

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung über die Auswirkungen der Änderung der Spielverordnung

1. Auftrag

Der Deutsche Bundestag hat am 20. April 1989 den Antrag der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. vom 15. Februar 1989 zur Verhinderung von negativen städtebaulichen Auswirkungen von Spielhallen und Änderung der umsatzsteuerlichen Behandlung von Geldspielgeräten (Drucksache 11/3999) beschlossen. Die Bundesregierung wird darin aufgefordert, Maßnahmen im Bau-, Steuer- und Gewerberecht zu treffen sowie auf den Abschluß von Selbstbeschränkungsvereinbarungen der Automatenwirtschaft hinzuwirken, durch die die Spielanreize der Geldspielgeräte verringert werden. Diese Forderungen sind inzwischen erfüllt worden.

Ergänzend wurde die Bundesregierung unter Nummer II.6 aufgefordert, binnen drei Jahren über die Auswirkungen der Änderung der Spielverordnung (SpielV) vom 11. Dezember 1985 zu berichten. Dem wird mit vorliegendem Bericht nachgekommen.

2. Umsetzung der vorstehend erwähnten übrigen Punkte des Beschlusses

2.1

Die Forderung unter Nummer II.1 ist durch die Vierte Verordnung zur Änderung der Baunutzungsverordnung vom 23. Januar 1990 (BGBl. I S. 127, Neufassung S. 132) verwirklicht worden. Hierdurch wurden die für

die Einrichtung von Spielhallen zulässigen Baugebiete erheblich reduziert.

2.2

Den umsatzsteuerrechtlichen Konsequenzen aus der Forderung Nummer II.2 ist durch Schreiben des Bundesministers der Finanzen vom 7. Juni 1991 betr. die Ermittlung der Berechnungsgrundlage für die Umsätze aus Geldspielgeräten mit Gewinnmöglichkeit ab dem 1. Juli 1991 (BStBl I S. 538) Rechnung getragen worden:

- Jedes entgeltliche Spiel bewirkt einen Umsatz, gleichgültig, ob es durch Geldeinwurf oder Abbuchung des Einsatzes vom Münz- bzw. Gewinnspeicher in Gang gesetzt wird.
- Das Entgelt ist mittels Zählwerks zu ermitteln, andernfalls sind die Umsätze nach § 162 AO zu schätzen.
- Für Altgeräte (die noch nicht § 13 Nr. 6 SpielV i. d. F. vom 25. Oktober 1990 entsprechen) wurde eine bis zum 31. Dezember 1993 befristete Billigkeitsregelung getroffen. Der Besteuerung wird nicht der gesamte Umsatz, sondern — wie bislang — der Kasseneintrag zugrunde gelegt, der allerdings ab 1. Juli 1991 mit 2 und ab 1. Januar 1993 mit 2,5 zu vervielfachen ist (sog. Multiplikator).

Zum Einbau eines manipulationssicheren Zählwerks haben sich die Hersteller von Geldspielgeräten in der

unter Nummer 4 erwähnten Selbstbeschränkungsvereinbarung verpflichtet.

2.3

Zur Erfüllung der Forderung unter Nummer II.3, daß entsprechend der Mehrwertsteuersystematik die Mindestausschüttungsquote sich nur auf den Einsatz ohne gesetzliche Verbrauchsteuern bezieht, ist am 25. Oktober 1990 die Zweite Verordnung zur Änderung der Spielverordnung (BGBl. I S. 2392) erlassen worden.

2.4

Die Automatenwirtschaft hat am 15. November 1989 Selbstbeschränkungsvereinbarungen beschlossen, die dem Deutschen Bundestag mit Bericht der Bundesregierung vom 15. Januar 1990 vorgelegt worden sind (Drucksache 11/6224). Hierdurch ist den Forderungen unter Nummer II.4, 7, 8 Rechnung getragen worden. Sie sind zusammen mit der vorstehend erwähnten Änderung der Spielverordnung in Kraft getreten. Die Vereinbarungen zielen darauf ab, die Spielanreize der Geldspielgeräte wesentlich zu vermindern, indem insbesondere die Sonderspielgewinne gesenkt, die Höchstbeträge im Münz- und Gewinnspeicher halbiert, eine Zwangspause von drei Minuten nach 1stündigem Dauerspiel eingerichtet und die Aufstellung von Geldspielgeräten nur noch in 2er Gruppen gestattet wird. Die Geräte sind mit Aufdrucken versehen, die auf die Gefahren des Vielspielens hinweisen, und mit manipulationssicheren Zählwerken ausgerüstet, worauf oben schon hingewiesen wurde.

3. Spielrechtliche Rechtsgrundlagen

Nach § 3 SpielV a. F. durften in Spielhallen höchstens drei Geldspielgeräte aufgestellt werden. Unter Spielhalle hatte der Verordnungsgeber zwar einen Gewerbebetrieb verstanden, eine großzügige Interpretation des Begriffs als Spielraum eröffnete den Gewerbebetreibenden aber die Möglichkeit, durch Unterteilung eines Betriebes in mehrere Spielräume (Spielhallen) die Höchstzahl der Geldspielgeräte zu vervielfachen. Dies führte zu einer Massierung von Geldspielgeräten auf engem Raum und war mitursächlich für den Spielhallenboom der 80er Jahre. Da sich das Bundesverwaltungsgericht am 9. Oktober 1984 in verschiedenen Musterprozessen (Gewerbearchiv 1985, 84ff.) gegen den betrieblichen zugunsten eines lediglich raumbezogenen Spielhallenbegriffs ausgesprochen hatte, wurde § 3 SpielV am 11. Dezember 1985 geändert. Verwirklicht wurde in dem neuen Absatz 2 die sog. qm-Lösung, wonach in Spielhallen nur noch je 15 qm Grundfläche ein Geldspielgerät (maximal zehn pro Halle) aufgestellt werden darf. Nach der Übergangsregelung des § 3 Abs. 3 durften Altunternehmen bis zum 1. Januar 1991 ihren alten Bestand beibehalten, hatten ihn zu diesem Datum um ein Drittel zu reduzieren und müssen ab 1. Januar 1996 das neue

Recht anwenden. Nach der Verordnungsbegründung (S. 4 BR-Drucksache 496/85) sollte hierdurch eine spürbare Reduzierung der in Spielhallen zulässigen Geldspielgeräte bezweckt werden (Abbau um etwa ein Drittel).

4. Tatsachenermittlung

4.1 difu-Institut

Um die Auswirkungen der Spielverordnungsänderung deutlich zu machen, wurde dem Deutschen Institut für Urbanistik (difü-Institut), Berlin, am 23. November 1989 der Auftrag erteilt, eine Befragung und Analyse der Spielhallenproblematik in der Bundesrepublik Deutschland vorzunehmen. Aufgrund der damaligen politischen Situation konnte er sich selbstverständlich nur auf die alten Bundesländer beziehen. Das Institut erschien hierfür besonders geeignet, weil es in der Anhörung des Wirtschaftsausschusses des Deutschen Bundestages zur Spielhallenproblematik am 20. Juni 1988 als Gutachter aufgetreten war und hierbei auf Daten der Kommunen zurückgreifen konnte, die bis zum Jahr 1980 zurückreichten.

Das difü-Institut wurde gebeten, unter Fortschreibung seiner bisherigen Erkenntnisse die Entwicklung der Spielhallen zwischen dem 20. Dezember 1985 (Inkrafttreten der Änderungsverordnung) und dem Jahreswechsel 1990/1991 (Ablauf der ersten Übergangsfrist) in bezug auf Spielhallenerlaubnisse, -standorte und Geldspielgeräte in Spielhallen unter Einbeziehung von Wanderungsbewegungen darzustellen und hierbei auf die Auswirkungen der Änderungen im Steuer-, Gewerbe- und Baurecht aufgrund des Bundestagsbeschlusses einzugehen.

Das Institut hat für die Jahre 1989 und 1990 jeweils Zwischenberichte erstattet und im Mai 1992 den abschließenden Bericht vorgelegt, der als Anlage beigefügt ist. Befragt wurden 250 Ordnungsämter in den alten Bundesländern, und zwar sämtliche Ordnungsämter der Städte mit mehr als 50 000 Einwohnern (150 Städte) sowie eine repräsentative Auswahl der Städte mit 20 000 bis 50 000 Einwohnern (100 Städte). Maßgeblich hierfür war, daß einerseits eine Vollerhebung bei sämtlichen Ordnungsämtern der alten Bundesländer organisatorisch und finanziell nicht durchführbar gewesen wäre und andererseits die Spielhallenproblematik generell eher in Mittel- und Großstädten auftrat. Dies hat allerdings die Konsequenz, daß in den Ergebnissen Städte mit mehr als 50 000 Einwohnern überrepräsentiert und kleinere Gemeinden mit weniger als 20 000 Einwohnern nicht erfaßt sind.

