>         | <b>13,3</b> |
| <b>Mecklenburg-Vorpommern</b>   | <b>271</b>               | <b>303</b>    | <b>32</b>          | <b>11,8</b> |
| <b>Brandenburg</b>  | <b>960</b>               | <b>1.048</b>  | <b>88</b>          | <b>9,2</b>  |
| <b>Schleswig-Holstein</b>   | <b>1.307</b>             | <b>1.378</b>  | <b>71</b>          | <b>5,4</b>  |
| <b>Baden-Württemberg</b>  | <b>13.945</b>            | <b>14.167</b> | <b>222</b>         | <b>1,6</b>  |
| <b>Bremen</b>   | <b>849</b>               | <b>857</b>    | <b>8</b>           | <b>0,9</b>  |
| <b>Sachsen-Anhalt</b>   | <b>664</b>               | <b>662</b>    | <b>-2</b>          | <b>-0,3</b> |
| <b>Rheinland-Pfalz</b>  | <b>3.388</b>             | <b>3.230</b>  | <b>-158</b>        | <b>-4,7</b> |
| <b>Thüringen</b>  | <b>525</b>               | <b>497</b>    | <b>-28</b>         | <b>-5,3</b> |
| <b>Niedersachsen</b>  | <b>3.832</b>             | <b>3.589</b>  | <b>-243</b>        | <b>-6,3</b> |
| <b>Nordrhein-Westfalen</b>  | <b>17.486</b>            | <b>16.161</b> | <b>-1.325</b>      | <b>-7,6</b> |
| <b>Gesamt</b>   | <b>52.300</b>            | <b>53.382</b> | <b>1.082</b>       | <b>2,1</b>  |

|                |                                     |
|----------------|-------------------------------------|
| <b>Bayern</b>  | <b>keine vergleichbaren Angaben</b> |
| <b>Berlin</b>  | <b>keine vergleichbaren Angaben</b> |
| <b>Hamburg</b> | <b>keine vergleichbaren Angaben</b> |

Um die Auswirkungen der Entwicklung des Marktes der Geldspielgeräte in gastronomischen Betrieben bzgl. des Aspektes der Marktverlagerung deutlich zu machen, wurden die Angaben der Kommunen in den Jahren 2014, dem Jahr der Umsetzung der landesweiten Spielhallensperre in Hessen, und 2018 verglichen.

Die Veränderung des Gastronomiemarktes in Hessen setzt sich deutlich von der Entwicklung in den anderen Bundesländern ab. Diese Entwicklung ist aus Sicht des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. nicht zufällig, sondern der Beleg für eine Marktverlagerung.

## 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 Seite 16.

| Kurzzeitvergleich: Kasseninhalte der Geldspielgeräte in Spielhallen 2016-2018 |                        |            |        |                     | N: 1.634 Kommunen |      |
|---|------------------------|------------|--------|---------------------|-------------------|------|
| Jahr  | Kasseninhalt pro Monat | Anzahl GSG | Monate | Kasseninhalt gesamt | Veränderung       |      |
|   |                        |            |        |                     | in €              | in % |
| 2016  | 2.428,79 €             | 154.342    | 12     | 4.498.371.674 €     |                   |      |
| 2018  | 2.682,26 €             | 143.525    | 12     | 4.619.656.398 €     | 121.284.724 €     | 2,70 |

| Langzeitvergleich: Kasseninhalte der Geldspielgeräte in Spielhallen 2006-2018 |                        |            |        |                     | N: 1.523 Kommunen |       |
|---|------------------------|------------|--------|---------------------|-------------------|-------|
| Jahr  | Kasseninhalt pro Monat | Anzahl GSG | Monate | Kasseninhalt gesamt | Veränderung       |       |
|   |                        |            |        |                     | in €              | in %  |
| 2006  | 1.533,88 €             | 82.735     | 12     | 1.522.866.742 €     |                   |       |
| 2008  | 1.593,84 €             | 101.175    | 12     | 1.935.081.144 €     | 412.214.402 €     | 27,07 |
| 2010  | 1.801,66 €             | 122.608    | 12     | 2.650.775.151 €     | 715.694.007 €     | 36,99 |
| 2012  | 1.801,66 €             | 147.013    | 12     | 3.178.409.299 €     | 527.634.148 €     | 19,90 |
| 2014  | 2.426,41 €             | 151.328    | 12     | 4.406.205.270 €     | 1.2227.795.971 €  | 38,63 |
| 2016  | 2.428,79 €             | 147.717    | 12     | 4.305.282.869 €     | -100.922.401 €    | -2,29 |
| 2018  | 2.682,26 €             | 137.423    | 12     | 4.423.250.592 €     | 117.967.723 €     | 2,74  |

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

- 2016 mit 2.428,79 €
- 2018 mit 2.682,26 €

um durchschnittlich 253,47 € oder 10,4% erhöht.

