

# 40 Pfennig Höchstesatz – Die Automatenwirtschaft zwischen Regulierung und ökonomischen Trends seit 1993

*Eine Studie für die VDAI Verlags- und Veranstaltungsgesellschaft mbH*

Berlin, 25. April 2022

**DIW Econ GmbH**

Mohrenstraße 58

10117 Berlin

Kontakt:

Dr. Lars Handrich

Tel. +49.30.20 60 972 - 0

Fax +49.30.20 60 972 - 99

[service@diw-econ.de](mailto:service@diw-econ.de)

## Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	i
Abbildungsverzeichnis.....	ii
Abkürzungsverzeichnis.....	iii
<b>1. Einleitung.....</b>	<b>1</b>
<b>2. Einordnung und Abgrenzung der Geldspielgeräte als Teil der Automatenwirtschaft .....</b>	<b>4</b>
2.1 Geldspielgeräte als Teil des Glücksspielwesens .....	4
2.2 Geldspielgeräte als Teil der Automatenwirtschaft .....	5
2.3 Das Angebot von Geldspielgeräten .....	6
<b>3. Ökonomische Einordnung der Geldspielgeräte .....</b>	<b>7</b>
3.1 Warum Menschen spielen - Geldspielgeräte aus Konsument:innensicht.....	7
3.2 Ökonomische Theorie zur Regulierung des Glücksspielmarktes .....	8
<b>4. Branchenumfeld.....</b>	<b>12</b>
4.1 Rechtliche Regulierungen auf Bundesebene .....	12
4.2 Rechtliche Regulierungen auf Landesebene.....	16
4.3 Ökonomische Trends.....	19
4.4 Der Handlungsspielraum zwischen rechtlichen und ökonomischen Einflüssen .....	25
<b>5. Empirische Auswertungen .....</b>	<b>28</b>
5.1 Die Branche als Spielball der Regulierungen .....	29
5.2 Externe Faktoren erhöhen Druck auf die Automatenwirtschaft zusätzlich .....	31
5.3 Der Handlungsspielraum der Anbieter nimmt ab.....	41
<b>6. Fazit und Ausblick.....</b>	<b>50</b>
<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>52</b>
<b>Anhang: Empirische Auswertung der Kasseneinhalte .....</b>	<b>62</b>

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1-1	Gesamtübersicht des Marktes für Geldspielgeräte.....	1
Abbildung 2-1	Wertschöpfungsstruktur der Automatenwirtschaft, 2019.....	5
Abbildung 3-1	Motive zum Spielen an Geldspielgräten.....	7
Abbildung 4-1	Strompreisentwicklung für die Industrie (inkl. Stromsteuer), 1998-2022.....	20
Abbildung 4-2	Relative Entwicklung des Bruttostundenverdienstes für Angestellte im Spiel-, Wett- und Lotteriewesen, des Mindestlohns und des Verbraucherpreisindex in Deutschland, Basisjahr 2015, 2010-2022.....	21
Abbildung 4-3	Prognose der Spielerträge für Online-Angebote in Mio. Euro, 2020-2024.....	23
Abbildung 4-4	Anzahl der umsatzsteuerpflichtigen Schankwirtschaften in Deutschland, 2002- 2020.....	24
Abbildung 4-5	Zeitstrahl zur Entwicklung der Rahmenbedingungen in der Automatenwirtschaft.....	26
Abbildung 5-1	Anzahl an Geldspielgeräten nach Standort in Gesamtdeutschland, 1997-2021.....	31
Abbildung 5-2	Entwicklung des durchschnittlichen Nettostundenlohns und des maximalen durchschnittlichen Stundenverlusts, 1993-2020.....	33
Abbildung 5-3	Entwicklung der Personalkosten der Automatenunternehmen, 1993-2019.....	34
Abbildung 5-4	Entwicklung der Miet- und Leasingkosten für Räume, Automaten und Nebenkosten pro Betrieb, 1996-2019.....	35
Abbildung 5-5	Vergnügungsteuern auf Unterhaltungsautomaten.....	36
Abbildung 5-6	Anteil der Kosten für Vergnügungsteuer in Prozent der Nettoerlöse 2010-2020.....	37
Abbildung 5-7	Anzahl an Geldspielgeräten in der Gastronomie in Gesamtdeutschland, 1997- 2020.....	39
Abbildung 5-8	Anteile der Marktsegmente im deutschen Glücksspielmarkt an den Bruttospielerträgen, 2019 und 2020.....	41
Abbildung 5-9	Richtwerte für Gewinne und Einsätze pro Spiel, 1993-2022.....	43
Abbildung 5-10	Verhältnis des durchschnittlichen Nettostundenlohns zum maximalen durchschnittlichen Verlust pro Stunde Spiel, 1993-2020.....	46

## Abkürzungsverzeichnis

BMJ	Bundesministerium der Justiz, früher Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV)
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz; früher: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie bzw. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi)
BZgA	Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung
DM	Deutsche Mark
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EU	Europäische Union
GlüStV	Glücksspielstaatsvertrag
IFH Köln	Institut für Handelsforschung Köln
KMU	Kleine und mittelständische Unternehmen
SpielV	Spielverordnung
VDAI	Verband der Deutschen Automatenindustrie e.V.
WSI	Wirtschafts- und Sozialwirtschaftliches Institut

## 1. Einleitung

Die gewerbliche Unterhaltungsautomatenwirtschaft (Automatenwirtschaft) umfasst deutschlandweit mehr als 6.000 vorwiegend kleine und mittlere Unternehmen (KMU), die in der Industrie, dem Großhandel und in der Automatenaufstellung tätig sind (Statistisches Bundesamt, 2021b). Die Branche wird vor allem von Automaten mit Geldgewinnen (sogenannten „Geldspielgeräten“) geprägt, deren Anteil an den insgesamt betriebenen Spielgeräten in den letzten zehn Jahren stabil bei rund 80 Prozent lag (Trümper & Heimann, 2010-2020). Der Markt für Geldspielgeräte bildet somit das wirtschaftliche Rückgrat der Branche, die mit rund 70.000 Arbeitsplätzen auch einen gesamtwirtschaftlich relevanten Stellenwert hat, wie Abbildung 1-1 verdeutlicht.

**Abbildung 1-1**  
**Gesamtübersicht des Marktes für Geldspielgeräte**



Anmerkung: Zu Geldspielgeräte zählen Geräte in Spielhallen und der Gastronomie. Die Anzahl der Geldspielgeräte bezieht sich auf Ende 2020. Für das Jahr 2021 wird ein Rückgang auf 170.000 Geldspielgeräte prognostiziert (Vieweg, 2022).

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Statistisches Bundesamt (2021a), VDAI (2022), Kleinbrink & Köster (2017) und Trümper & Heimann (2020).

Das gewerbliche Automatenenspiel ist seit Jahrzehnten von zahlreichen Regulierungen u.a. zum Spieler:innen- und Jugendschutz geprägt (Vieweg, 2016). Während sich in diesem Zeitraum Regulierungen des Angebots und in Bezug auf Produkteigenschaften mehrfach verändert haben – beispielsweise hinsichtlich technischer Vorschriften und Vorgaben bei der Geräteaufstellung und in der Spielgestaltung –, bestehen seit 1993 unveränderte Preisregulierungen in Form von Höchstesätzen und -gewinnen pro Spiel (BMJ, 1993; 2001).

Im Vergleich zu 1993 sehen sich Unternehmen der Automatenwirtschaft heute veränderten Anforderungen wie beispielsweise dem technischen Fortschritt, der Digitalisierung, steigenden Betriebskosten und den wirtschaftlichen Auswirkungen der COVID-19-Pandemie gegenüber. Dabei stellt sich die Frage, ob die zum Teil sehr alten Richtwerte (wie z.B. Einsatz- und Gewinn Grenzen) vor dem Hintergrund der veränderten Rahmenbedingungen heute noch zielführend sein können und wie sie sich auf die Anbieter von Geldspielgeräten in der Gastronomie und in Spielhallen auswirken.

Um diesen Fragen nachzugehen, untersucht die vorliegende Studie, wie sich die ökonomische Situation in der Automatenwirtschaft in den vergangenen 30 Jahren entwickelt hat. Zunächst wird der Forschungsgegenstand der Geldspielgeräte als Teil der Automatenwirtschaft abgegrenzt (Kapitel 2) sowie ökonomische Überlegungen zur Geldspielgerätenutzung und der Theorie zu deren Regulierung angestellt (Kapitel 3). Dabei werden die folgenden zentralen regulatorischen Stellschrauben herausgearbeitet:

- Preisregulierungen
- Angebotsbeschränkungen
- Vorgaben bei Produkteigenschaften

In Kapitel 4 wird erarbeitet, welche rechtlichen Veränderungen in den letzten 30 Jahren auf Bundes- sowie Länderebene an den jeweiligen Stellschrauben vorgenommen wurden und welche für die Automatenwirtschaft bedeutenden ökonomischen Trends diese Veränderungen begleitet haben.

Vor dem Hintergrund der erarbeiteten ökonomischen und rechtlichen Rahmenbedingungen adressiert anschließend in Kapitel 5 eine empirische Analyse wichtiger Kennzahlen der Branche folgende Fragestellungen im Detail:

- Wie hat sich das Angebot von Geldspielgeräten vor dem Hintergrund der Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen in den letzten 30 Jahren entwickelt?
- Welche weiteren gesamtwirtschaftlichen Ereignisse und Trends hatten einen Einfluss darauf?
- Welche Handlungsmöglichkeiten bleiben Unternehmen der Branche vor dem Hintergrund der jüngsten Regulierungen und wirtschaftlichen Trends, um auf gegenwärtige und zukünftige Herausforderungen zu reagieren?