4.2 Landeswirtschaftsressorts

Die neuen Bundesländer konnten nicht in die Umfrage — auch nicht nachträglich — einbezogen werden, weil dort aufgrund der bis zum Beitritt völlig unterschiedlichen Rechtssituation eine nicht vergleichbare Ausgangslage bestand. Vor der sog. Wende hatte das Aufstellen von Geldspielgeräten im

Gebiet der damaligen DDR keinerlei Bedeutung. Dies änderte sich erst mit dem Gewerbegesetz der DDR vom 6. März 1990 (GBl. I S. 138), das in § 3 i. V. m. der Anlage zur (Ersten) Durchführungsverordnung zum Gewerbegesetz vom 8. März 1990 u. a. Spielautomaten, Spielcasinos und Glücksspiele gegen Geld zu den erlaubnispflichtigen Gewerben erklärt hatte. In Ausführung hierzu war die Anordnung des Ministers für Wirtschaft der DDR über das gewerbsmäßige Aufstellen von Spielgeräten, die Veranstaltung von anderen Spielen mit Gewinnmöglichkeit und das Betreiben von Spielhallen vom 6. August 1990 (GBl. I S. 1397, in Kraft getreten am 4. September 1990) ergangen, die sich weitgehend an das westdeutsche Spielrecht der §§ 33 cff. GewO und der Spielverordnung anlehnte. Zur zahlenmäßigen Begrenzung der Geldspielgeräte wurde darin von vornherein auf die o. a. qm-Lösung, verbunden mit der absoluten Grenze von zehn Geräten pro Spielhalle, abgestellt (§ 9 Abs. 2), so daß auch schon aus diesem Grund keine Kompatibilität mit den westdeutschen Eckdaten der Untersuchung bestand.

Die gewerberechtlichen Vorschriften der DDR wurden nach Artikel 8 des Einigungsvertrages vom 31. August 1990 (BGBl. II S. 885) mit Wirkung vom 3. Oktober 1990 durch Bundesrecht abgelöst, soweit durch den Vertrag, insbesondere dessen Anlage 1, nichts anderes bestimmt war. Für die Spielverordnung enthielt der Einigungsvertrag folgende Übergangsmaßnahmen (BGBl. II S. 1001):

„Geldspielgeräte, die den Anforderungen der §§ 13 und 14 Spielverordnung nicht entsprechen, aber vor dem Tage des Wirksamwerdens des Beitritts befugt aufgestellt worden sind, können bis zum 31. Dezember 1991 unter Beachtung der Vorschriften der Verordnung im übrigen aufgestellt bleiben.“

Entsprechendes regelte zuvor schon § 18 der Anordnung vom 6. August 1990. Beide Vorschriften waren aus Gründen des Vertrauensschutzes für solche Aufsteller von Geldspielgeräten in der damaligen DDR nötig gewesen, die nach Öffnung der innerdeutschen Grenzen am 9. November 1989 Geldspielgeräte erworben hatten, deren Aufstelldauer (vier Jahre) abgelaufen war.

Diese Situation gab Anlaß, in Ergänzung der Auftragsvergabe an das difu-Institut die neuen Bundesländer im Rahmen einer repräsentativen Umfrage um Stellungnahme zu bitten, ob die Spielverordnung eingehalten werde, insbesondere die Vorschriften über die zulässigen Aufstellorte (§ 1), die Zahl der Geräte (§ 3), die Zulassung (§ 13), die Selbstbeschränkungsvereinbarung der Automatenwirtschaft bezüglich der Verpflichtung, Geldspielgeräte nur noch in 2er Gruppen aufzustellen und das Phänomen der sog. Spielsucht aufgetreten sei.

Zur Abrundung der Information wurden zusätzlich die Wirtschaftsressorts der alten Bundesländer um ihre Erfahrungen bezüglich des Ablaufs der ersten Übergangsfrist des § 3 Abs. 3 Satz 1 SpielV sowie ebenfalls zur Verwirklichung des vorstehend erwähnten Punktes der Selbstbeschränkungsvereinbarung gebeten.

5. Ergebnis

5.1 Ordnungsgemäßer Abbau der Geldspielgeräte

Die unter Nummer 4.2 erwähnte Umfrage hat aufgrund flächendeckender bzw. stichprobenmäßiger Kontrollen der Wirtschaftsressorts der alten Bundesländer grundsätzlich die Einhaltung des § 3 Abs. 3 Satz 1 SpielV bestätigt, wonach in alten Spielhallen, die nicht den flächenmäßigen Anforderungen des § 3 Abs. 2 genügen, zum 1. Januar 1991 ein Drittel der Geldspielgeräte abgebaut werden mußte. In einzelnen Fällen sind Verstöße festgestellt worden, die dann — nach entsprechenden behördlichen Hinweisen — abgestellt worden sind.

5.2 Zahlenmäßige Auswirkungen

Wie oben unter Nummer 1 ausgeführt, war der Verordnungsgeber im Jahr 1985 davon ausgegangen, daß die neuen Maßnahmen den Bestand der Geldspielgeräte in Altspielhallen nach Ablauf der zweiten Übergangsfrist (1. Januar 1996) um etwa ein Drittel reduzieren werden. Diese Schlußfolgerung basiert — wie in der Begründung (BR-Drucksache 496/85) ausgeführt — auf einer von der Forschungsstelle für den Handel e. V. für das Jahr 1984 ausgeführten Untersuchung, wonach bei 664 Spielhallenbetrieben die durchschnittliche Spielhallengröße 96 qm und die durchschnittliche Grundfläche pro Geldspielgerät 8,6 qm betrug, und der weiteren Annahme, daß der Verordnungsentwurf in der vorgelegten Fassung vom Bundesrat gebilligt würde. Hiernach sollten die (später verwirklichten) 15 qm/Geldspielgerät lediglich bis zu einer Grundfläche der Spielhalle von 120 qm gelten, darüber hinaus waren 20 qm/Gerät vorgesehen, was zu einer weiteren Ausdünnung geführt hätte. Letzteres wurde vom Bundesrat verworfen.

Wenn nun das difu-Institut in seinem Schlußbericht zu dem Ergebnis kommt, daß die Zahl der Geldspielgeräte im Jahr 1991 im Vergleich zu 1990 um 9,6% abgenommen (S. 9, in seinem Zwischenbericht für 1990 hatte es noch einen Rückgang von 14,1% angenommen), die Zahl der Geldspielgeräte im gesamten Berichtszeitraum jedoch um 50,9% zugenommen hat (S. 14), so darf hieraus nicht gefolgert werden, daß die Ziele der Verordnung nicht verwirklicht worden wären.

Ziel der Verordnung war es, der Massierung von Geldspielgeräten auf engem Raum entgegenzuwirken, den Flächenstandard ganz erheblich anzuheben und damit unerwünschte Spielanreize der Geldspielgeräte zu verringern. Diese Entzerrung hat die Änderungsverordnung von 1985 sicherlich bewirkt, wenn auch die letzten Konsequenzen erst im Jahr 1996 eintreten werden, wenn die Altunternehmen die flächenmäßigen Anforderungen (15 qm/Geldspielgerät) in vollem Umfang beachten müssen, so daß kleine Spielhallen dann nicht mehr wirtschaftlich betrieben werden können und schließen werden. Die Verordnung konnte jedoch nicht verhindern, daß auf der Basis 15 qm/Geldspielgerät mit der Höchstbegrenzung von zehn Geräten pro Halle neue Betriebe

errichtet wurden. Dies ist in erheblichem Umfang geschehen, wie nachfolgend dargelegt wird. Diese Entwicklung war im übrigen Anlaß für den Deutschen Bundestag, sich mit der sog. Spielhallenflut zu befassen und die Bundesregierung aufzufordern, die eingangs erwähnten Maßnahmen hiergegen zu treffen. Die Beteiligten waren dabei davon ausgegangen, daß sämtliche Maßnahmen als Paket zu betrachten seien, so daß erst die Verwirklichung aller Teile gemeinsam den erwünschten beruhigenden Effekt auslösen werde. Die Untersuchung des difu-Instituts zeigt auf, daß diese Maßnahmen gegriffen haben.

5.3 Allgemeine Ergebnisse der Untersuchung des difu-Instituts

Einen Überblick über die Veränderungen des Gesamtbestandes von Spielhallenerlaubnissen, -standorten und Geldspielgeräten in Spielhallen über den gesamten Berichtszeitraum der Jahre 1985 bis 1991 gibt das Schaubild auf Seite 14 des Gutachtens. Hiernach hat sich die Zahl der

- Spielhallenerlaubnisse um 11,6%,
- Spielhallenstandorte um 58,9% und
- Geldspielgeräte in Spielhallen um 50,9%

erhöht. Die gravierenden Änderungen liegen allerdings im ersten 2-Jahresabschnitt von 1985 bis 1987. Hier sind Steigerungen für die untersuchten drei Bereiche um 14,5, 38,1 und 55 % zu verzeichnen, die in den beiden folgenden 2-Jahresabschnitten dann zumindest abflachten (Spielhallenstandorte) oder sogar wieder teilweise rückgängig gemacht wurden (Spielhallenerlaubnisse, Geldspielgeräte).

