

Sozialdemokratischer Pressedienst

Chefredakteur:
Helmut G. Schmidt
Verantwortlich: Rudolf Schwinn

Telefon: (02 28) 9 15 20-0
Telex: 8 98 846 ppbn
Telefax: (02 28) 9 15 20-12

Inhalt

Otto Reschke MdB zu einem
brisanten gesellschafts- und
kommunalpolitischen Problem:
Die Ausbreitung der
"Spielhöhlen" verhindern.
Seite 1

Hans Martin Bury MdB zur
Diskussion über eine Be-
schleunigung des Umzuges
von Bundestag und Bundes-
regierung nach Berlin: Woher
sollen die Milliarden kommen?
Seite 6

48. Jahrgang / 154

16. August 1983

Die Ausbreitung der "Spielhöhlen" verhindern Zu einem brisanten gesellschafts- und kommunalpolitischen Problem

Von Otto Reschke MdB
Stellvertretender Vorsitzender des Bau-Ausschusses des
Deutschen Bundestages

A. Die Ausbreitung der Spielhallen

Zur Mitte der Achtziger Jahre breiteten sich explosionsartig sogeannte "Spielhöhlen" in den attraktiven Bereichen der Städte aus.

Zahlenbeispiele:						
	Spielstättenstandorte:			Spielhallen:		
	1985	1986	1987	1985	1986	1987
Hamburg:	275	308	338	1334	1369	1402
Hannover:	79	99	112	290	310	326
Duisburg:	97	119	135	194	216	233
Köln:	89	122	137	283	316	328

Eine Spielstätte ist meist in mehrere Hallen unterteilt. Bis 1985 hing die Anzahl der aufstellbaren Geldautomaten von der Anzahl der Spielhallen ab. Erlaubt waren damals drei Automaten pro Halle. Seit 1986 ist die Gerätezahl an die Quadratmeter gekoppelt, so daß ein Gerät auf 15 Quadratmeter und bis zu zehn Geräte pro Spielstätte eingesetzt werden dürfen.

Im Durchschnitt ergaben sich also Steigerungen bei der Anzahl der Spielstätten von mehr als 20 Prozent pro Jahr.

Verlag, Redaktion und Druck:
Sozialdemokratischer Pressedienst GmbH
Heussallee 2-10, Pressehaus I/217, 53113 Bonn
Postfach 12 04 08, 53046 Bonn

Erscheint täglich von Montag bis Freitag.
Bezug nur im Abonnement. Preis DM 82,50 mtl.
zuzügl. MwSt. und Versand.

Seit 1988 stagniert diese Zahl nahezu, es steigt aber die Zahl der aufgestellten Geldspielautomaten in Spielhallen. Grund dafür ist die neue Spielverordnung vom 20. Dezember 1985, mit der die Spielhallenflut gestoppt werden sollte. Durch großzügige Übergangsfristen brachte die Spielverordnung aber erst spät den gewünschten, die Ausbreitung der Automaten bremsenden Effekt.

Zahlen aus NRW:

Geldspielautomaten in Spielhallen:

<u>1986</u>	<u>1988</u>	<u>1990</u>	<u>1992</u>
6671	8064	9939	9943

Auch die Anzahl der Geldspielautomaten stagniert seit 1990 auf hohem Niveau, weil 1990 die erste Stufe der Übergangsfrist der neuen Spielverordnung eintrifft. Von den drei Geldspielautomaten pro Halle, die bis 1985 aufgestellt werden durften, mußte 1990 einer entfernt werden. 1995 endet die Übergangsregelung, so daß ab diesem Zeitpunkt die Spielstätten auf neues Recht umgestellt sein müssen. Dann sind nur ein Automat pro 15 Quadratmeter und höchstens zehn Geräte pro Spielstätte erlaubt.

B. Die Probleme des Spielhallenbooms

1. Verdrängungswettbewerb: Der Umsatz von Spielhallen wird nicht voll besteuert. Zwischen 1984 und 1987 floß den Spielhallenbetreibern laut Bundesrechnungshof 1,1 Mrd. DM Subvention durch Steuerausfälle zu. Neuere Zahlen liegen leider nicht vor, da die Regierung keinen Anlaß sieht, diese zu erstellen. Daher können Spielhallen horrend Mieten zahlen und verdrängen jedes andere korrekt besteuerte mittelständische Gewerbe.