Die empirischen Auswertungen zeigen einen engen Zusammenhang zwischen der Entwicklung von Kennzahlen der Automatenwirtschaft und den jeweils geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen,

weshalb die Automatenwirtschaft als Spielball der Regulierungen angesehen werden kann. Gleichzeitig erhöhen externe Entwicklungen wie steigende Kosten, die zunehmende Konkurrenz von digitalen Angeboten und die COVID-19-Pandemie den Druck auf die Automatenwirtschaft. Der Handlungsspielraum für Unternehmen als Reaktion auf diese Entwicklungen ist jedoch stark eingeschränkt, da sie nur begrenzt innerhalb der rechtlichen Rahmenbedingungen die Preise, die Angebotsmenge und Produkteigenschaften verändern können.

Im Fazit (Kapitel 6) wird der Status Quo der Automatenwirtschaft auf Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse zusammengefasst und ein Ausblick dazu gegeben, in welche Richtung sich die Automatenwirtschaft vor dem Hintergrund der aktuellen wirtschaftlichen Veränderungen und den rechtlichen Reglementierungen in den nächsten Jahren entwickeln könnte.

Zur Erstellung der empirischen Grundlage dieser Studie wurden mit Unterstützung des Auftraggebers Veröffentlichungen und Gesetzestexte der vergangenen 30 Jahre zusammengetragen, Interviews mit Branchenexpert:innen geführt sowie Daten verschiedener Archivquellen zusammengefügt und aufbereitet.



## 2. Einordnung und Abgrenzung der Geldspielgeräte als Teil der Automatenwirtschaft

Zum grundlegenden Verständnis werden in diesem Abschnitt zunächst Geldspielgeräte als Teil des Glücksspielwesens und der Automatenwirtschaft definiert. Darüber hinaus werden zentrale Kennzahlen zum Angebot von Geldspielgeräten dargestellt.

### 2.1 Geldspielgeräte als Teil des Glücksspielwesens

Geldspielgeräte zählen laut Definition des Staatsvertrags zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland der Bundesländer (Glücksspielstaatsvertrag 2021 - GlüStV 2021) zum Glücksspielwesen. Im GlüStV 2021 wird öffentliches Glücksspiel darüber definiert, dass „für den Erwerb einer Gewinnchance ein Entgelt verlangt wird und die Entscheidung über den Gewinn ganz oder überwiegend vom Zufall abhängt“ (Bundesländer der Bundesrepublik Deutschland, 2021). Die verschiedenen Segmente werden durch die verschiedenen Spielformen, die Vertriebskanäle und die rechtlichen Grundlagen voneinander abgegrenzt. Tabelle 2-1 bietet einen Überblick über die einzelnen Marktsegmente im Jahr 2019.

**Tabelle 2-1**  
**Segmente des legalen deutschen Glücksspielmarktes, 2019**

Marktsegment	Bruttospielerträge	Anteil
Lotterien	4.607 Mio. €	41,6 %
Geldspielgeräte (Spielhallen & Gaststätten)	5.500 Mio. €	49,7 %
Spielbanken (kleines & großes Spiel)	860 Mio. €	7,8 %
Sport- und Pferdewetten	104 Mio. €	0,9 %
<b>Gesamt</b>	<b>11.071 Mio. €</b>	

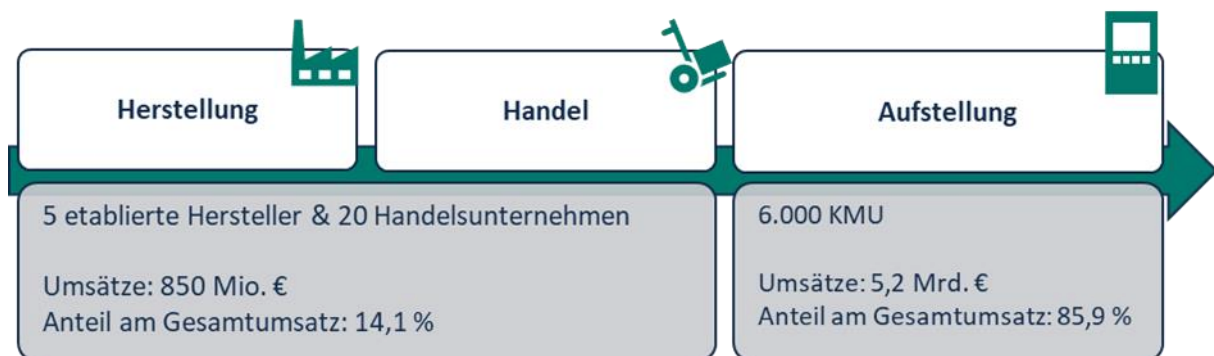
Bemerkung: Die COVID-19-Pandemie und die damit einhergehenden Restriktionen wirkten sich ab 2020 unterschiedlich stark auf die verschiedenen Marktsegmente aus. Um einen Überblick über die Marktsegmente ohne Verzerrungen durch die COVID-19 Pandemie zu ermöglichen, wurden die Anteile der Segmente aus dem Jahr 2019 dargestellt. Auf die Auswirkungen der COVID-19-Pandemie wird in Kapitel 5.2 näher eingegangen. Aufgrund unterschiedlicher Hochrechnungsverfahren können Angaben je nach verwendeter Quelle voneinander abweichen. Aufgrund der Darstellung des vollständigen Glücksspielmarktes werden an dieser Stelle Angaben der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder herangezogen.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (2020).

## 2.2 Geldspielgeräte als Teil der Automatenwirtschaft

Die Automatenwirtschaft lässt sich in drei Wertschöpfungsstufen gliedern: Herstellung, Handel und Aufstellung (vgl. Abbildung 2-1). In den letzten Jahren kam es zu einer zunehmenden Verschmelzung der ersten beiden Wertschöpfungsstufen, da die großen Hersteller ihren Direktvertrieb stark ausgebaut haben (Vieweg, 2022). Die Umsätze der Aufstellunternehmen werden mit Geldspielgeräten, Sportspielgeräten und Unterhaltungsautomaten ohne Geldgewinn erzielt.<sup>1</sup>

**Abbildung 2-1**  
Wertschöpfungsstruktur der Automatenwirtschaft, 2019



Bemerkung: Aufgrund der COVID-19-Pandemie und den damit einhergehenden Restriktionen fielen die Umsätze im Jahr 2020 im Vergleich zum Vorjahr deutlich geringer aus. 2020 lagen die Umsätze für Herstellung und Handel bei ca. 770 Mio. Euro und die der Aufstellunternehmen bei 2,8 Mrd. Euro. Aufgrund unterschiedlicher Hochrechnungsverfahren können Angaben je nach verwendeter Quelle voneinander abweichen.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Peren & Clement (2012) und Vieweg (2022).

Neben den fünf etablierten Herstellern und etwa 20 Handelsunternehmen bilden vor allem die rund 6.000 kleinen und mittelständischen Unternehmen (KMU) im Aufstellungsbereich das wirtschaftliche Rückgrat der Automatenwirtschaft (Statistisches Bundesamt, 2021b). Zusammen haben sie 2019 rund 5 Mrd. Euro umgesetzt, womit rund 85,9 Prozent des Gesamtumsatzes auf die letzte Wertschöpfungsstufe entfielen. 2020 erwirtschafteten die Aufstellunternehmen 78,4 Prozent des rund 3,6 Mrd. Euro Gesamtumsatzes (Vieweg, 2022). Alle Wertschöpfungsstufen der Automatenwirtschaft umfassen über 70.000 Arbeitsplätze sowie weitere 35.000 Arbeitsplätze in vor- oder nachgelagerten Industrien (Kleinbrink & Köster, 2017).

<sup>1</sup> Aufgrund unterschiedlicher Hochrechnungsverfahren können Angaben, bspw. zu Umsätzen, je nach verwendeter Quelle voneinander abweichen. In der vorliegenden Studie werden primär Daten aus den Wirtschaftsstudien von Vieweg herangezogen, sofern sie dort vollständig enthalten sind.

## 2.3 Das Angebot von Geldspielgeräten

Der Großteil aller Umsätze der Automatenwirtschaft wird mit Geldspielgeräten erwirtschaftet. Gewerbliche Geldspielgeräte werden in Gaststätten und Spielhallen aufgestellt. In staatlich zugelassenen Spielbanken werden hingegen Casinogeräte betrieben, die dort als kleines Spiel bezeichnet werden. Obwohl es sich grundsätzlich um ein vergleichbares Medium handelt, unterscheiden sich die regulatorischen Vorschriften für beide Angebote grundlegend voneinander. Das gewerbliche Automatenpiel in Deutschland wird durch die Gewerbeordnung, die angegliederte Spielverordnung und den GlüStV 2021 sowie dem GlüStV folgende Gesetze der Bundesländer geregelt. Das Automatenpiel in Spielbanken wird zwar sowohl über die begrenzte Vergabe von Spielbanklizenzen reglementiert als auch anhand der von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich festgelegten maximalen Geräteanzahl pro Spielbank. Die Einsatz- und Gewinnmöglichkeiten sind hingegen nicht begrenzt. Die geräte- bzw. standortbezogenen Zulassungsanforderungen für gewerbliche Geldspielgeräte umfassen strenge gesetzliche Vorgaben zur Geräteanzahl sowie zu Preisen, Verfügbarkeiten und technischen Produkteigenschaften, die detailliert in den Abschnitten 4.1 und 4.2 erläutert werden. Sowohl in Spielbanken wie auch in Spielhallen gelten strenge Regeln zur Einlasskontrolle und zur Sperrung gefährdeter Spieler:innen. Das kleine Spiel in Spielbanken ist im Durchschnitt für 86 Prozent der Bruttospielerträge in Spielbanken verantwortlich (Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, 2021).