Die Steigerungen innerhalb des ersten 2-Jahresabschnitts sind durch den Nachholbedarf des Gewerbes bedingt, der auf die zurückhaltende Genehmigungspraxis der Verwaltungsbehörden in bezug auf Spielhallenerlaubnisse bis zum Erlaß der Grundsatzentscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts am 9. Oktober 1984 und das Inkrafttreten der Änderungsverordnung vom 11. Dezember 1985 zurückzuführen sind. Spätere Bewegungen dienen der Konsolidierung des Gewerbes im Hinblick auf den Ablauf der beiden Übergangsfristen (1991, 1996). Es liegt auf der Hand, daß Betreiber von Spielhallenkomplexen, die aus einer Vielzahl von Spielräumen (Spielhallen) mit geringer Grundfläche bestehen, sich um neue Standorte bemühen, da abzusehen ist, daß die Altunternehmen nach Ablauf der zweiten Übergangsfrist nicht mehr wirtschaftlich betrieben werden können. So mußte, um ein realistisches Beispiel zu bringen, ein Spielhallenkomplex mit einer Gesamtgrundfläche von 60 qm und fünf Einzelerlaubnissen alten Rechts seine ursprünglich zulässige Zahl von 15 Geldspielgeräten zum 1. Januar 1991 auf zehn und muß sie zum 1. Januar 1996 nochmals auf vier verringern. Letzteres setzt allerdings voraus, daß die Spielräume zu einer Halle zusammengefaßt werden, da in Räumen mit einer geringeren Grundfläche als 15 qm eines Spielhallenkomplexes dann keine Geldspielgeräte mehr

installiert werden dürfen. In einer teuren Geschäftslage dürfte dann kaum noch die Miete zu erwirtschaften sein. Derartige Spielhallenkomplexe werden daher weitgehend zum 1. Januar 1996 aufgegeben werden müssen. Für Spielhallenkomplexe mit einer geringen Zahl an Spielräumen (Spielhallen) und größerer Grundfläche stellte sich andererseits schon mit Ablauf der ersten Übergangsfrist die Frage der Umstellung. Ein Spielhallenkomplex mit einer Grundfläche von 150 qm, gleichmäßig verteilt auf fünf Spielräume, der seinen Bestand zum 1. Januar 1991 auf zehn Geräte verringern mußte, kann diese Zahl auch unter Anwendung des neuen Rechts (§ 3 Abs. 2) betreiben und hat zudem, durch Zusammenlegung der einzelnen Spielräume, die Möglichkeit, seinen Betrieb zu modernisieren und attraktiver zu gestalten. So ist es nicht verwunderlich, daß die Untersuchung des difu-Instituts derartige Umwandelungsgenehmigungen 1989 mit 26,1 %, 1990 mit 35,9 % und 1991 sogar mit 46 % der insgesamt erteilten Genehmigungen ermittelt hat (s. S. 14). Nach Schätzungen des Instituts haben inzwischen etwa 60 % der Spielhallenstandorte Erlaubnisse neuen Rechts (s. S. 9, 15), in denen rd. zwei Drittel der Geldspielgeräte betrieben werden (s. S. 11). Keinen Widerspruch hierzu bedeutet es, daß das Institut auf Seite 6 schätzt, daß sich der Gesamtbestand der Erlaubnisse Ende 1991 aus rd. einem Drittel Neuerlaubnissen und zwei Drittel Alterlaubnissen zusammensetzt. Spielhallenstandorte besaßen früher mehrere Erlaubnisse (je Spielraum eine), heute benötigen sie nur noch eine je Standort. Die zwei Drittel Alterlaubnisse umfassen daher allenfalls ein Drittel der Geräte. Beides wird dann, wie oben ausgeführt, nach Ablauf der zweiten Übergangsfrist 1996 kräftig abschmelzen.

5.4 Ergebnisse der Untersuchung des difu-Instituts im einzelnen

Diese generellen Bemerkungen sollen nun durch die speziellen Untersuchungsergebnisse des difu-Instituts zur Entwicklung der drei untersuchten Bereiche — Spielhallenerlaubnisse, -standorte und Geldspielgeräte in Spielhallen — untermauert werden, wobei einen guten Gesamtüberblick über alle das Schaubild 2 auf Seite 6 des Gutachtens gewährt.

Bezüglich der Erlaubnisse unterscheidet das difu-Institut zwischen jährlich erteilten Erlaubnissen und der Entwicklung des Gesamtbestandes an Erlaubnissen (Nr. 3.1 und 3.2, S. 4 ff.). Die ersteren Zahlen bezeichnet es zutreffend als nicht sehr aussagekräftig, da jeder Gewerbebezweig — so auch das Spielhallengewerbe — Betriebseröffnungen und -schließungen zu verzeichnen hat, so daß die Zahl lediglich der Betriebseröffnungen nichts besagt.

Aussagekräftig sind dagegen die Zahlen zur Entwicklung des Gesamtbestandes. Sie sind 1985 wegen der oben aufgezeigten Entwicklung kräftig gestiegen, hatten geringe Steigerungsraten in den Jahren 1986 bis 1988 und waren seitdem rückläufig. Dies ist sehr gut aus dem Schaubild 4 auf Seite 7 ersichtlich, wonach 1988 die Spitze erreicht wurde und seitdem Rückgänge zu verzeichnen sind.

Beim Gesamtbestand der Spielhallenstandorte (Schaubild 5, S. 8) zeigt sich in den Jahren 1985 bis 1987 eine sehr dynamische Entwicklung, ab 1988 sind die Steigerungsraten dann zwar verhaltener, jedoch immer noch deutlich sichtbar. Erst 1991 kann mit einer Steigerungsrate von 0,4 % von einer Stagnation gesprochen werden.

Der Gesamtbestand an Geldspielgeräten in Spielhallen ist durch kräftige Steigerungen in den Jahren 1985 bis 1988 geprägt, deren Gründe oben dargelegt sind. Nach einer geringeren Zunahme im Jahr 1989 blieb der Bestand im Jahr 1990 praktisch konstant und nahm 1991 nach Ablauf der ersten Übergangsfrist erwartungsgemäß ab (Schaubild 6, S. 10). Der Bestand ist aufgrund dessen in etwa auf denjenigen des Jahres 1987 gesunken.

Das difu-Institut kommt aufgrund dessen zu dem Resümee (S. 14), daß die geänderte Spielverordnung allein nicht geeignet war, die dynamischen Zuwachsraten der Spielhallen in den Jahren 1986/1987 in entscheidendem Umfang einzudämmen. Dies sei aufgrund der neuen Vorschriften so auch nicht zu erwarten gewesen, weil die Verordnung die Zahl der Spielhallen nicht begrenzte, sondern lediglich das Verhältnis der Aufstellfläche zur Zahl der Geldspielgeräte festlegte und insofern nur erwartet werden konnte, daß die erforderliche Flächenbereitstellung für die Geldspielgeräte zu einem höheren Anteil an Mietbelastungen in der Gesamtkalkulation führen konnte. Solange jedoch die Marktbedingungen für Spielhallen günstig erschienen und weitere restriktive Maßnahmen nicht in Kraft traten, konnte die neue Spielverordnung auf die von den Marktbedingungen bestimmte Spielhallendynamik keinen entscheidenden Einfluß nehmen. Erst im Zusammenhang mit dem eingangs in Nummern 1 und 2 erwähnten Bündel öffentlich rechtlicher Maßnahmen einschließlich der von den meisten Bundesländern stark angehobenen Vergnügungssteuersätze habe seit 1988 eine Beruhigung eingesetzt. Es führt dann auf Seite 17 weiter aus, daß in den alten Bundesländern sowohl aus Gründen der Marktsättigung als auch aufgrund von restriktiven Maßnahmen des Bundes und der Länder sowie der einzelnen Gemeinden im Bereich der Bauleitplanung in den nächsten Jahren kaum eine nennenswerte Veränderung in der Zahl der Spielhallenstandorte eintreten wird. Hier könne von einer Konsolidierung des Gesamtbestandes gesprochen werden.

6. Bericht der Bundesländer

Wie oben unter Nummer 4.2 ausgeführt, wurden die neuen Bundesländer gebeten, im Rahmen repräsentativer Umfragen ihre Erfahrungen mit der Anwendung der Spielverordnung darzulegen, und sämtliche Bundesländer, über die Einhaltung der Selbstbeschränkungsvereinbarung der Automatenwirtschaft zu berichten.