2. Spielsucht: Immer mehr Menschen werden spielsüchtig. Die WHO ordnet pathologisches Spielen in der aktuellen ICD 10 (International Classification of Diseases) als abnorme Gewohnheit und Störung der Impulskontrolle ein, also als eine Krankheit. Es wird trotzdem darüber gestritten, ob Spielsucht eine Krankheit ist oder nicht. Tatsache ist, daß viele Menschen durch Automatenspiel ihre Existenzgrundlage verlieren.

Je nach Angabenquelle differiert die Anzahl der Spielsüchtigen und der Vielspieler in Deutschland. Während die Bundesregierung von lediglich 32.000 Vielspielern und 8.000 pathologischen Spielern ausgeht, schätzen Spielerschutzvereine und Selbsthilfegruppen, daß es zwischen 300.000 und 1.000.000 an Spielsucht erkrankte Menschen gibt, wobei nach allen Angaben die 18- bis 39-jährigen Männer den Schwerpunkt bilden. Das Münchener Max-Planck-Institut für Psychologie schätzt, daß es 500.000 Vielspieler (bis 5 Std./Woche bei einem Geldeinsatz von bis zu 800 DM/Monat) und 80.000 pathologische Automatenspieler gibt (mehr Zeit- oder Geldaufwand).

3. Beschaffungskriminalität: Ein süchtiger Spieler verliert laut Angaben der Automatenindustrie 29,42 DM pro Stunde und Automat. Da ein Vielspieler aber fast immer drei Automaten bespielt, beträgt der stündliche Verlust ca. 90 DM. Laut einer Kölner Studie verlieren diese Spielergruppen sogar bis zu 200 DM, da diese Klientel alle Risikomöglichkeiten der Automaten ausnutzt und dadurch weniger Zeit für die Spiele benötigt.

Bei Einführung der Automaten, die der neuesten Spielverordnung entsprechen, wird ein Spieler demnach, je nach Angabenquelle, stündlich bis zu 118,80 oder 260 DM verlieren. Bei nur zwei Stunden täglicher Spielzeit braucht ein Spieler demnach monatlich bis zu 7.000 DM nach Angaben der Automatenindustrie und bis zu über 15.000 DM nach Angaben der Kölner Studie über die Spielsucht, um seine Sucht zu stillen.

Die Annahme, daß durch die Spielstätten Beschaffungskriminalität entsteht, liegt daher sehr nahe. Trotzdem hat die Bundesregierung keine Studie zur Beschaffungskriminalität durch Spielsucht in Auftrag gegeben, obwohl die Aufforderung dazu durch den Bundestag seit 1989 vorliegt.

C. Die SPD-Vorschläge, die Maßnahmen von Bundestag und Bundesregierung

Im Jahre 1962 war durch das Bundeswirtschaftsministerium versucht worden, die Spielzeit von 15 Sekunden auf 12 Sekunden herabzusetzen und so den Gewinn der Automatenbranche zu erhöhen.

Es folgten heftige Interventionen, insbesondere auch des Deutschen Städtetages, wobei erstmals auf die negativen Auswirkungen der Geldspielautomaten aufmerksam gemacht wurde. Der erste Anlauf zur Verbesserung der Gewinne der Automaten-Aufsteller schlug dadurch fehl.

Mit dem Willen die weitere Ausbreitung von Spielstätten zu verhindern, wurde die Spielverordnung 1985 geändert. Statt wie bisher je drei Automaten pro Halle zuzulassen, wurde die Automatenanzahl an die Quadratmeterzahl gekoppelt. Auf je 15 Quadratmeter darf danach höchstens ein Gerät aufgestellt werden, im Höchstfall jedoch zehn Geräte pro Spielstätte.