Der Fokus dieser Forschungsarbeit liegt auf den rund 210.000 Geldspielgeräten, die in Spielhallen bzw. Gaststätten betrieben werden und im Vergleich zum kleinen Spiel in Spielbanken deutlich detaillierteren Reglementierungen unterliegen, wodurch das Geschäftsmodell stark begrenzt wird (Vieweg, 2022).

### 3. Ökonomische Einordnung der Geldspielgeräte

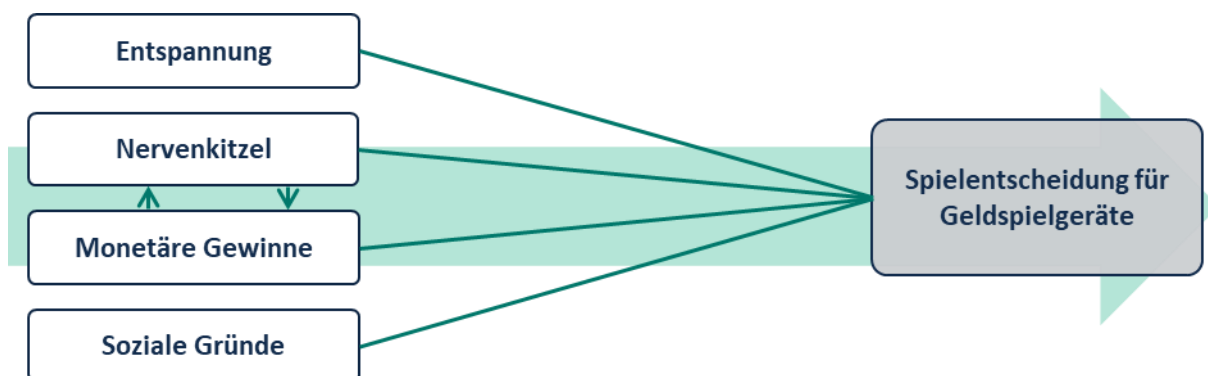
Um zu verstehen, welche Auswirkungen rechtliche Rahmenbedingungen und wirtschaftliche Entwicklungen auf die Kennzahlen der Automatenwirtschaft haben, wird zunächst aus wirtschaftstheoretischer Perspektive erläutert, welche Gründe aus Konsument:innensicht zur Spielentscheidung führen. Außerdem wird hergeleitet, welche Ziele mit einer Regulierung von Geldspielgeräten verfolgt werden und welche Instrumente dafür zur Verfügung stehen.

#### 3.1 Warum Menschen spielen - Geldspielgeräte aus Konsument:innensicht

In der gesellschaftlichen Debatte wird das Spiel an Geldspielgeräten häufig mit problematischem oder pathologischem Spielverhalten in Verbindung gebracht. Die Verbreitung der Spielsucht in Deutschland lässt sich allerdings nur schwer quantifizieren. Bestehende Zahlen sind aufgrund methodischer und statistischer Mängel häufig mit extremer Vorsicht zu interpretieren (Haase, 2016). Die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) geht von einem weitgehend konstanten und niedrigen Anteil problematischer und pathologischer Spieler aus (Banz, 2019).

Verschiedene empirische Arbeiten belegen darüber hinaus, dass die Motive zum Spiel zwischen verschiedenen Glücksspielformen variieren. Während bei einfachen Gewinnspielen beispielweise lediglich der monetäre Gewinn ein Motiv darstellt, sind die Gründe zum Spielen an Geldspielgeräten vielfältiger (Fang & Mowen, 2009; Clarke, 2005). Insgesamt können aus der empirischen Literatur vier Hauptmotive für das Spiel an Geldspielgeräten abgeleitet werden, wie Abbildung 3-1 darstellt.

**Abbildung 3-1**  
Motive zum Spielen an Geldspielgeräten



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Fang & Mowen (2009) und Clarke (2005).

Im Fokus des öffentlichen Diskurses stehen dabei vor allem die Chancen auf monetäre Gewinne, die häufig als Hauptmotiv betrachtet werden. Dabei wird außer Acht gelassen, dass verschiedene Forschungsarbeiten zu diesem Thema zeigen, dass für den:die Durchschnittsspieler:in an Geldspielgeräten vor allem der Nervenkitzel des Spiels im Vordergrund steht (Liu & Wan, 2011). Empirische Forschungsarbeiten zeigen in diesem Zusammenhang aber auch, dass der Nervenkitzel eines Spiels eng mit den monetären Gewinn- und Verlustmöglichkeiten verbunden ist (Wulfert, Franco, Williams, Roland, & Maxson, 2008). Außerdem suchen Spieler:innen im Spiel an Geldspielgeräten die Möglichkeit zur Entspannung und Flucht aus dem Alltag (Fang & Mowen, 2009).

Welche Motive im Einzelfall ausschlaggebend für die Spielentscheidung eines:einer Konsument:in sind, variiert von Individuum zu Individuum und lässt sich nicht pauschal bestimmen (Chen, Shoemaker, & Zemke, 2013). Die vier genannten Motive bilden allerdings die Hauptgründe dafür, dass die Branche knapp 10 Millionen Menschen erreicht, die in der Freizeit an Geldspielgeräten spielen, wovon ca. 5 Millionen Menschen gelegentlich spielen (VDAI, 2022).

Durch starke Reglementierungen sollen Kund:innen vor problematischem und pathologischem Spielverhalten sowie unangemessen hohen Verlusten in kurzer Zeit geschützt werden (Landesregierungen der Bundesrepublik Deutschland, 2021). Die ökonomische Argumentation hinter den Regulierungen wird im folgenden Unterkapitel genauer erläutert.

### **3.2 Ökonomische Theorie zur Regulierung des Glücksspielmarktes**

In der politischen Debatte stehen dem Freizeitvergnügen einzelner Konsument:innen durch Geldspielgeräte die schädlichen Auswirkungen des pathologischen Spiels entgegen, die als Hauptargument für die Notwendigkeit von staatlichen Markteingriffen herangezogen werden (Peren & Clement, 2012).

Aus ordnungsökonomischer Sicht sind Märkte regulierungsbedürftig, wenn freier Wettbewerb zu ineffizienten Ergebnissen – einem Marktversagen – führt (Coase, 1960; Demsetz, 1969). In der ökonomischen Theorie gibt es fünf Gründe, die zu einem Marktversagen führen können. Hierzu zählt das Vorhandensein natürlicher Monopole, das Auftreten von öffentlichen Gütern sowie von Externalitäten, das Vorhandensein von Informationsasymmetrien und irrationale Verhaltensweisen von Marktteilnehmer:innen (Kupferschmidt, 2018; Conrad, 2020). Die bestehenden Regulierungen der Geldspielgeräte lassen sich ökonomisch vor allem durch die drei letztgenannten Phänomene rechtfertigen (Haucap, 2021).

- **Externalitäten:** Sie entstehen, wenn unbeteiligten Dritten durch den Betrieb von Geldspielgeräten Schaden entsteht – etwa durch die Finanzierung von kriminellen Aktivitäten oder die Belastung von Angehörigen pathologischer Spieler:innen.
- **Informationsasymmetrien:** Sie bestehen im Glücksspielmarkt vor allem, weil Spieler:innen legale Glücksspielanbieter nur bedingt von illegalen Anbietern unterscheiden können. Durch die zunehmende Digitalisierung und neue Vergleichsmöglichkeiten im Internet hat dieses Argument in den letzten Jahren allerdings an Bedeutung verloren.
- **Begrenzte Rationalität:** Spieler:innen handeln nicht immer rational, sondern treffen suboptimale Entscheidungen unabhängig von objektiven Fakten, was Schaden verursachen kann.

In Bezug auf das Spiel an Geldspielgeräten wird versucht, über Regulierungen Ineffizienzen aufgrund von Externalitäten, Informationsasymmetrien und Irrationalität zu reduzieren, um einerseits Spieler:innen zu schützen sowie andererseits das Spiel auf den legalen Markt zu kanalisieren und somit kriminelle Aktivitäten zu verhindern (Adams & Fiedler, 2014; Landesregierungen der Bundesrepublik Deutschland, 2021). Dafür stehen dem Staat verschiedene politische Instrumente zur Verfügung, die in den folgenden Kategorien zusammengefasst werden können (Sulkunen, et al., 2021):

1. Preisregulierungen
2. Beschränkung des Angebots oder des Zugangs
3. Vorgaben zur Spielgestaltung

In der praktischen Umsetzung konzentriert sich die Glücksspielregulierung in Deutschland in erster Linie auf Maßnahmen, welche die Bekämpfung von Spielsucht, die Kanalisierung hin zu legalen Angeboten, den Jugend- und Spieler:innenschutz sowie die Kriminalitätsprävention als Leitmotive haben (Landesregierungen der Bundesrepublik Deutschland, 2021; BMWi, 2017; BMWi, 2010).