Angesichts des Umstandes, daß das Gewerbegesetz der DDR vom 6. März 1990 die Aufstellung von Geldspielgeräten zwar gestattete, Ausführungsvorschriften hierzu aber erst relativ spät erlassen worden

(6. August 1990) und zudem erst am 4. September 1990 in Kraft getreten waren, waren die Verwaltungsbehörden der neuen Bundesländer zunächst mit erheblichen Problemen konfrontiert, so daß zahlreiche Verstöße gegen die Spielverordnung festzustellen waren:

- Geldspielgeräte wurden entgegen § 1 SpielV an unzulässigen Orten aufgestellt, z. B. in Videotheken, Einzelhandelsgeschäften, Getränkestützpunkten, Sport- und Badestätten, Jugendclubs, Vorräumen von Kinos, Imbißwagen (Brandenburg, Sachsen, Thüringen),
- die zahlenmäßigen Beschränkungen des § 3 SpielV (zwei Geräte pro Gaststätte, maximal zehn Geräte pro Spielhalle bei 15 qm Grundfläche pro Gerät) wurden vielfach nicht eingehalten (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt), zudem wurden Geräte oft ohne Einholung der sog. Geeignetheitsbestätigung nach § 33c Abs. 3 GewO aufgestellt (Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Thüringen),
- die Kennzeichnungspflichten nach § 6 SpielV wurden teilweise mißachtet (Brandenburg, Thüringen),
- die nach § 13 SpielV festgelegte 4jährige Aufstelldauer der Geräte war oft abgelaufen (Brandenburg, Sachsen).

Nach entsprechenden behördlichen Kontrollen haben sich die Verhältnisse inzwischen jedoch normalisiert, d. h. die gewerberechtlichen Spielvorschriften werden grundsätzlich eingehalten (Sachsen-Anhalt, Thüringen), werden überwiegend eingehalten (Sachsen), konnten im wesentlichen durchgesetzt werden (Mecklenburg-Vorpommern), werden weitgehend eingehalten (Brandenburg). Hilfreich könnten in dem Zusammenhang auch Informationsseminare der Automatenwirtschaft für die Mitarbeiter der Ordnungsämter der neuen Bundesländer gewesen sein, in denen die spielrechtlichen Rechtsgrundlagen erläutert wurden.

Das Phänomen der sog. Spielsucht konnte in keinem der neuen Bundesländer landesweit festgestellt werden, wobei Mecklenburg-Vorpommern darauf hinweist, daß es eine gewisse Anzahl von Vielspielern, insbesondere bei jungen Menschen zwischen 18 und 25 Jahren, gibt, was sich aber nicht zu einer Spielsucht verfestigt habe. Von Sachsen wird berichtet, daß Tendenzen zur sog. Spielsucht von einigen Kreisverwaltungsbehörden und Stadtverwaltungen gesehen würden.

Die zur Abrundung der Information gestellte Frage an alle Landeswirtschaftsressorts, ob die Selbstbeschränkungsvereinbarung der Automatenwirtschaft bezüglich der Verpflichtung Geldspielgeräte nur noch in 2er Gruppen aufzustellen, beachtet worden ist, wurde überwiegend verneint. Die Selbstbeschränkungsvereinbarung war den Aufstellern zumeist überhaupt nicht bekannt. Obwohl sich dieses Problem nur hinsichtlich solcher Betriebe stellt, die eine Erlaubnis nach dem 21. Dezember 1985 erhalten haben (Altunternehmen mußten ein Drittel des Bestandes zum

1. Januar 1991 abräumen und haben daher ohnehin nur noch 2er Gruppen), offenbart dies ein erhebliches Defizit. Die Verbände der Automatenwirtschaft wurden daher aufgefordert, für Abhilfe zu sorgen. Sie führen zu diesem Zweck Aufklärungsaktionen durch und haben darüber hinaus Schiedsstellen eingerichtet, die Verstöße gegen die Selbstbeschränkungsvereinbarungen verfolgen.

Befragung und Analyse zur Spielhallenentwicklung in den alten Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland

Sachverständigen Gutachten für den Bundesminister für Wirtschaft

1. Sachverständigenauftrag

Im November 1989 erteilte der Bundesminister für Wirtschaft dem Deutschen Institut für Urbanistik den Sachverständigenauftrag, eine Befragung und Analyse zur Spielhallenentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland für die Jahre 1989 bis 1991 zu erstellen. Hintergrund des Auftrages ist die Änderungsverordnung zur Spielhallenverordnung vom 11. Dezember 1985, wodurch eine Quadratmeter-Regelung für Spielhallen eingeführt wurde. Während zuvor drei Geldspielgeräte pro Spielhalle, unabhängig von der Grundfläche, aufgestellt werden durften, war danach nur noch die Aufstellung von einem Spielgerät pro 15 qm Grundfläche zulässig. Die Änderungsverordnung enthält eine Übergangsregelung, wonach in Spielhallen alten Rechts zum 31. Dezember 1990 ein Drittel der Geldspielgeräte abgebaut werden müssen, sofern die flächenmäßigen Anforderungen der Spielverordnung nicht erfüllt werden.

Gegenstand des Sachverständigenauftrages ist die Untersuchung darüber,

- wie hoch die Zahl der Spielhallenerlaubnisse, -standorte und Geldspielgeräte in Spielhallen Ende 1985 war,
- wie sich die Zahl der Spielhallenerlaubnisse, -standorte und Geldspielgeräte in Spielhallen nach dem Jahreswechsel 1990/1991 nach Inkrafttreten der ersten Übergangsregelung darstellt und wie die Entwicklung zwischen diesen Zeitpunkten verlaufen ist,
- welche Wanderungsbewegungen stattgefunden haben sowie
- welche faktischen Auswirkungen der Änderungen im Steuer-, Gewerbe- und Baurecht aufgrund des Bundestagsbeschlusses vom 20. April 1989 auf die Entwicklung der Spielhallen hatten.

2. Methodisches Vorgehen

Jeweils im Januar der Jahre 1990 bis 1992 führte das Deutsche Institut für Urbanistik eine schriftliche Befragung bei 250 Ordnungsämtern in den alten Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland durch. Gefragt wurde nach der Zahl der erteilten Einzelerlaubnisse gemäß § 33i Gewerbeordnung, nach dem Anteil von Erlaubnissen, die sich allein auf die Umwandlung bestehender Spielhallen in Hallen

neuen Rechts beziehen, und nach dem Gesamtbestand an Spielhallenerlaubnissen, Spielhallenstandorten und Geldspielgeräten in Spielhallen jeweils am Ende des vorangegangenen Jahres.

In die Befragung wurden alle Ordnungsämter der Städte mit mehr als 50 000 Einwohnern einbezogen (150 Städte) sowie eine repräsentative Auswahl der Städte mit 20 000 bis 50 000 Einwohnern (100 Städte). Diese Schichtung der Umfrage war erforderlich, weil einerseits eine Vollerhebung bei sämtlichen Ordnungsämtern der alten Bundesländer organisatorisch und finanziell nicht durchführbar gewesen wäre und weil andererseits die Spielhallenproblematik generell eher in Mittel- und Großstädten auftrat. Allerdings ist zu bemerken, daß die Schichtung der Umfrage zur Konsequenz hat, daß in den Ergebnissen Städte mit mehr als 50 000 Einwohnern überrepräsentiert und kleinere Gemeinden mit weniger als 20 000 Einwohnern nicht erfaßt sind.

Der Rücklauf auf die Umfrage war außerordentlich hoch, wenn auch in den letzten beiden Jahren die Antwortbereitschaft deutlich abnahm und häufiger unklare Daten übersandt wurden. Aufgrund schriftlicher Mahnaktionen und telefonischer Rückfragen konnten letztlich die Daten von 245 Ordnungsämtern verwendet werden (Rücklauf 98 %). Die in die Umfrage einbezogenen Städte repräsentieren insgesamt rund 47 % der Bevölkerung der alten Bundesländer. Die neuen Bundesländer konnten in die Umfrage nicht einbezogen werden, weil dort aufgrund der bis zum Beitritt völlig unterschiedlichen Rechtssituation eine unvergleichbare Ausgangsposition bestand.

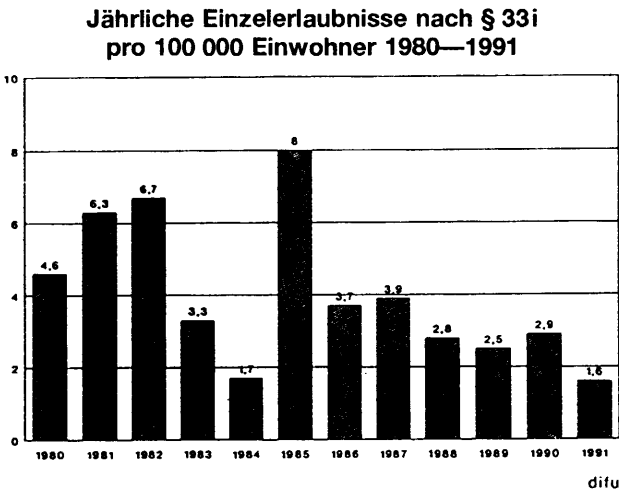
Die gewonnenen Umfrageergebnisse aus den Umfragen 1990 bis 1992 wurden mit Daten einer Umfrage von Anfang 1989 kombiniert, so daß eine vollständige Zeitreihe für die Spielhallenentwicklung von 1980 bis Ende 1991 erstellt werden konnte.