Wegen der großzügigen Übergangsfristen in der Spielverordnung durfte der Bestand der Geldspielgeräte bis Ende 1990 beibehalten werden, dann mußte ein Drittel der Altgeräte abgebaut werden. 1995 endet diese Übergangsregelung, die keine Eindämmung der Spielhallenflut zur Folge hatte. Auch 1995 ist keine Reduzierung der Geldspielautomaten zu erwarten, da die Neuregelung der Spielverordnung weniger einschneidend ist als die zweite Stufe der Übergangsregelung.

Der Versuch, die Ausbreitung der Geldspielautomaten und Spielstätten einzudämmen, ist 1985 fehlgeschlagen, da die Übergangsfristen in der neuen Spielverordnung zu großzügig waren. Wie anfangs aufgezeigt, stagnieren die Zahlen heute nahezu, dies aber erst nach einer kräftigen weiteren Expansion bis 1991.

Um gegen die Gefahren der Ausbreitung von Spielhallen anzugehen, hatte die SPD-Bundestagsfraktion 1987 einen Antrag zur Eindämmung von Spielhallenflut und Sexshops in den Bundestag eingebracht. Daraus entwickelte sich eine breite Diskussion im Parlament, die letztlich zu einer Entschließung des Bundestages im Jahre 1989 führte. In dieser Entschließung wurde die Regierung zu konkret benannten Maßnahmen aufgefordert.

Die Entschließung der Regierungsfractionen, die vom Bundestag verabschiedet wurde, wich allerdings wesentlich von der ursprünglichen Entschließung der SPD-Fraktion ab. Die Regierung wiederum hat die Beschlüsse des Bundestages nicht voll umgesetzt.

Eine Gegenüberstellung der Entschließung der SPD-Fraktion 1987, mit der vom Bundestag verabschiedeten Koalitions-Entschließung 1989 und der Umsetzung durch die Bundesregierung:

1. Bauplanungsrecht

In dem vom Bundestag abgelehnten Entschließungsantrag der SPD wird die Regierung konkret aufgefordert, die planungsrechtlichen Instrumente der Gemeinden im Hinblick auf die Verhinderung von Vergnügungstätten so zu stärken, daß der Ausschluß bestimmter Nutzungen, etwa von Spielhallen, Sexshops, Pornokinos et cetera vorgesehen werden kann.

Die Entschließung des Bundestages sieht nur eine Beschränkung aus städtebaulichen Gründen vor.

Daraufhin wurde die 4. Verordnung zur Änderung der Baunutzungsverordnung erlassen. Bei nachteiligen städtebaulichen Auswirkungen oder der Beeinträchtigung der Eigenart des Gebiets, können die Gemeinden nun die Genehmigung einer Spielhalle versagen, sofern dies im Bebauungsplan vorgesehen ist.

Auswertung:

Den Kommunen wird damit auferlegt, in unbeplanten Innenbereichen durch Bebauungsplanfestsetzungen die Zulässigkeit von Vergnügungstätten im Einzelnen zu regeln. Die Möglichkeit des Ausschlusses durch Bebauungsplanfestsetzung hatten sie jedoch schon vorher. Gerade in Innenbereichen ist es aber wegen einer Vielzahl von Nutzungsansprüchen sehr arbeits- und zeitaufwendig, alle Interessen abzuwägen. Den Gemeinden ist damit nicht geholfen. Die Regelungen sind weiterhin unzureichend.

2. Steuerrechtliche Maßnahmen

Der vom Bundestag abgelehnte Antrag der SPD sah auch vor, die Automatenbranche ab sofort korrekt zu besteuern, nachdem schon Milliarden verschenkt wurden.

Das Plenum beschloß, die Bundesregierung aufzufordern, durch steuerrechtliche Vorschriften darauf hinzuwirken, in angemessener Frist und stufenweise zu einer höheren Umsatzbesteuerung überzugehen.

Diese Aufforderung des Bundestages ist von der Bundesregierung umgesetzt worden. Die Bundesregierung hat ab 1994 eine korrekte Besteuerung vorgesehen. Konkret bedeutet das, daß ab 1994 nur noch Automaten mit Umsatzzählwerk aufgestellt werden dürfen. Der heute auf 2,5 stehende Multiplikator für die Umsatzermittlung wird für die Altgeräte an die Gewinnausschüttungsquote des jeweiligen Gerätetyps angepaßt. So würde der Multiplikator bei einer Gewinnausschüttung von 60 Prozent weit über 3 liegen.