Gerade vor dem Hintergrund eines sich ständig verändernden wirtschaftlichen Umfelds, steigenden Lohnkosten und externer Wirtschaftsschocks können zu enge oder nicht auf die aktuellen Umstände angepasste Regulierungen jedoch ungewollte negative Auswirkungen auf die betroffenen Unternehmen haben, indem sie deren wirtschaftlichen Interessen aktiv entgegenstehen, sowie ihre Handlungsmöglichkeiten zum Teil stark begrenzen (Leyens, Eisenberger, & Niemann, 2021; Domsch, 2013). Hinzu kommen schwer zu antizipierende Dynamiken, die durch staatliche Regulierung ausgelöst werden können. Unvorhergesehene Ausweichreaktionen können dazu führen, dass nicht nur die

Angebotsseite hinter ihren Möglichkeiten zurück bleibt, sondern auch ungewollte negative Effekte für Konsument:innen entstehen (Farren, Koopmann, & Mitchell, 2017).

Ein in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur häufig aufgegriffenes Beispiel für eine schädliche Überregulierung ist die Taxibranche (Viscusi, Harrington Jr, & Sappington, 2018). Ähnlich wie im Glücksspielmarkt werden regulatorische Eingriffe hier vor allem damit begründet, dass es am Markt aufgrund negativer Externalitäten und Informationsasymmetrien zu ineffizientem Angebots- und Nachfrageverhalten kommt (Coffman & Shreiber, 1977). Als Reaktion prägen in vielen Ländern Angebotsbeschränkungen, Preisregulierungen und weitere gesetzliche Vorgaben den Taximarkt, um ein ausreichendes Angebot und den Schutz der Verbraucher:innen sicherzustellen (Çetin & Oğuz, 2010; Monopolkommission, 2012). In der Praxis lösen gut gemeinte, aber die betriebswirtschaftlichen Zwänge der einzelnen Agenten negierende Regulierungen jedoch gegenteilige Effekte aus, indem beispielsweise unterschiedliche Preis-Qualitäts-Kombinationen weitgehend verhindert werden: Konsument:innen mit einer niedrigen Zahlungsbereitschaft finden keine Alternativen, und für Konsument:innen mit hohen Zahlungsbereitschaften gibt es keine Angebote, die ihren qualitativen Ansprüchen entsprechen, die sie auf einem unregulierten Markt in Anspruch nehmen würden. In einigen Fällen deutet die Empirie sogar darauf hin, dass staatliche Eingriffe zu steigenden Taxipreisen, einer sinkenden Servicequalität sowie einem wachsenden illegalen Angebot geführt haben (Çetin & Oğuz, 2010; Farren, Koopmann, & Mitchell, 2017). In einem solchen Fall besteht die Gefahr, dass die entstandenen negativen Effekte schwerer wiegen als die Schäden des eigentlichen Marktversagens, auf das die Regulierung ursprünglich abzielte.

Bei einem regulatorischen Eingriff muss der Staat daher den Nutzen des Eingriffs den wirtschaftlichen Kosten gegenüberstellen. Das Beispiel der Regulierungen des Taxigewerbes verdeutlicht, dass dies nicht nur eine gründliche Konzeption der Regulierung erfordert, sondern die Effekte geltender Regulierungen sowie deren wirtschaftlichen Konsequenzen auch regelmäßig evaluiert werden müssen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass zu strenge Regulierungen einerseits auf unternehmerischer Seite unverhältnismäßigen Schaden verursachen, andererseits ungewollte negative Effekte auf Konsument:innenseite hervorrufen (Etzioni, 2009). Hierzu zählt beispielsweise eine fehlgeleitete Kanalisierung hin zu illegalen Angeboten (Çetin & Oğuz, 2010).

Im Bereich der Geldspielgeräte gibt es insbesondere die Befürchtung, dass zu strenge gesetzliche Auflagen zu einer Teilverschiebung der Nachfrage hin zu illegalen Angeboten führen könnte (Ashelm, 2020). Eine aktuelle Bestandsaufnahme des illegalen Glücksspielmarktes liefert empirische Belege dazu, dass die gesetzlichen Einschränkungen des Spielverlaufs und die verschärften Aufstell- und

Zugangsbeschränkungen bereits zu einem Anstieg des illegalen Spielbetriebs geführt haben (Trümper, 2021). Branchenexpert:innen gehen davon aus, dass aufgrund der sinkenden Attraktivität der legalen Automaten die Nachfrage nach illegalen Angeboten gestärkt wird. Auf der Angebotsseite nutzen Anbieter vereinzelt den Aufbau illegaler Geräte als Möglichkeit, die durch die Aufstellbeschränkungen hervorgerufenen Umsatzeinbußen auszugleichen. Dies steht jedoch der Kanalisierung zum legalen Spiel entgegen, das ein zentrales Leitmotiv der Regulierung in Deutschland ist (Landesregierungen der Bundesrepublik Deutschland, 2021). In der Vergangenheit haben Evaluierungen der geltenden Regulierung gezeigt, dass eine marktgerechte Anpassung dazu beitragen kann, illegale Angebote einzuschränken und Spieler:innen im legalen Bereich zu halten (Trümper, 2010).



## 4. Branchenumfeld

Der Handlungsspielraum für Unternehmen, die in der Automatenwirtschaft tätig sind, ist einerseits von engen rechtlichen Vorgaben zu Preisen, Angebot und Produkteigenschaften, andererseits von ökonomischen Rahmenbedingungen und technologischen Trends geprägt. Im Folgenden werden zunächst die Regulierungen genauer beschrieben, die die Automatenwirtschaft in den letzten 30 Jahren in einem engen Rahmen begrenzen. Anschließend werden die ökonomischen Trends und Marktveränderungen genauer beleuchtet.

Auf europäischer Ebene ist das Thema Glücksspiel nicht explizit geregelt. Nach Regularien der Europäischen Union (EU) fallen Glücksspiele grundsätzlich unter die EU-Dienstleistungsfreizügigkeit und können in einzelnen Mitgliedstaaten nicht unbegründet verboten werden. Allerdings ist es den nationalen Gesetzgebern möglich, das Angebot einzuschränken, wenn diese Einschränkungen dem öffentlichen Wohl dienen (Kleinbrink & Köster, 2017).

In Deutschland handelt es sich bei der Automatenwirtschaft um eine sogenannte Erlaubnisbranche, bei der die Anbieter zunächst eine Gewerbeerlaubnis des Bundes benötigen, um ihr Geschäft eröffnen zu können (BMJV, 2021; BMJV, 2016). Unternehmen müssen Vorgaben des Bundes und der Länder erfüllen. Auf Bundesebene beinhalten die Regelungen der Gewerbeordnung und der hierzu erlassenen Spielverordnung insbesondere gesetzliche Vorgaben zu den Geldspielgeräten (BMJV, 2021; BMJV, 2016). Zusätzlich unterliegt das gewerbliche Automatenpiel auch landesrechtlichen, standortbezogenen Regelungen zu Spielhallen und Gaststätten, in denen beispielsweise die Vorlagepflicht von Sozialkonzepten, Aufklärungspflichten, die Anschlusspflicht an ein bundesweit spielformübergreifendes Sperrsystem sowie die Einhaltung von Mindestabständen zwischen Spielhallen und das Verbot von Mehrfachkonzessionen geregelt sind (Vieweg, 2016).

### 4.1 Rechtliche Regulierungen auf Bundesebene

Auf Bundesebene werden zur Regulierung von Geldspielgeräten eine Vielzahl an Preisregulierungen, Angebotsbeschränkungen und Vorgaben zu Produkteigenschaften gesetzt. Diese Vorgaben haben eine lange Tradition und bestehen zum Teil seit Jahrzehnten, wohingegen andere Vorgaben für Geldspielgeräte häufig geändert und angepasst wurden.

*1951 – 2006: Regulierungen als Reaktion auf den technologischen Fortschritt*

Seit 1951 gelten in Deutschland Kriterien zur Zulassung von Geldspielgeräten. Diese Kriterien umfassen Vorgaben zum Angebot wie die Mindestspieldauer und zu den Preisen wie der Höchstesatz und die Mindestauszahlquote (BMW, 1951). Die meisten dieser grundlegenden Beschränkungen blieben lange Zeit unverändert, während der Gesetzgeber jahrzehntelang nur auf die technologische Weiterentwicklung der Geräte reagierte, indem er zusätzliche Beschränkungen und Regulierungen erließ (Richter, 2019).

Eine Ausnahme bilden Preisregulierungen der Gewinnbeschränkungen und Höchstesätze, die 1993 angehoben wurden, seitdem aber nahezu unverändert blieben. Die Gewinne pro Spiel wurden damals auf 4 DM (Deutsche Mark) und Höchstesätze pro Spiel auf 0,40 DM angehoben. Lediglich im Zusammenhang der Euroanpassung im Jahr 2001 erfolgte eine leichte Abrundung der Werte auf 2 Euro bzw. 0,20 Euro (BMJ, 1993; 2001).

In der Konsequenz hatte die Branche lange mit verschiedensten, zum Teil technisch überholten, Anforderungen zu kämpfen, wodurch ab Anfang der 1990er-Jahre ein schwieriges Marktumfeld entstand (Vieweg, 2021). Ab diesem Zeitpunkt etablierten sich zunehmend missbräuchlich verwendete Fun-Games im Markt, die nicht von den strengen Regulierungen der Spielverordnung erfasst wurden. Die Umsetzung von Regulierungen dieser Fun-Games gestaltete sich schwierig, gleichzeitig bestand ein erhebliches Missbrauchspotenzial. Die Folge war, dass missbräuchlich verwendete Fun-Games, die aufgrund fehlender Regulierungen schnellere Spiele und unbegrenzte Einsatz- und Gewinnmöglichkeiten boten, zu einem ernsthaften Konkurrenzprodukt für Geldspielgeräte heranwachsen. Zeitgleich wurden die Konsument:innen von Fun-Games einem unregulierten Verlust- und Suchtrisiko ausgesetzt. Für die legalen Automatenanbieter verschärfte sich die wirtschaftliche Situation ab den 2000er-Jahren außerdem durch den wachsenden Wettbewerb durch neue (im rechtlichen Graubereich agierende) Konkurrenzangebote im Internet (BMW, 2010).