3. Einzelerlaubnisse nach § 33i Gewerbeordnung

3.1 Jährlich erteilte Erlaubnisse

Die Umfrageergebnisse wurden, da es sich nicht um eine Vollerhebung handelt, jeweils auf 100 000 Einwohner berechnet. Danach ergibt sich für die Entwicklung der jährlichen Einzelerlaubnisse gemäß § 33i Gewerbeordnung folgendes Bild:

Schaubild 1



Im Schaubild sind zwei „Wellen“ von Einzelerlaubnissen zu erkennen. Die erste Welle hatte ihren Höhepunkt im Jahr 1982 und nahm bis 1984 deutlich ab. Dies ist — wie in Kapitel 4 näher erläutert wird — auf die restriktive Genehmigungspraxis der Ordnungsämter 1983 und 1984 zurückzuführen. Nachdem diese restriktive Genehmigungspraxis nicht mehr aufrechterhalten werden konnte, stieg die Zahl der Erlaubnisse im Jahr 1985 wieder deutlich an, ging in den Folgejahren dann jedoch schrittweise zurück. Im Jahr 1991 war mit 1,6 Einzelerlaubnissen pro 100 000 Einwohner die geringste Zahl der Erlaubnisse im Untersuchungszeitraum zu verzeichnen.

Ein großer Teil der Einzelerlaubnisse der letzten Jahre ist nicht auf die Schaffung neuer Spielhallen zurückzuführen, sondern auf die Umwandlung von Spielhallen alten Rechts in Spielhallen neuen Rechts, wofür zwar neue Erlaubnisse erteilt werden, gleichzeitig jedoch zahlreiche Alterlaubnisse für Kleinspielhallen entfallen. Aus den Umfragen ergibt sich, daß sich im Jahr 1989 26 % aller Erlaubnisse, 1990 36 % und 1991 sogar 46 % aller erteilten Erlaubnisse ausschließlich auf die Umwandlung bestehender Spielhallen in Hallen neuen Rechts bezogen. Aus diesen Daten läßt sich entnehmen, daß unter dem Druck der Übergangsregelung der Spielverordnung zum 31. Dezember 1990 in den letzten Jahren erhebliche Umstrukturierungsprozesse in der Spielhallenbranche stattfanden.

3.2 Entwicklung des Gesamtbestandes der Einzelerlaubnisse nach § 33i Gewerbeordnung

Aussagekräftiger als die Zahl der Neuerlaubnisse ist die Beobachtung der Entwicklung des Gesamtbestandes der Erlaubnisse nach § 33i Gewerbeordnung (vgl. dazu die Schaubilder 2 bis 4). An dem Index der Entwicklung der Spielhallenerlaubnisse und — graphisch deutlicher hervorgehoben — an den jährlichen Steigerungsraten des Gesamtbestandes der Erlaubnisse läßt sich der Verlauf deutlich ablesen. 1980 bis 1984 steigerte sich zwar der Gesamtbestand der Erlaubnisse, die Zuwachsraten nahmen jedoch bis

1984 ab. Dies ist darauf zurückzuführen, daß in den Jahren 1983 bis 1984 eine restriktivere Genehmigungspraxis der Ordnungsämter in bezug auf die „Mehrfachspielhallen“ wirksam wurde. Nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom Oktober 1984 konnten die Ordnungsämter diese restriktive Praxis jedoch nicht weiter aufrechterhalten. Deshalb ist 1985 ein sprunghafter Anstieg bei den Erlaubnissen zu verzeichnen. Ende 1985 trat die novellierte Spielverordnung in Kraft. Danach setzte sich der Zuwachs der Spielhallenerlaubnisse zwar noch fort, jedoch mit verminderter Intensität, weil nun pro Einzelerlaubnis zehn und nicht wie bisher drei Geldspielgeräte zulässig waren. Um die gleiche Zahl von Geldspielgeräten aufstellen zu können, waren also weniger Erlaubnisse erforderlich. Der Zuwachs bei den Spielhallenstandorten und den Geldspielgeräten war deshalb in den Jahren 1986 und 1987 erheblich größer als der Zuwachs bei Einzelerlaubnissen. Bei den Einzelerlaubnissen zeigten sich allerdings in den Jahren 1986 bis 1988 immer noch geringe Steigerungsraten (1986: +7,4 %; 1987: +6,6 %; 1988: +1,4 %).

Seit 1989 zeigt der Trend ins Negative (1989: -0,3 %; 1990: -0,8 %; 1991: -2,8 %). Diese negative Entwicklung ist einerseits auf eine generell geringere Dynamik bei den Spielhallenzuwächsen zurückzuführen, andererseits jedoch insoweit genehmigungstechnisch bedingt, als in den letzten Jahren in erheblichem Umfang Umwandlungsanträge für Spielhallen neuen Rechts erteilt wurden, womit gleichzeitig zahlreiche Einzelerlaubnisse alten Rechts für Kleinspielhallen entfallen sind. In der Bilanz ergibt sich deshalb ein negatives Ergebnis für den Gesamtbestand der Erlaubnisse. Parallel dazu werden jedoch (wie im nächsten Kapitel ausgeführt wird) auch weiterhin Erlaubnisse für neue Spielhallen — auch an neuen Standorten — erteilt. Aufgrund von Schätzungen kann angenommen werden, daß sich der Gesamtbestand der Erlaubnisse Ende 1991 aus rund einem Drittel Neuerlaubnissen und zwei Dritteln Alterlaubnissen — die bis 1985 erteilt wurden — zusammensetzte.

4. Entwicklung des Gesamtbestandes der Spielhallenstandorte

Die Entwicklung der Spielhallenstandorte (Geschäftslokale, „Spielstätten“) ist für die Frage der städtebaulichen Wirkungen der Spielhallen besonders bedeutsam (vgl. zur Entwicklung die Schaubilder 2, 3, 5). Bei den Standorten zeigt sich nach dem Einbruch der Jahre 1983 und 1984 in den Jahren 1985 bis 1987 eine sehr dynamische Entwicklung (1985: +14,4 %; 1986: +18,1 %; 1987: +16,9 %). Ab 1988 sind die Steigerungsraten dann zwar verhaltener, jedoch immer noch deutlich sichtbar (1988: +6,2 %; 1989: +3,8 %; 1990: +4,1 %). Erst 1991 kann mit einer Steigerungsrate von 0,4 % von einer Stagnation bei den Spielhallenstandorten gesprochen werden. Durchschnittlich gibt es nun 18 Spielhallenstandorte pro 100 000 Einwohner.

Schaubild 2

Index der Entwicklung des Gesamtbestandes der Spielhallenerlaubnisse, -standorte und Geldspielgeräte in Spielhallen Bundesrepublik (1980 = 100)

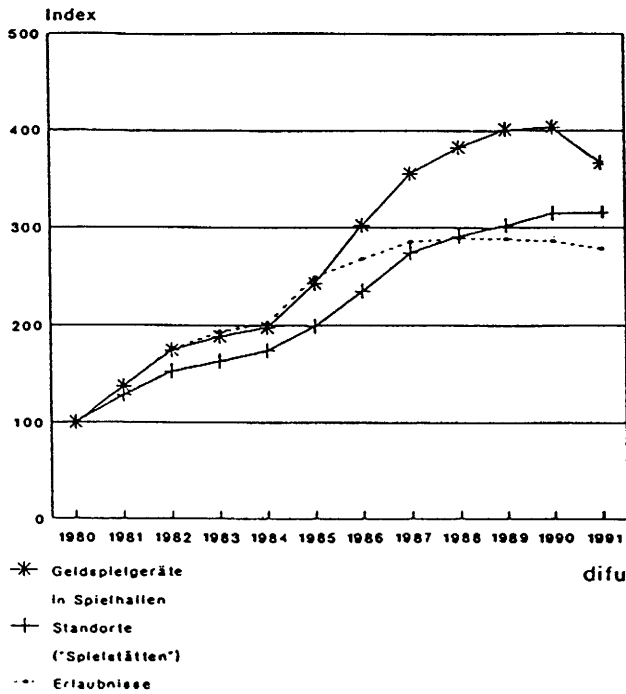


Schaubild 3

Jährliche Steigerungsraten des Gesamtbestandes der Spielhallenerlaubnisse, -standorte und Geldspielgeräte in Spielhallen in % (bezogen auf den Index 1980 = 100)