Auswertung:

Durch die zeitliche Verzögerung ist dem Staat nicht nur viel Geld entgangen, sondern er hat damit weiter die Spielhallen subventioniert. Die Entschließung ist fünf Jahre alt, und erst jetzt soll die Umsatzsteuer korrekt erhoben werden.

3. Spielerschutzvorschriften

Außerdem forderte die SPD die Regierung auf, verschiedene Maßnahmen zu ergreifen, um den Spieler zu schützen. Es sollte per Gesetz geregelt werden, daß keine "100er Risikospiele" mehr angeboten werden, daß die Speichermöglichkeit des Automaten auf DM 50.- begrenzt wird. Ferner sollte ein gelber Aufkleber als Gefahrenhinweis gegen die Spielsucht auf jedem Gerät anzubringen sein.

Der Bundestag forderte die Regierung auf, diese Spielerschutzvorschriften nicht per Gesetz, sondern in einer Selbstbeschränkungsvereinbarung mit der Automatenindustrie zu regeln.

Das hat die Regierung auch getan.

Auswertung:

Statt die speziell für diese Zwecke vorhandene Spielverordnung zu ändern, wurde eine Vereinbarung getroffen, in der sich die Regierung dann endgültig über den Tisch hat ziehen lassen. Sie schloß eine Selbstbeschränkungsvereinbarung mit der Automatenindustrie ab, in der die Sonderspiele begrenzt wurden, wodurch die Automatenindustrie bestimmt keine Verluste erleidet. Im Gegenzug dürfen die Automatenaufsteller Vorrichtungen zur Annahme von Geldscheinen einbauen. Der auf die Spielsucht hinweisende Aufkleber wurde zwar in Gelb vereinbart, auf neuen Geräten ist er aber in unscheinbarem Schwarz oder Grau zu finden, direkt über der hervorstehenden Scheinannahmeverrichtung, also von unten schwer erkennbar.

Da diese Vereinbarungen aber in einem Vertrag geregelt sind und nicht in einem Gesetz, und dieser Vertrag sogar die gerichtliche Kontrolle ausschließt, kann die Einhaltung nicht eingeklagt werden.

Die weiteren Selbstbeschränkungsvereinbarungen sind ohnehin wertlos, da sich die Automatenindustrie nicht an sie hält.

4. Bundesbahnvereinbarung

Weiterhin wurde die Regierung in dem SPD-Antrag aufgefordert sicherzustellen, daß in und an Bahnhöfen keine weiteren Spielhallen entstehen und bestehende möglichst einer attraktiveren Nutzung zugeführt werden.

Die vom Bundestag angenommene Entschließung sah die gleiche Forderung vor.

Daraufhin hat die Bundesregierung den Vorständen der DB und der DR die Entschließung und das Plenarprotokoll zugesandt. Die Vorstände haben daraufhin die entsprechenden Vorkehrungen getroffen.

Diese Forderung der SPD ist damit durchgesetzt und ausgeführt worden.

5. Erforschung der Spielsucht

Außerdem sah die SPD-Entschließung vor, die Bundesregierung aufzufordern, verschiedene Studien zum Spielverhalten von spielsüchtigen Menschen, deren Ursachen und Heilungsmöglichkeiten, der Umfeldkriminalität, sowie der Möglichkeiten zur Unterteilung von Glücks- und Geschicklichkeitsspielen, erstellen zu lassen.

Die Bundestagsentschließung sah diese Aufforderung auch vor.

Die Bundesregierung hat die Ursachen und Heilungsmöglichkeiten in Studien untersuchen lassen. Untersuchungen zur Umfeldkriminalität und zur Unterteilung von Glücks- und Geschicklichkeitsspielen wurden nicht angestellt.

Auswertung:

Die ausgeführten Untersuchungen sind ein erster Schritt, um den süchtigen Spielern helfen zu können. Ein Grund zum Ausruhen ist das aber nicht. Jetzt müssen spieterschützende Vereine und Selbsthilfegruppen unterstützt werden, die bisher keinen Pfennig vom Staat bekommen haben. Ansonsten nützt das erlangte Wissen keinem, und die Studien waren umsonst.