Im Zuge der fünften Novelle der Spielverordnung kam es schließlich aufgrund des grassierenden illegalen Glücksspielmarktes und der wirtschaftlichen Bedrängnis der Automatenwirtschaft zu einem Paradigmenwechsel in der Gesetzgebung.

*2006 - 2014: Ein Paradigmenwechsel*

Ziel der fünften Novelle war es, die als gefährlich eingestuften Fun-Games zu verbieten und zeitgleich das Zulassungsverfahren für Geldspielgeräte den technischen Entwicklungen anzupassen sowie dem

legalen Angebot mehr Möglichkeiten zu geben, gegen die zunehmende Konkurrenz am Glücksspielmarkt zu bestehen (BMW, 2010). Damit wurde die Stärkung einer Kanalisierung hin zum legalen Glücksspielmarkt beabsichtigt.

Hierzu wurden u.a. in der Regulierung von Produkteigenschaften Vorschriften zu einzelnen Spielelementen weitestgehend aufgegeben (Richter, 2019). Die wichtigste Änderung in Bezug auf Preisregulierungen bestand in der Definition von dem Schutz der Spieler:innen dienenden Rahmenparametern, in deren Grenzen die Spielentwicklung ohne zusätzliche Detailregelungen erfolgen kann. Ziel dieser Rahmenparameter war der Schutz der Spieler:innen. Den Entwicklern und Herstellern wurden so deutlich mehr Möglichkeiten bei der Gerätegestaltung eingeräumt (Vieweg, 2018). Gleichzeitig wurde die Anzahl der maximal erlaubten Geldspielgeräte in der Gastronomie von zwei auf drei und in Spielhallen von zehn auf zwölf Geräte erhöht (BMW, 2010). Die 1993 festgelegten Gewinn- und Einsatzobergrenzen blieben jedoch bestehen.

Als Ergebnis dieser Anpassungen des regulativen Rahmens wurden die 82.000 Fun-Games, die zu diesem Zeitpunkt deutschlandweit in Betrieb waren, vollständig aus dem Markt gedrängt (Trümper, 2010).

#### *2014 - Heute: Rolle rückwärts, die erneute Verschärfung der rechtlichen Rahmenbedingungen*

Die sechste Novellierung der Spielverordnung im Jahr 2014 stellte dann eine deutliche Verschärfung der geltenden Regulierungen dar, wodurch Hersteller und Entwickler in der Spielgestaltung erneut erheblich eingeschränkt wurden, wie Tabelle 4-1 exemplarisch darstellt.

Wieder bediente sich die Politik Instrumenten, die Angebot, Preise und Produkteigenschaften regulieren. Hinsichtlich der Preisregulierungen wurde die maximale Gewinnsumme, die ein Spieler pro Stunde erspielen konnte, um 100 Euro auf 400 Euro gesenkt. Zeitgleich wurde der pro Stunde mögliche Maximalverlust eines Spielers von 80 Euro auf 60 Euro sowie der durchschnittliche Stundenverlust an einem Automaten von 33 Euro auf 20 Euro reduziert (BMW, 2005; 2014a). Die seit 1993 geltenden Gewinn- und Einsatzbeschränkungen bestanden hingegen fort.

Zusätzlich wurde auch die Attraktivität des Spiels durch andere Maßnahmen gemindert. So wurde die Möglichkeit, dass Spieler:innen Spieleinsätze automatisch von ihrem Geldspeicher vornehmen lassen, verboten. Jeder Geldeinsatz von 20 Cent pro Spiel muss nach der neuen Verordnung durch einen Tastendruck einzeln getätigt werden, wobei dies weiterhin nur alle fünf Sekunden möglich ist (BMJV, 2016).

**Tabelle 4-1**  
**Relevante Unterschiede zwischen den Regulierungen der fünften und sechsten Novellierung der Spielverordnung**

Regulierungs-instrument	Kriterium	5. Novellierung der Spielverordnung	6. Novellierung der Spielverordnung
<b>Angebot</b>			
	Aufstellung	Max. 3 Spielautomaten in Gaststätten	Max. 2 Spielautomaten in Gaststätten
<b>Preis</b>			
	Maximalgewinn	500 € pro Stunde	400 € pro Stunde
	Maximalverlust	80 € pro Stunde	60 € Stunde
	Max. durchschnittlicher Verlust	33 € pro Stunde	20 € pro Stunde
	Einsatzgrenze	0,20 € pro Spiel	0,20 € pro Spiel
	Gewinngrenze	2 € pro Spiel	2 € pro Spiel
<b>Produkteigenschaften</b>			
	Mindestspieldauer	5 Sekunden	5 Sekunden
	Automatischer Geldeinsatz	Ja	Nein
	Spielpause/-abbruch	5 Minuten Pause nach einer Stunde Spiel	5 Minuten Pause nach einer Stunde Spiel; Spielabbruch nach drei Stunden Spiel
	Verwendung eines gerätegebundenen, personenungebundenen Identifikationsmittels (d.h. Gerätefreischaltung erfolgt nur nach Alterskontrolle und Prüfung der Spielberechtigung)	Nein	Ja

Anmerkung: Verschärfungen der Rahmenbedingungen sind farblich hervorgehoben.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der fünften und sechsten Novellierung der SpielV (BMWi, 2005; 2014a).

Durch die siebte Verordnung zur Änderung der Spielverordnung vom 8. Dezember 2014 wurde den Aufstellunternehmen eine Übergangsfrist zu den Änderungen der sechsten Verordnung gewährt. Geldspielgeräte, deren Bauart vor dem 10. November 2014 zugelassen wurden, durften bis zum 10. November 2018 weiter betrieben werden. Die beschriebenen Verschärfungen wurden daher größtenteils erst ab dem 11. November 2018 vollständig im Markt wirksam (BMWi, 2014b).

## 4.2 Rechtliche Regulierungen auf Landesebene

Zum bundesweiten Rechtsrahmen kommen länderspezifische Regulierungen hinzu. Der GlüStV, der in seiner ersten Fassung 2008 in Kraft trat, bildet die Grundlage für einen einheitlichen rechtlichen Glücksspielrahmen auf Landesebene und ergänzt das geltende Recht auf Bundesebene.<sup>2</sup> Die Bekämpfung der Spielsucht und die Kanalisierung der Spielenden hin zum legalen Spiel nahmen im GlüStV bereits in der ursprünglichen Version eine prominente Rolle ein (Landesregierungen der Bundesrepublik Deutschland, 2008). Das Angebot der Automatenwirtschaft wurde erstmals in der zweiten Fassung des Vertrags aus dem Jahr 2012 einbezogen (Landesregierungen der Bundesrepublik Deutschland, 2012). Dieser Vertrag enthielt vor allem Vorschriften zur Regulierung des Angebots von Spielhallen, unter anderem:

- **Glücksspielrechtliche Erlaubnis:** Gewerbliche Spielhallen, in denen Geldspielgeräte angeboten werden, benötigen neben der gewerberechtlichen Erlaubnis eine zusätzliche glücksspielrechtliche Erlaubnis durch die Glücksspielaufsichtsbehörde des jeweiligen Bundeslands.
- **Sperrzeiten:** Die Länder setzen Sperrzeiten im Betrieb der Spielhallen fest, die drei Stunden pro Tag nicht unterschreiten dürfen.
- **Werbeverbot:** Die äußere Gestaltung der Spielhallen wird beschränkt, z.B. dürfen diese nicht mit Hilfe von Außenwerbung auf ihr Angebot hinweisen.
- **Zusätzliche Beschränkungen:** Im GlüStV sind Vorschriften zu einem Verbot von Mehrfachkonzessionen und ein Mindestabstandsgebot zwischen Spielhallen enthalten. Genaue Vorgaben werden auf Landesebene durch die Glücksspielaufsichtsbehörden der Bundesländer festgelegt, die zudem die Maximalanzahl von Spielhallenerlaubnissen pro Gemeinde begrenzen können. Einige Bundesländer bestimmen darüber hinaus neben dem Mindestabstand zwischen Spielhallen einen Mindestabstand zwischen Spielhallen und Kinder- und Jugendeinrichtungen. Im Bundeslandvergleich ist durch die unterschiedlichen Länderregelungen ein sehr heterogenes Regelwerk entstanden (vgl. Tabelle 4-2).

In der aktuellen Fassung des GlüStV 2021 blieben die aufgelisteten Regelungen bestehen und zusätzlich wurden neben der Einführung eines bundesweiten spielformübergreifenden Spielersperrsystems in Spielhallen und Gaststätten im Rahmen der Übergangsregelungen qualitative

---

<sup>2</sup> Ausnahme war das Land Schleswig-Holstein, das dem GlüStV erst 2013 beitrug.