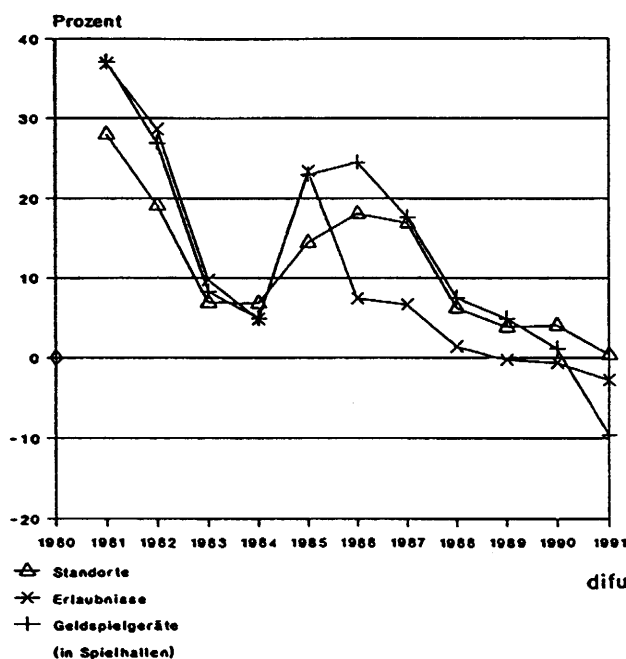


Schaubild 4

Gesamtbestand der Spielhallenerlaubnisse in Spielhallen pro 100 000 Einwohner

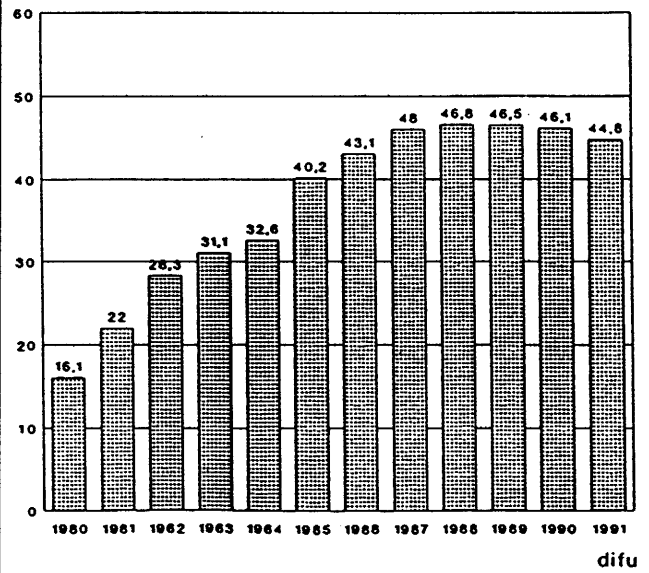
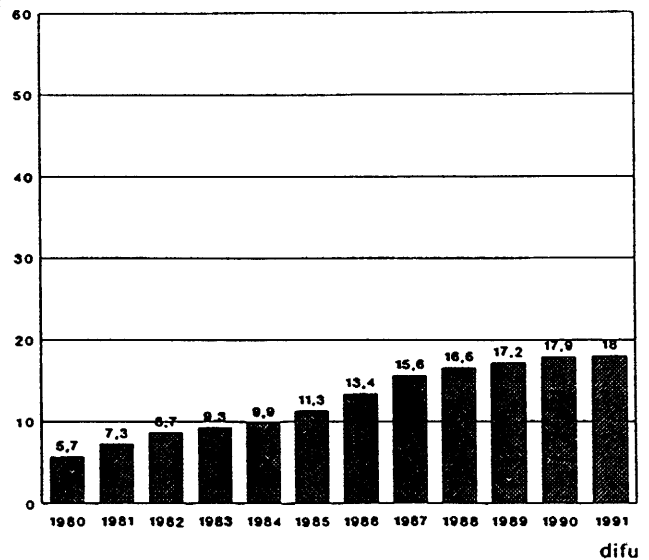


Schaubild 5

Gesamtbestand der Spielhallenstandorte pro 100 000 Einwohner



Mehrere Ursachen dürften zu der Stagnation 1991 geführt haben. Durch Änderungen des Gewerbe- und Steuerrechts und durch einschränkende Bebauungsplanung der Kommunen sind die Rahmenbedingungen für die Ansiedlung von Spielhallen ungünstiger geworden. Hinzu kommt, daß in den letzten Jahren eine gewisse Marktsättigung in den alten Bundesländern erreicht wurde. Schließlich wird das Ergebnis jedoch auch davon beeinflusst sein, daß durch die Übergangsregelung in Altstandorten ein Drittel der Geldspielgeräte abgebaut werden mußte, so daß einige Standorte wegen Unrentabilität aufgegeben wurden. Allerdings nimmt der Anteil an Altstandorten — mit Erlaubnissen bis 1985 — am Gesamtbestand immer mehr zugunsten der Neustandorte ab. Nach

unseren Schätzungen werden inzwischen etwa 60 % der Standorte mit Erlaubnissen neuen Rechts betrieben.

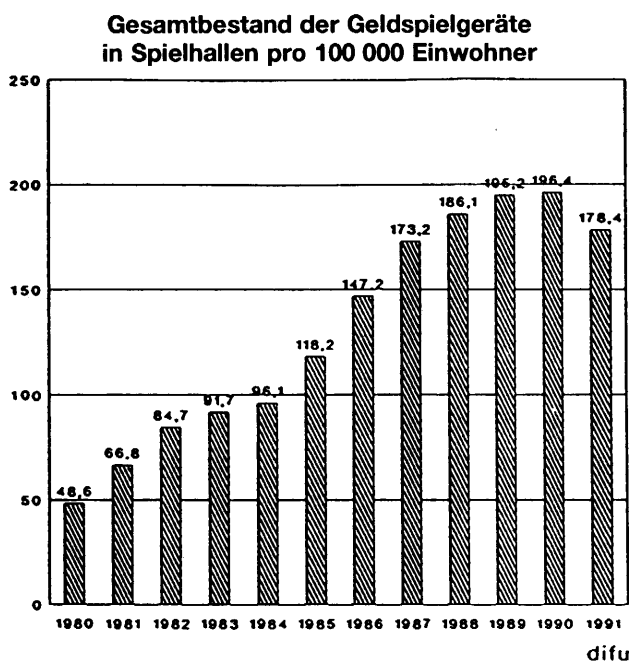
Bei der Interpretation der Daten ist natürlich zu berücksichtigen, daß trotz stagnierender Spielhallenentwicklung im gesamten Bereich der alten Bundesländer in einzelnen Städten sowohl deutliche Zunahmen als auch deutliche Abnahmen vorkommen. Bei rund 56 % der Städte hat sich die Zahl der Spielhallenstandorte im Jahr 1991 nicht geändert. 30 % der Städte verzeichneten immer noch eine Zunahme und 14 % eine Abnahme der Standorte.

5. Entwicklung des Gesamtbestandes der Geldspielgeräte in Spielhallen

Der Gesamtbestand der Geldspielgeräte in Spielhallen hat bis Ende des Jahres 1990 noch zugenommen, wenn auch mit fallender Tendenz, um dann erstmals 1991 um 9,6 % abzunehmen (vgl. Schaubilder 2, 3 und 6). Mehr noch als bei Spielhallenstandorten hatte der Gesamtbestand der Geldspielgeräte erhebliche Steigerungsraten in den Jahren 1985 bis 1987 aufgewiesen (1985: +23 %; 1986: +24,5 %; 1987: +17,6 %). Die überproportionale Steigerungsrate bei den Geldspielgeräten gegenüber Standorten und vor allem gegenüber der Entwicklung der Einzelerlaubnisse war darauf zurückzuführen, daß pro Erlaubnis nach der Spielverordnung vom 11. Dezember 1985 nun zehn und nicht mehr nur drei Geldspielgeräte zulässig waren. Wie bei den Standorten verlor die Entwicklung dann 1988 bis 1990 deutlich an Dynamik (1988: +7,5 %; 1989: +4,9 %; 1990: +0,6 %). Hierin zeigt sich die generell verhaltenere Dynamik in der Entwicklung der Spielhallen.