Daß keine Forschungsaufträge zur Umfeldkriminalität und zur Unterteilung von Glücks- und Geschicklichkeitsspielen ergangen sind, läßt vermuten, daß Ergebnisse aus diesen Studien gescheut werden. Wahrscheinlich ist die Zuordnung der Automaten Spiele zu den Geschicklichkeitsspielen nach einer entsprechenden Studie nicht mehr zu rechtfertigen. Wenn die geldschluckenden Kästen dann gesetzlich wie Glücksspiele behandelt würden, wäre eine Eindämmung der Spielhallen wohl unvermeidbar, da Glücksspiele anderen Regelungen als Geschicklichkeitsspielen unterliegen. So dürfen sie nicht mehr in Imbissen und Kneipen aufgestellt werden, außerdem würden die Abgaben steigen. Von den Mehreinnahmen der Länder müßten Gelder an soziale Organisationen, wie zum Beispiel an spieterschützende Verbände, gezahlt werden. Dies ist aber nicht das Ziel der Bundesregierung.

Wiederum würde durch das Bekanntwerden der existierenden Umfeldkriminalität die von Spielhallen ausgeht, wahrscheinlich die Macht der Automatenlobby in der Regierung geschwächt. Nach Angaben der Bundesregierung steht nicht zu erwarten, daß diese Forschungsaufträge noch ergehen werden.

Die Änderungen der Spielverordnung und der Gewerbeordnung, die im Mai 1993 in Kraft getreten sind:

1. Die Geschicklichkeitsspiele, zu denen die Geldspielgeräte in Spielhallen und Casinos gehören, müssen vom Bundeskriminalamt zugelassen werden. Oft war es den Betreibern aber möglich, diese Geräte nach der Genehmigung so umzubauen, daß auch mit Geschicklichkeit kein Gewinn zu erzielen war. Dann ist ein solches Spiel ein Glücksspiel, welches wiederum verboten ist.

Mit Inkrafttreten der Änderungen in der Spielverordnung und der Gewerbeordnung im Mai 1993 kann solchen umbaubaren Spielen die Genehmigung vorenthalten werden. Diese Änderung ist zu begrüßen.

2. Die zweite Änderung der Spielverordnung sieht eine Anhebung des Mindesteinsatzes von DM 0,30 auf DM 0,40 vor.

Diese Änderung, die auf einer Initiative der Bundesregierung beruht, ist für die Kommunalpolitiker ein erneuter Rückschlag. In ihrem Bemühen die Spielsucht, die Beschaffungskriminalität und die Ausbreitung der Spielhallen zu bekämpfen, werden sie von den Beteiligten im Stich gelassen. Am Ende hat wieder einmal die Automatenlobby gesiegt.

D. Der weiterhin bestehende Handlungsbedarf

Die SPD drängt weiterhin darauf, die Spielsucht durch gesetzliche Maßnahmen im Bauplanungsrecht und in der Spielverordnung zu bekämpfen.

Freiwillige Selbstbeschränkungen genügen nicht, da Vereinbarungen mit der Automatenlobby nicht eingehalten werden. Beschränkungen müssen per Gesetz erfolgen.

Nachdem aufgrund der Diskussionen in den Achtziger Jahren und der darauf folgenden Beschränkungen erst heute eine Stagnation der Ausbreitung der Spielstätten und Automaten zu bemerken ist, wurde im Mai 1993 erlaubt, den Mindesteinsatz auf 40 Pfennige zu erhöhen. Damit ist die Grundlage für eine neue Expansion der Spielstätten geschaffen worden. Dies ist umso verhängnisvoller, wenn man die Entwicklung in den neuen Bundesländern im Augenschein nimmt. Spielotheken schließen dort wie Pflöcke aus dem Boden. Das Ende dieses Booms dort ist noch nicht absehbar.

Prinzipiell geht es bei der Spielstättenproblematik um den Erhalt von gewachsenen Gewerbestrukturen in unseren Innenstädten. Den Kommunen muß daher auch für den unbeplanten Innenbereich ein Instrument zur Regulierung der Spielbetriebe in die Hand gegeben werden, so daß der Ausschluß bestimmter Nutzungen oder Anlagen oder deren zahlenmäßige Beschränkung möglich ist. Das Bau-gesetzbuch muß dahingehend geändert werden.