Vorgaben für den Weiterbetrieb von bestehenden Verbundspielhallen geschaffen. Hierunter fallen insbesondere der Sachkundenachweis, die besondere Schulung des Personals sowie die spezifische Zertifizierung von Spielhallen (Vieweg, 2022). Aus Branchensicht wirken sich vor allem das Verbot von Mehrfachkonzessionen und die bestehenden Abstandsregelungen, die nach einer Übergangsfrist 2017 vollständig in Kraft getreten sind, negativ aus. Diese reduzieren das legale Angebot und schränken systematisch den Handlungsspielraum ein, den Unternehmen in Bezug auf die Beibehaltung, Verlagerung und Anpassung des vorhandenen Angebots haben, und verschlechtern so die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (Bardt, 2012; Vieweg, 2016).

Aufgrund des Spielraums der einzelnen Bundesländer bei der Umsetzung der einzelnen Vorgaben des GlüStV ist insgesamt ein rechtlicher Flickenteppich entstanden (Vieweg, 2015), wie Tabelle 4-2 zeigt.

**Tabelle 4-2**
**Relevante Unterschiede in den landesspezifischen Regulierungen der Automatenwirtschaft**

Bundesland	Abstand zwischen Spielhallen	Abstand zu Kinder- und Jugendeinrichtungen	Sperrzeit	Sonstiges
BW	500 m	500 m	0 - 6 Uhr	
BY	500 m (250m für Bestandsspielhallen)	-	3 - 9 Uhr	
BE	500 m	Nicht in räumlicher Nähe	3 - 11 Uhr	Max. 8 Geräte pro Spielhalle
BB	500 m	-	3 - 9 Uhr	
HB	250 m	-	2 - 6 Uhr	
HH	500 m (100 m Reeperbahn und Steindamm)	Nicht in räumlicher Nähe	5 - 12 Uhr (Reeperbahn 6 - 9 Uhr)	Max. 8 Geräte pro Spielhalle
HE	300 m	300 m	4 - 10 Uhr	
MV	500 m	500 m zu Schulen oberhalb des Primarbereichs	2 - 8 Uhr	
NI	100 m (Festlegung der Gemeinden zw. 50 m und 500 m möglich)	Relevant bei Auswahlverfahren zwischen Spielhallen	0 – 6 Uhr	
NW	350 m (Ausnahme 100 m bei Einhaltung qualitativer Voraussetzungen)	Nicht in räumlicher Nähe, regelmäßig gilt 350 m	1 - 6 Uhr	
RP	500 m	500 m	2 - 8 Uhr	
SL	500 m	-	4 - 10 Uhr	
SN	250 m	250 m zu allgemeinbildenden Schulen	23 - 6 Uhr (Verkürzung auf max. 3h mögl.)	
ST	200 m	200 m	Mind. 3 Stunden	
SH	300 m (100 m für Bestandsspielhallen)	300 m (100 m für Bestandsspielhallen)	5 - 10 Uhr	
TH	500 m (Ausnahme 100 m bei Einhaltung qualitativer Voraussetzungen)	Nicht in unmittelbarer Nähe; Wegstrecke von 300 m (Ausnahme 100 m bei Einhaltung qualitativer Voraussetzungen)	1 - 9 Uhr (Verkürzung auf max. 3h mögl.)	Max. 10 Geräte pro Spielhalle (Erhöhung auf 12 Geräte bei Zertifizierung)

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der länderspezifischen Spielhallengesetze und Ausführung des GlüStV 2021.

### 4.3 Ökonomische Trends

Unabhängig von rechtlichen Rahmenbedingungen wurde die Automatenwirtschaft in den vergangenen 30 Jahren von verschiedenen ökonomischen Einflussfaktoren geprägt. Neben allgemeinen Ereignissen wie der Weltwirtschaftskrise ab 2009, die sich auf die gesamte deutsche Wirtschaft auswirkte, zählen dazu auch Entwicklungen, die die Automatenwirtschaft in besonderem Maß trafen.

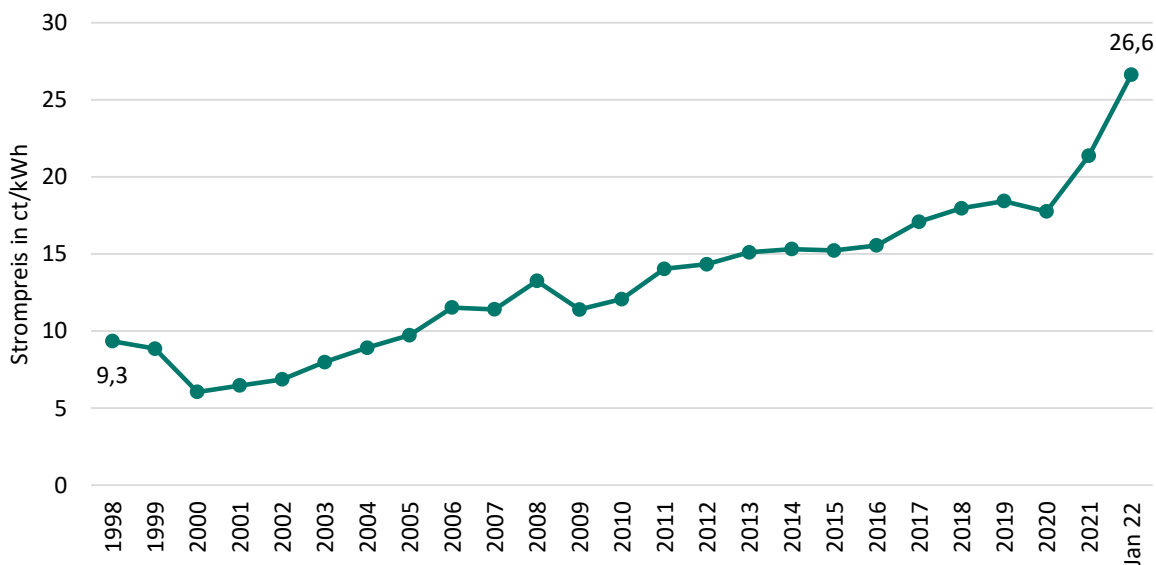
#### *Steigende Betriebskosten*

Unternehmen in der Automatenwirtschaft müssen mit zunehmend höheren Betriebskosten kalkulieren. Zentrale Kostenpositionen für den Betrieb von Automaten, die sich in den letzten Jahren besonders dynamisch entwickelt haben, sind Energiekosten, die für den dauerhaften Betrieb der Geldspielautomaten anfallen, Personalkosten sowie die als Aufwandsteuer erhobene Vergnügungsteuer.

In Hinblick auf die Energiekosten ist ein starker Anstieg in der vergangenen Dekade und insbesondere seit 2020 zu beobachten (Abbildung 4-1). Die Industriestrompreise in Deutschland sind Anfang des Jahres 2022 auf 26,64 Cent pro Kilowattstunde gestiegen, während der Preis im Jahr 2000 noch bei 6,1 Cent pro Kilowattstunde lag. Den größten Kostentreiber bildeten dabei die steigenden Beschaffungskosten, die auch die sinkende Umlage des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) nicht ausgleichen konnte. Der Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft geht davon aus, dass die Strompreise für die Endverbraucher:innen im Jahresverlauf weiter steigen werden (BDEW, 2022). Auch die zum Zeitpunkt der Studiererstellung sich ändernde geopolitische Lage wird sehr wahrscheinlich kurz- und mittelfristig deutlich erhöhte Energiepreise zur Folge haben.



**Abbildung 4-1**  
**Strompreisentwicklung für die Industrie (inkl. Stromsteuer), 1998-2022**

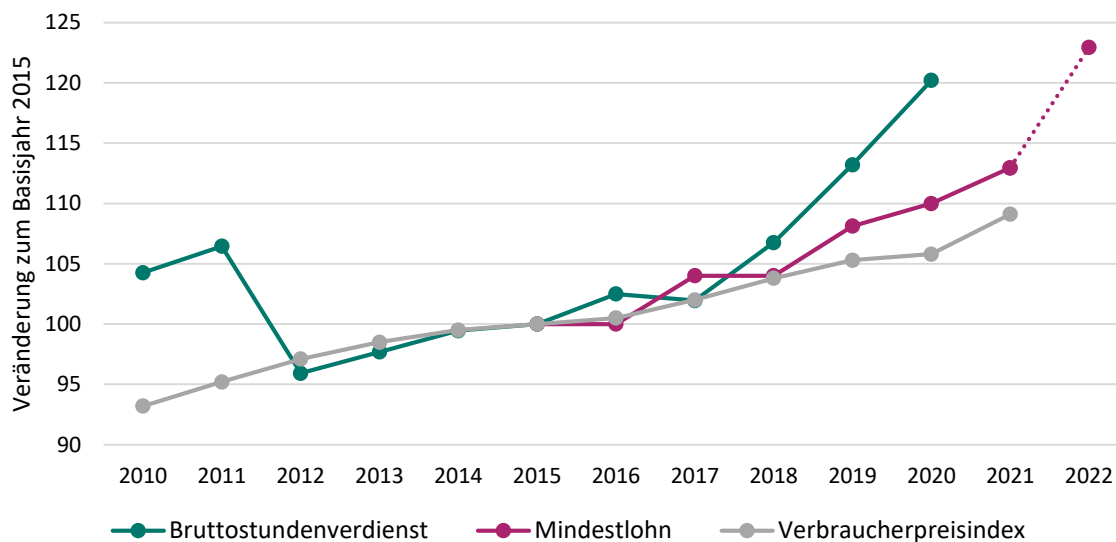


Anmerkung: Bei einem Jahresverbrauch von 160.000 bis 20 Mio. kWh, mittelspannungsseitige Versorgung.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von BDEW (2022).