Am 31. Dezember 1990 wurde dann die Übergangsregelung der Spielverordnung wirksam, wonach in

Schaubild 6



Spielhallen alten Rechts ein Drittel der Geldspielgeräte abgebaut werden mußte. Dies betraf allerdings nur Spielhallen, die weiterhin mit alten Erlaubnissen betrieben wurden, jedoch nicht Spielhallen, die entweder nach Inkrafttreten der novellierten Spielverordnung 1985 neu beantragt oder die in den letzten fünf Jahren von Spielhallen alten Rechts in Spielhallen neuen Rechts umgewandelt worden waren. Die hohe Zahl von Umwandlungsanträgen der Jahre 1990 und 1991 ist mit großer Wahrscheinlichkeit darauf zurückzuführen, daß viele Spielhallenbetreiber lieber ihre Spielhallen alten Rechts in Spielhallen neuen Rechts umgestaltet haben, als den vom Gesetz erzwungenen Abbau von einem Drittel der Geräte vorzunehmen. Die Umgestaltung der Spielhalle ist zum einen in den Fällen günstiger, in denen relativ große Flächen zur Verfügung stehen. Zum anderen werden derartige Umgestaltungen häufig im Zusammenhang mit Umbauten zur Attraktivitätssteigerung und zur Verbesserung des Erscheinungsbildes vorgenommen.

Aufgrund dieser Umwandlungen traf die Übergangsregelung nur noch einen Teil der Spielhallenbetreiber, so daß im Jahr 1991 ein Rückgang von nur 9,6 % bei den Geldspielgeräten zu verzeichnen war. Die Analyse, daß gerade im Jahr 1991 viele Spielhallenbetreiber statt des erzwungenen Geldspielgeräteabbaus lieber den Weg der Umwandlung gewählt haben, läßt sich auch daran ablesen, daß auf der Grundlage der Umfrage für das Jahr 1990 die Ordnungsämter selbst zum Jahreswechsel noch mit einem erzwungenen Abbau von 15,2 % der vorhandenen Geldspielgeräte gerechnet hatten. Tatsächlich fiel der Abbau dann aufgrund der hohen Umwandlungsrate und vermutlich auch aufgrund der Eröffnung von Ersatzstandorten im Laufe des Jahres 1991 geringer aus. Im Ergebnis hat die Übergangsregelung zur Folge gehabt, daß ein Jahr nach ihrem Wirksamwerden der Gesamtbestand der Geldspielgeräte in Spielhallen pro 100 000 Einwohner bei 178 Geldspielgeräten liegt und damit auf den Stand zurückgefallen ist, der etwa Mitte des Jahres 1988 bestanden hatte. Nach unseren Schätzungen werden nun rund zwei Drittel der Geldspielgeräte in Spielhallen aufgrund von Erlaubnissen neuen Rechts betrieben.

Der Vergleich der Zahl der Spielhallenstandorte mit der Zahl der Geldspielgeräte in Spielhallen zeigte von 1985 bis 1990 eine Tendenz zu größeren Spielhallen mit etwas mehr Geldspielgeräten pro Spielhallenstandort. So stieg die durchschnittliche Zahl der Geldspielgeräte pro Standort von 1985: =10,5 auf 1989: =11,3. Der Abbau von Geldspielgeräten aufgrund der Übergangsregelung der Spielverordnung Ende 1990 hat im Durchschnitt jedoch wieder zu einer Verringerung der Geldspielgeräte pro Spielhalle geführt. Danach befinden sich nun nur noch durchschnittlich 9,9 Geldspielgeräte in jedem Spielhallenstandort.

6. Verteilung der Spielhallendichte

Alle bisher durchgeführten Umfragen zur Spielhallenentwicklung bestätigen, daß es einen deutlichen Zu-

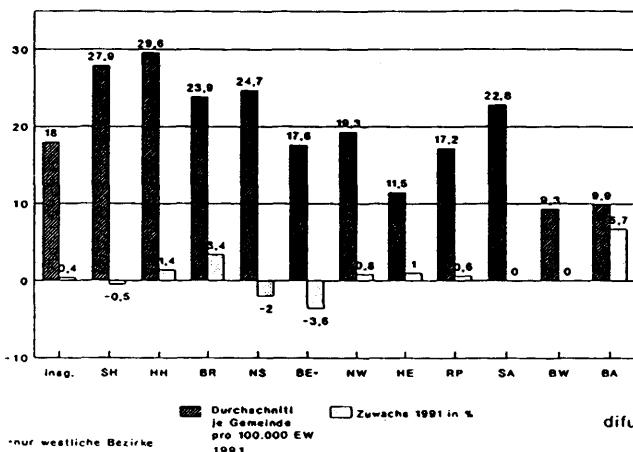
sammenhang zwischen der Spielhallendichte (Anzahl der Spielhallen pro 100 000 Einwohner) und der Größe der jeweiligen Stadt, dem Kreistyp und dem betroffenen Bundesland gibt. Zunächst läßt sich die Aussage machen, daß in Mittelstädten die Spielhallendichte geringer ist als in Großstädten. In der Gruppe der Städte von 20 000 bis 50 000 Einwohnern gab es durchschnittlich 16,3 Spielhallen pro 100 000 Einwohner. Demgegenüber liegt die Zahl der Spielhallen in der Gruppe der Städte von 100 000 bis 200 000 Einwohnern bei 19,2 pro 100 000 Einwohner. In den Städten über 500 000 Einwohner nimmt die Zahl der Spielhallen pro 100 000 Einwohner wieder im geringen Maße auf 18,2 ab.

Die Auswertung der Spielhallendichte im Hinblick auf den siedlungsstrukturellen Kreistyp, in dem die befragten Städte liegen, zeigt den Zusammenhang, daß die größte Spielhallendichte mit 21,6 Spielhallen pro 100 000 Einwohner in Kernstädten in Regionen mit Verdichtungsansätzen besteht. Demgegenüber zeigten sich im ländlichen Umland großer Kernstädte und auch in ländlich geprägten Regionen geringere Spielhallendichten. Dort gab es nur 15,6 Spielhallenstandorte pro 100 000 Einwohner.

Bei der Auswertung der Spielhallendichte nach Bundesländern bleibt es bei einem recht ausgeprägten Unterschied zwischen den nördlichen und südlichen alten Bundesländern. Während die südlichen Bundesländer wie Hessen, Baden-Württemberg und Bayern die geringsten Spielhallendichten aufweisen, zählen die Flächenstaaten Schleswig-Holstein und Niedersachsen zu den Spitzenreitern. Die relativ hohe Spielhallendichte im Saarland macht allerdings deutlich, daß in diese Ergebnisse nicht nur die geographische Lage des Bundeslandes hineinspielt, sondern ebenfalls die Wirtschaftsstrukturen, die im jeweiligen Bundesland vorherrschen (vgl. Schaubild 7).

Schaubild 7

Spielhallenstandorte pro 100 000 EW 1991 und Zuwachsrate gegenüber 1990 in den Ländern



7. Analyse der Entwicklung zwischen 1985 und 1991 sowie der Auswirkungen der Änderungsverordnung zur Spielverordnung vom 11. Dezember 1985

Die Untersuchung der Entwicklung der Spielhallenerlaubnisse, Spielhallenstandorte und Geldspielgeräte in Spielhallen zwischen Dezember 1985, dem Inkrafttreten der Änderungsverordnung zur Spielverordnung, und Ende 1991, dem Zeitpunkt, zu dem die Auswirkungen der ersten Stufe der Überleitungsregelung empirisch meßbar wurden, zeigt — bezogen auf 100 000 Einwohner — folgendes Bild:

Veränderungen des Gesamtbestandes von Spielhallenerlaubnissen, -standorten und Geldspielgeräten in Spielhallen Ende 1985 bis Ende 1991 in %

	1985 bis 1987	1987 bis 1989	1989 bis 1991	1985 bis 1991
Spielhallenerlaubnisse .	+14,5	+ 1,1	-3,6	+11,6
Spielhallenstandorte ...	+38,1	+10,2	+4,4	+58,9
Geldspielgeräte in Spielhallen	+55,0	+12,7	-8,6	+50,9

Die Gegenüberstellung macht zunächst einmal deutlich, daß die veränderte Spielverordnung allein nicht geeignet war, die dynamischen Zuwachsraten der Spielhallen in den Jahren 1986 und 1987 in entscheidendem Umfang einzudämmen. Dies war aufgrund der neuen Vorschriften so auch nicht zu erwarten, weil die Verordnung die Zahl der Spielhallen als solche nicht begrenzte, sondern lediglich das Verhältnis der Aufstellungsfläche zur Zahl der Geldspielgeräte festlegte und insofern nur erwartet werden konnte, daß die erforderliche Flächenbereitstellung für die Geldspielgeräte zu einem höheren Anteil an Mietbelastungen in der Gesamtkalkulation führen konnte. Solange jedoch die Marktbedingungen für Spielhallen günstig erschienen und weitere restriktive Maßnahmen nicht in Kraft traten, konnte die neue Spielverordnung auf die von den Marktbedingungen bestimmte Spielhallendynamik keinen entscheidenden Einfluß nehmen. Erst im Zusammenhang mit weiteren Maßnahmen (vgl. Kapitel 8) setzte ab etwa 1988 eine Beruhigung ein.