Trotz Abbau von

- 10.817 Geldspielgeräten im Kurzzeitvergleich (-7,01%)
- 10.294 Geldspielgeräten im Langzeitvergleich (-6,97%)

von 2016 auf 2018 ergibt sich durch die gestiegenen durchschnittlichen Kasseninhalte der Spielhallengeräte ein deutlich höherer Gesamtkasseninhalt von

- 121.284.724 € im Kurzzeitvergleich (2,70%)
- 117.967.723 € im Langzeitvergleich (2,74%)

## 6 Spieleraufwendungen/Kasseninhalte der Geldspielgeräte in gastronomischen Betrieben

| Kasseninhalte der Geldspielgeräte in gastronomischen Betrieben 2016-2018 |                        |            |        |                     | N: 1.377 Kommunen |       |
|--|------------------------|------------|--------|---------------------|-------------------|-------|
| Jahr   | Kasseninhalt pro Monat | Anzahl GSG | Monate | Kasseninhalt gesamt | Veränderung       |       |
|  |                        |            |        |                     | in €              | in %  |
| 2016   | 1.237,60 €             | 55.289     | 12     | 821.107.997 €       |                   |       |
| 2018   | 1.413,72 €             | 55.188     | 12     | 936.244.552 €       | 115.136.555 €     | 14,02 |

| Kasseninhalte der Geldspielgeräte in gastronomischen Betrieben 2006-2018 |                        |            |        |                     | N: 1.140 Kommunen |       |
|--|------------------------|------------|--------|---------------------|-------------------|-------|
| Jahr   | Kasseninhalt pro Monat | Anzahl GSG | Monate | Kasseninhalt gesamt | Veränderung       |       |
|  |                        |            |        |                     | in €              | in %  |
| 2006   | 409,03 €               | 45.760     | 12     | 224.606.554 €       |                   |       |
| 2008   | 566,08 €               | 42.931     | 12     | 291.628.566 €       | 67.022.012 €      | 29,84 |
| 2010   | 610,47 €               | 43.369     | 12     | 317.705.681 €       | 26.077.115 €      | 8,94  |
| 2012   | 610,47 €               | 46.068     | 12     | 337.477.584 €       | 19.771.902 €      | 6,22  |
| 2014   | 781,83 €               | 48.092     | 12     | 451.197.220 €       | 113.719.637 €     | 33,70 |
| 2016   | 1.237,60 €             | 49.630     | 12     | 737.065.056 €       | 285.867.836 €     | 63,36 |
| 2018   | 1.413,72 €             | 49.552     | 12     | 840.631.841 €       | 103.566.785 €     | 14,05 |

Die monatlichen Kasseninhalte der Geldspielgeräte in gastronomischen Betrieben haben sich für die Untersuchungszeiträume

- 2016 mit 1.237,60 €
- 2018 mit 1.413,72 €

um durchschnittlich 176,12 € oder 14,2% erhöht.

Trotz Abbau von

- 101 Geldspielgeräten im Kurzzeitvergleich (-0,18%)
- 78 Geldspielgeräten im Langzeitvergleich (-0,16%)

von 2016 auf 2018 ergibt sich durch die gestiegenen durchschnittlichen Kasseninhalte der Spielhallengeräte ein deutlich höherer Gesamtkasseninhalt von

- 115.136.555 € im Kurzzeitvergleich (14,02%)
- 103.566.785 € im Langzeitvergleich (14,05%)

## Kein Fazit

Bei der Untersuchung „Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland“ handelt es sich um eine bundesweite Markterhebung. Bei einem Fazit erwartet der Leser einen imaginären „großen Bruchstrich“ unter die erhobenen Marktdaten, sprich eine kommentierte Zusammenfassung der Ergebnisse. Dieses ist dem Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. bei der vorliegenden Untersuchung nicht möglich, ohne sich in Verallgemeinerungen zu verlieren.

Es gibt einen gewichtigen Grund, der ein allgemeines Fazit verbietet:

Die Umsetzung des Verbotes der Mehrfachkonzessionen und des Abstandsgebotes zwischen Spielhallenstandorten verläuft in den einzelnen Bundesländern höchst unterschiedlich. Länder wie Niedersachsen und Sachsen haben das Verbot von Mehrfachkonzessionen mit deutlich höherer Intensität und Ernsthaftigkeit umgesetzt als vergleichsweise Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg oder Bayern.

Aus den höchst unterschiedlichen Marktentwicklungen der einzelnen Bundesländer ein, die landeshoheitlichen Unterschiede nivellierendes Fazit ziehen zu wollen, wäre grob irreführend. Es gilt vielmehr seriös zu untersuchen, warum die Umsetzung der Vorgaben des GlüStV in den einzelnen Bundesländern derart unterschiedlich verläuft. Mit dieser Aufgabe ist die vorliegende Untersuchung überfordert. Diese Aufgabe gehört in den Zuständigkeitsbereich der Landespolitik.

Letztlich: Es bleibt zu hoffen, dass die Evaluierung des GlüStV dazu führt, dass die politisch Verantwortlichen ihre selbst formulierten Ziele ernst nehmen, deshalb

## Zur Erinnerung:

### § 1 Ziele des Staatsvertrages

Ziele des Staatsvertrages sind gleichrangig

1. das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen,
2. durch ein begrenztes, eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellendes Glücksspielangebot den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken,

....

### § 25 Beschränkungen von Spielhallen

- (1) Zwischen Spielhallen ist ein Mindestabstand einzuhalten (Verbot von 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.