Steigende Betriebskosten sind auch durch den Anstieg der Personalkosten getrieben. Dabei mussten Unternehmen der Automatenwirtschaft auf die stetig steigenden Lebenshaltungskosten und die Einführung des Mindestlohns von 8,50 Euro im Jahr 2015 mit Gehaltserhöhungen reagieren. Bis zum Jahr 2021 stieg der Mindestlohn um 12,9 Prozent auf 9,60 Euro (vgl. Abbildung 4-2). Im gleichen Zeitraum stieg der Verbraucherpreisindex von 100 Punkten auf 105,6 Punkte an. Gleichzeitig stieg der durchschnittliche Bruttostundenverdienst von Angestellten im Spiel-, Wett- und Lotteriewesen von 16,30 Euro im Jahr 2015 um 20,2 Prozent auf 19,80 Euro im Jahr 2020.

**Abbildung 4-2**  
**Relative Entwicklung des Bruttostundenverdienstes für Angestellte im Spiel-, Wett- und Lotteriewesen, des Mindestlohns und des Verbraucherpreisindex in Deutschland, Basisjahr 2015, 2010-2022**



Bemerkung: Prognostizierte Werte werden als gepunktete Linie angegeben.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von WSI (2021) und Statistisches Bundesamt (2022b; 2022c).

In den letzten 30 Jahren ist es auch zu signifikanten Änderungen in der Ausgestaltung der Vergnügungsteuer gekommen. Die Vergnügungsteuer entfällt in Deutschland vor allem auf Veranstaltungen wie Filmvorführungen und Tanzveranstaltungen sowie auf den Betrieb von Spielautomaten.<sup>3</sup> Rechtsgrundlage bilden die Kommunalabgabengesetze bzw. Vergnügungsteuergesetze der Länder, wobei Gemeinden die Bemessungsgrundlage und den Steuertarif eigenständig bestimmen können (Landesregierung Baden-Württemberg, 2005; Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, 2005; BMF, 2019).

Seit 2005 orientieren sich die Kommunen bei der Besteuerung von Geldspielgeräten dabei zunehmend am Brutto- bzw. Nettokassenbestand eines Spielgeräts als Bemessungsgrundlage (Broer, 2020). Inwiefern sich dies auf die Kosten der Automatenunternehmen ausgewirkt hat, wird näher in Abschnitt 5.2 untersucht.

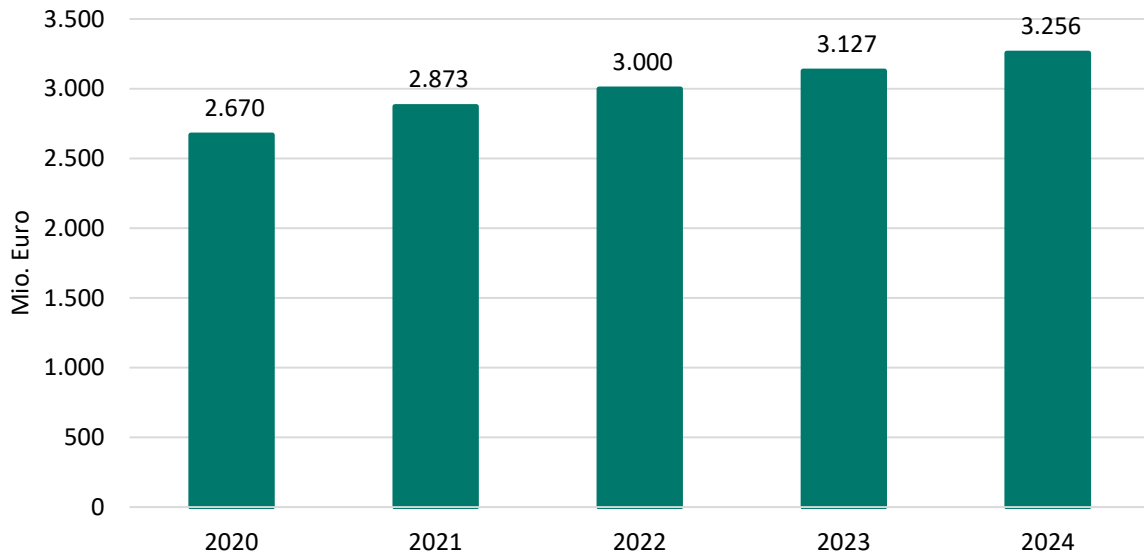
<sup>3</sup> In der kommunalen Haushaltssystematik werden die Steuereinnahmen aus Filmvorführungen und Einnahmen aus sonstigem Vergnügen getrennt erfasst (Rebeggiani, 2009).

### *Digitale Konkurrenz*

Die verstärkte Digitalisierung der letzten Jahrzehnte ist auch im Glücksspiel vorangeschritten und hat den Markt nachhaltig verändert. Obwohl Deutschland bis zum GlüStV 2021 vergleichsweise restriktive Regulierungen hatte, verzeichnete bereits Anfang der Nullerjahre das Online-Segment in Deutschland ein erhebliches Wachstum. So gehen Schätzungen aus dem Jahre 2005 von Einsätzen in Online-Glücksspielen in einer Gesamthöhe von 3,3 Mrd. Euro allein in Deutschland aus. Aufgrund der restriktiven Regulierungen wird geschätzt, dass 81 Prozent davon von nicht-regulierten Anbietern erwirtschaftet wurden (Goldmedia GmbH, 2005). Die nicht-regulierten Anbieter konnten meist durch eine Lizenz aus einem anderen EU-Land trotz nationaler Regulierungen oder Verbote in Deutschland agieren, was die Quantifizierung erschwert. Branchenexpert:innen zufolge überschneiden sich die Zielgruppen von Online-Spielangeboten und Geldspielgeräten in Spielhallen und der Gastronomie zum Teil und je nach Spielmotiv (vgl. Abschnitt 3.1), sodass der Druck durch die digitale Konkurrenz auf die Automatenwirtschaft steigt.

Seit Inkrafttreten des neuen GlüStV 2021 sind nun bundesweite Lizenzen für kommerzielle Anbieter von virtuellem Automatenspiel, Online-Poker und Online-Casinospielen möglich. Für die kommenden Jahre wird, wie in Abbildung 4-3 illustriert, in Folge der neuen Regelungen des GlüStV ein weiteres Wachstum digitaler Angebote prognostiziert, was zudem durch die COVID-19-Pandemie verstärkt werden könnte (Lehr & Scholl, 2020). Dies kann die Nachfrage nach Geldspielgeräten reduzieren und den Handlungsspielraum der Automatenwirtschaft somit weiter verengen.

**Abbildung 4-3**  
**Prognose der Spielerträge für Online-Angebote in Mio. Euro, 2020-2024**

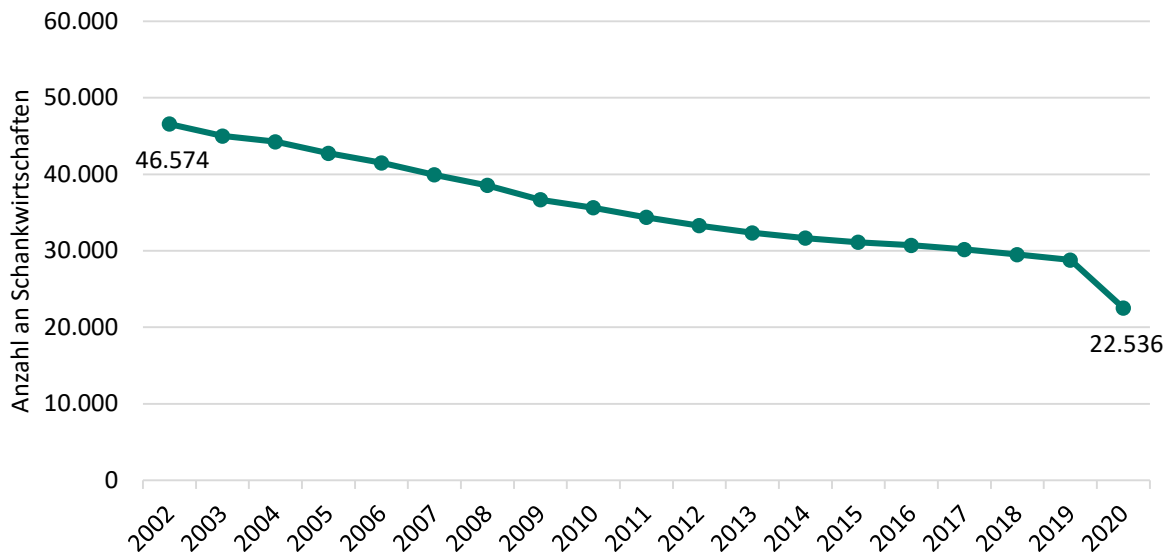


Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Goldmedia GmbH (2020).

#### *Kneipensterben*

Einen weiteren Einflussfaktor auf die Automatenwirtschaft stellt das bundesweit fortschreitende Kneipen- und Gaststättensterben dar, also die vermehrten Schließungen der Lokalitäten, die neben Spielhallen als zentraler Aufstellort für Geldspielgeräte dienen. Nach Angaben des Statistischen Bundesamts sinkt die Anzahl der Schankwirtschaften und Kneipen - und damit der klassischen Aufstellorte legaler Geldspielgeräte - seit 2002 stetig. Während im Jahr 2002 noch 46.574 umsatzsteuerpflichtige Betriebe existierten, gab es 2020 nur noch 22.536 Schankwirtschaften und Kneipen, wie Abbildung 4-4 veranschaulicht (Statistisches Bundesamt, 2022a).