Für die Bekämpfung der Spielsucht müssen die Geldspielautomaten weniger attraktiv gemacht werden. Dabei müssen die Konditionen der Geldspielautomaten nicht unbedingt zum Nachteil des Aufstellers verändert werden. Durch einfache Beschränkungen in der Spielverordnung, zum Beispiel der drastischen Senkung der Risikospiele oder der Gewinnsenkung der Risikospiele, kann der Anreiz vermindert werden. Diese Reizminderung der Geldautomaten kann, sollte sie konsequent durchgeführt werden, zu einer Entschärfung des Problems führen. Der Unternehmer soll Geld verdienen können. Das Spiel darf aber nicht zur existenzgefährdenden Sucht ausarten, es soll in erster Linie unterhalten. Die Geldspielautomaten müssen daher durch eine Änderung der Spielverordnung zu Unterhaltungsautomaten abgerüstet werden.

(-/16. August 1993/rs/ks)

Woher sollen die Milliarden kommen?

Zur Diskussion über eine Beschleunigung des Umzuges von Bundestag und Bundesregierung nach Berlin

Von Hans Martin Bury MdB

Initiator der Interfraktionellen Initiative zur Verschiebung des Umzuges

Wolfgang Schäuble, Kohls Mann fürs Nationale, drängt nach Berlin, koste es, was es wolle. Über Geld redet er nicht, wir haben auch keines. Mal eben in der tiefsten Wirtschaftskrise der Bundesrepublik Deutschland zweistellige Milliardenbeträge in den Spree-Sand setzen zu wollen ist schon dreist. Noch dreister ist, wenn ausgerechnet die Weintrinker vom Schläge des Vizekönigs Schäuble oder des Prinzen Solms Wasser predigen. Ausgerechnet die beiden Fraktionsvorsitzenden, die über die größten Räume, die besten Apparate und die dicksten Dienstwagen aller MdB verfügen, fordern nun, enger zusammenzurücken. Würden sich die Herren einmal in das Büro eines Volksvertreters verirren, stellten sie fest, daß dort schon heute, unter den "luxuriösen Bonner Verhältnissen", Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern oft weniger Fläche zur Verfügung steht als sie der Gesetzgeber für einen deutschen Schäferhund vorschreibt. Aber von der Fürsorgepflicht eines Arbeitgebers wollen die Christliberalen ja grundsätzlich nicht allzuviel wissen.

Eine interfraktionelle Initiative bemüht sich seit Monaten, den Umzug nach Berlin zu verschieben. Aus drei Gründen: Erstens haben wir in den nächsten Jahren wesentlich wichtigere Aufgaben zu bewältigen und zu finanzieren. Die soziale und wirtschaftliche Integration der neuen Länder ist noch lange nicht geschafft und auch die Abwendung der Rezession in den alten Länder bedarf einer aktiven Rolle des Staates. Zweitens zeigen die jüngsten Pannen in Bonn, daß wir für das Umzugsprojekt eine seriöse, detaillierte Planung brauchen. Und drittens kann erst nach Vorliegen dieser Planung und der daraus resultierenden Ermittlung der Kosten über die Finanzierung entschieden werden. Und da erwarten Parlamentarier wie Öffentlichkeit zu Recht, daß Schäuble & Co. erklären, woher die Milliarden kommen sollen. Die junge Generation, die ohnehin enorme Lasten der verfehlten Politik der Vergangenheit in Zukunft abtragen müssen, wird kaum bereit sein, auch noch einen ungedeckten Wechsel für die Verwirklichung der Träume älterer Herren zu akzeptieren. Oder denkt die Koalition der Umzugsbeschleuniger an eine Steuererhöhung - bewährterweise natürlich erst nach der Bundestagswahl 94? So oder so: Wer Politiker wie Schäuble und Solms wählt, kann im Oktober 1994 gleich einen Blankoscheck mit in die Wahlurne werfen.

(-/16. August 1993/rs/ks)