Aus den durchgeführten Untersuchungen läßt sich jedoch zweifelsfrei entnehmen, daß die Änderung der Spielverordnung zu einem bedeutenden Umstrukturierungsprozeß innerhalb der Spielhallenbranche geführt hat. Ab 1989 ist empirisch nachweisbar, daß ein großer Anteil von Spielhallenunternehmern nicht erst den ersten Schritt der Übergangsregelung der Spielverordnung Ende 1990 abwartete, sondern bereits im Vorfeld Spielhallen alten Rechts in Spielhallen neuen Rechts umwandelte. Der Anteil von Genehmigungen, die allein auf die Umwandlung von Spielhallen alten Rechts in Spielhallen neuen Rechts betrafen, betrug 1989 26,1%, 1990 35,9% und 1991 sogar 46,0%.

Aus Gesprächen mit Spielhallenbetreibern läßt sich entnehmen, daß die in diesem Umfang zunächst nicht erwartete Zahl von Umwandlungen jeweils auch im Zusammenhang mit generellen internen Angebotsverbesserungen und Modernisierungen durchgeführt wurden. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß die Rentabilität einer Spielhalle nicht allein von der Zahl der Geldspielgeräte, sondern auch von der Attraktivität der Gesamtaufmachung abhängt.

Durch die große Zahl von Umwandlungen und zusätzlich durch Neueröffnungen von Spielhallen an neuen Standorten traf die Übergangsregelung der Spielverordnung zum 31. Dezember 1990 nur noch einen Anteil von Spielhallenstandorten, der auf der Basis von Schätzungen anhand der Neuanträge mit rund 40 % der Spielhallenstandorte angenommen werden kann. Da bei der Erhebung der Neuanträge nicht weiter nach der Art der Anträge differenziert wurde, ist eine genauere Festlegung des Anteils von Neustandorten und Altstandorten nicht möglich. Aufgrund der vorweggenommenen Umwandlungen ist es dann nicht mehr überraschend, daß der erzwungene Abbau von einem Drittel der Geldspielgeräte in Altstandorten nur noch zu einer Reduzierung von rund 10 % der Geldspielgeräte in Spielhallen insgesamt führte, und nicht etwa zu einem Abbau von einem Drittel aller Geldspielgeräte. Bei der Interpretation ist auch zu bedenken, daß sich die letzte Umfrage auf den Bestand Ende 1991 bezog. Im Laufe des Jahres 1991 könnte ein Teil der Geräteabbauten durch Neuaufstellungen kompensiert worden sein. Ende 1991 entfielen auf das eine Drittel der Erlaubnisse neuen Rechts ca. zwei Drittel der Geldspielgeräte in Spielhallen.

Aufgrund der quantitativen Daten der Untersuchung läßt sich nicht eindeutig feststellen, inwieweit der erzwungene Abbau von Geldspielgeräten auch zu einer Schließung von Spielhallenstandorten geführt hat. Sowohl die erstmalige Stagnation der Zahl der Spielhallenstandorte insgesamt als auch der Vergleich der nicht auf Umwandlung beruhenden Neuerlaubnisse mit dem Zuwachs beim Gesamtbestand der Standorte läßt allerdings den Schluß zu, daß zwar eine erhebliche Zahl von Spielhallen neu gegründet wurde, daß jedoch auch Spielhallenstandorte aufgegeben wurden.

8. Auswirkungen der Maßnahmen des Bundes, der Länder und der Gemeinden zur Eindämmung der Spielhallenentwicklung

Die Stagnation der Spielhallenentwicklung in den alten Bundesländern, die sich in den letzten Jahren abzeichnete, hat sicherlich vielfältige Ursachen. Maßnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden auf der einen und marktbedingte Prozesse auf der anderen Seite haben in diesem Ursachenbündel ihre Bedeutung. Folgende Maßnahmen des Bundes, der Länder und der Gemeinden haben die Spielhallenentwicklung beeinflusst:

- Die Umstellung auf die „Quadratmeter-Lösung“ durch die Änderungsverordnung zur Spielverordnung vom 19. Dezember 1985 hat die Raumkosten

pro Geldspielgerät erhöht, was insbesondere in attraktiven Lagen mit hohen Mietpreisen zu Beschränkungen der Gewinnerwartung führt.

- Die Übergangsregelung in der Änderungsverordnung zum 31. Dezember 1990 hat wegen des erzwungenen Geräteabbaus zur Unrentabilität von Standorten geführt.
- Die steuerlichen Entscheidungen des Bundes im Bereich der Umsatzsteuer und der Länder im Bereich der Vergnügungssteuer haben die Rentabilität des Betriebes von Geldspielgeräten begrenzt. Dazu gehört auch die Zweite Verordnung zur Änderung der Spielverordnung vom 25. Oktober 1990, wodurch eine umsatzsteuerneutrale Gewinnausschüttung ermöglicht wurde.
- Aufgrund des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 20. April 1989 wurden zwei Selbstbeschränkungsvereinbarungen der Automatenwirtschaft getroffen, mit denen u. a. das manipulationssichere Zählwerk in Geldspielgeräten eingeführt wurde.
- Die in erheblichem Umfang eingeleiteten Bebauungspläne zur Begrenzung der Spielhallen in den attraktiven Innenstadtbereichen und die Veränderungen der Baunutzungsverordnung haben die Neuansiedlung von Spielhallen gerade in attraktiven Lagen deutlich erschwert. Vielfach konnte ein Ausweichen auf Randlagen und Gewerbegebiete festgestellt werden. Neben der insgesamt dämpfenden Wirkung dieser Maßnahmen kann festgestellt werden, daß damit auch die lokalpolitische Brisanz des Themas „Spielhallen“ erkennbar zurückgegangen ist.

Dieses Bündel öffentlich-rechtlicher Maßnahmen ist in seiner dämpfenden Wirkung auf die Gesamtentwicklung im Spielhallenbereich hoch einzuschätzen. Dennoch wird die derzeit zu beobachtende Stagnation ihre wesentliche Ursache auch in Marktsättigungstendenzen im Spielhallensektor haben. Die Marktprozesse sind deshalb weiterhin entscheidend für die Gesamtentwicklung im Spielhallenbereich.

9. Künftige Entwicklung

Die weitere Entwicklung im Spielhallenbereich wird voraussichtlich zwei sehr unterschiedliche Tendenzen zeigen: In den alten Bundesländern wird sowohl aus Gründen der Marktsättigung als auch aufgrund von restriktiven Maßnahmen des Bundes und der Länder sowie der einzelnen Gemeinden im Bereich der Bauleitplanung in den nächsten Jahren kaum eine nennenswerte Veränderung in der Zahl der Spielhallenstandorte eintreten. Hier kann von einer „Konsolidierung“ des Gesamtbestandes gesprochen werden. Zu berücksichtigen ist weiterhin, daß zum 31. Dezember 1995 die zweite Übergangsfrist der Änderungsverordnung zur Spielverordnung aus dem Jahre 1985 abläuft. Dies wird den Umstrukturierungsprozeß von den „Mehrfachspielhallen“ alten Rechts in Spielhallen neuen Rechts weiter antreiben. In wie vielen Fällen Spielhallen dadurch unrentabel werden und inwieweit die Schließung einzelner Standorte durch

die Neueröffnung an anderer Stelle ausgeglichen wird, läßt sich aufgrund der vorhandenen Datenlage nicht voraussagen. Entscheidend wird auch dann die allgemeine Marktentwicklung im Spielhallenbereich sein.

Anders stellt sich die Situation in den neuen Bundesländern dar. Einerseits dürfte hier ein erheblicher Nachholbedarf bestehen, so daß für die nächsten Jahre Steigerungsraten — allerdings von niedrigem Niveau aus — zu erwarten sind. Gegenteilige Äußerungen aus der Automatenwirtschaft, wonach bereits 1992 eine Sättigung eingetreten sei, dürften verfrüht sein. Es ist zu vermuten, daß derzeit die ungeklärten Eigentumsverhältnisse gerade in den Innenstädten, die in erheblichem Maße anlaufende Investitionen

erschweren und blockieren, auch für die Spielhallenbetreiber noch den größten Engpaß bei der Neuerrichtung von Spielhallen bilden. Die Gemeinden werden sich in den ersten Jahren noch schwer tun, das nicht ganz leicht zu handhabende städtebaurechtliche Instrumentarium zur Kanalisierung der Vergnügungsstättenentwicklung konsequent und mit der notwendigen rechtlichen Sicherheit einzusetzen. Im übrigen ist nicht anzunehmen, daß die geringere Zahlungsfähigkeit der Bürger in den neuen Bundesländern die Entwicklung der Spielhallen deutlich einschränkt. Die Erfahrung aus den alten Bundesländern zeigt, daß in Städten in strukturschwächeren Gebieten und auch innerhalb der Städte in Stadtteilen mit Strukturproblemen die größten Spielhallendichten zu verzeichnen sind.

Dr. Eckart Scharmer

Rechtsanwalt