**Abbildung 4-4**  
**Anzahl der umsatzsteuerpflichtigen Schankwirtschaften in Deutschland, 2002-2020**



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Statistisches Bundesamt (2022a)

Da auch Gaststätten und Kneipen seit 2020 von den Kontaktbeschränkungen, Hygienemaßnahmen und Schließungen aufgrund der COVID-19-Pandemie betroffen sind, muss von weiteren Insolvenzen und damit einer weiteren Verschärfung des Abwärtstrends ausgegangen werden, der bereits im starken Rückgang an Schankwirtschaften in 2020 ersichtlich ist.

*COVID-19-Pandemie*

Seit März 2020 bestimmt die COVID-19-Pandemie die Automatenwirtschaft maßgeblich. Unmittelbar betroffen war die Automatenwirtschaft von Kontakt- und Hygienebeschränkungen. Gaststätten und Spielhallen mussten wiederholt monatelang schließen, was Hochrechnungen zufolge 2021 für die Aufstellunternehmen Umsatzeinbußen von etwa 50 Prozent im Vergleich zum Jahr 2019 bedeutete (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (BPA), 2020; Vieweg, 2022). Zusätzlich war auch eine zögerliche Rückkehr der Kund:innen zu beobachten, da insbesondere Risikopatient:innen aufgrund des Infektionsrisikos auch nach der Öffnung von Gaststätten und Spielhallen zunächst fernblieben.

Auch auf die Nachfrage nach Glücksspiel hatte die Pandemie einen Einfluss, der in zwei separate Effekte unterteilt werden kann: So waren deutsche Haushalte einerseits durch die Schließungen der Gaststätten und Spielhallen sowie durch sinkende Haushaltseinkommen in ihrer Nachfrage gehemmt und spielten weniger. Andererseits haben mehr Tagesfreizeit und die zunehmende Nutzung von

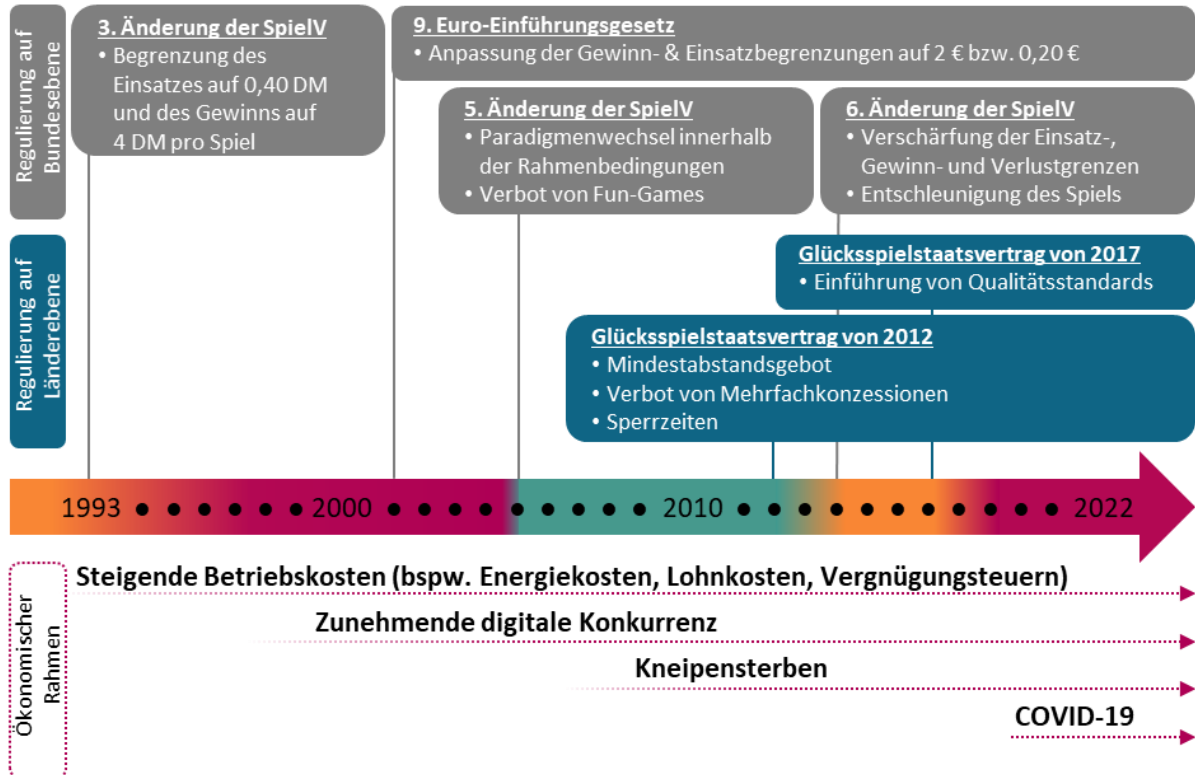
Online-Aktivitäten während der Pandemie insbesondere die Nachfrage nach Online-Glücksspiel verstärkt (Georgiadou, et al., 2021; Lehr & Scholl, 2020).

Gleichzeitig erwarten Branchenexpert:innen mittel- und langfristige Effekte durch die COVID-19-Pandemie. Andauernde zusätzliche Auflagen wirken sich auf die wirtschaftlichen Zahlen der Unternehmen aus. Beispielsweise wird erwartet, dass die 2G+-Regelung mit einem Umsatzeinbruch von etwa 50 Prozent in Deutschland in Bezug auf Spielhallen im Vergleich zum Zeitraum vor der Pandemie einhergeht. Zusätzlich haben Unternehmen Schwierigkeiten, Personal zu finden und zu binden, da sich viele Mitarbeitende während der Schließungen anderen Tätigkeiten, beispielsweise im Onlinehandel, zugewendet haben.

#### 4.4 Der Handlungsspielraum zwischen rechtlichen und ökonomischen Einflüssen

In der Gesamtbetrachtung der rechtlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen kann die Entwicklung der Automatenwirtschaft seit 1993 in die folgenden vier Phasen unterteilt werden, die in Abbildung 4-5 grafisch veranschaulicht werden.

**Abbildung 4-5**  
**Zeitstrahl zur Entwicklung der Rahmenbedingungen in der Automatenwirtschaft**



Quelle: Eigene Darstellung.

- **1993-2006:** Seit Anfang der 1990er-Jahre verschlechterte sich die wirtschaftliche Situation der Branche. Ursache waren veraltete Regulierungen, welche die Spielgestaltung stark begrenzten und somit den zunehmenden Konkurrenzdruck durch illegale Angebote und Onlinespiele auslösten bzw. verschärften. Die Regulierung von bis heute geltenden Preisen in Form der Obergrenzen für Einsatz- und Gewinnmöglichkeiten wurde geschaffen. Bereits in diesem Zeitraum begann durch einen Anstieg der Betriebskosten und die zunehmende Konkurrenz durch digitale Angebote der Druck auf die Unternehmen zu wachsen.
- **2006-2012:** Der Gesetzgeber passte die Vorschriften in Bezug auf Produkteigenschaften, das Angebot, und über die Spieldauer auch die Preise mit dem Ziel der Kanalisierung zum legalen und überwachten Glücksspiel an, was der Automatenwirtschaft einen größeren Handlungsspielraum ermöglichte. Die Einsatz- und Gewinnobergrenzen von 1993 blieben dabei bestehen.
- **2012-2018:** Mit dem GlüStV 2012 und der sechsten Novellierung der Spielverordnung 2014 kam es zu einer Regulierungsverschärfung. Wegen Übergangsfristen wirkten die neuen gesetzlichen Vorgaben erst verzögert. Gleichzeitig ging die Angebotsfläche für Geldspielgeräte in der vergangenen Dekade im Zuge des zunehmenden Kneipensterbens und die das Angebot in Spielhallen quantitativ begrenzenden Regelungen des GlüStV zurück.
- **Seit 2018:** 2018 liefen die letzten Übergangsfristen der sechsten Novellierung der Spielverordnung aus, welche das Angebot in Spielhallen und die Produkteigenschaften der Automaten strenger reguliert. Im November 2019 bedeutete die Reduzierung der Gerätezahl in Gaststätten einen weiteren deutlichen Einschnitt. 2020 verschärfte sich die Situation durch den Ausbruch der COVID-19-Pandemie und die resultierenden Lockdowns drastisch.

Damit wird die Branche aktuell in einem schwierigen Marktumfeld von strikten rechtlichen Rahmenbedingungen begrenzt, in denen u.a. die Einsatz- und Gewinnobergrenzen von 1993 weiterhin gültig sind.



## 5. Empirische Auswertungen

Um zu untersuchen, wie sich die Automatenwirtschaft im Kontext der rechtlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen entwickelt hat, wurden empirische Untersuchungen von Kennzahlen der Automatenwirtschaft angestellt. Dafür wurden verschiedene Quellen herangezogen:

- Seit über 30 Jahren erhebt das IFH Köln (ehemals FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung) jährlich in einem Betriebsvergleich Kennzahlen von Automatenunternehmen. Diese umfassen unter anderem durchschnittliche Kasseninhalte und Kostenstrukturen der befragten Unternehmen (vgl. FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung, 1993-2008, bzw. IFH Köln, 2009-2019). Für den vorliegenden Bericht wurden die Daten insbesondere in Hinblick auf verschiedene Kostenpositionen ausgewertet.
- In der Untersuchung „Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland“ vom Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. erheben Trümper und Heimann seit den 1990er-Jahren alle zwei Jahre Informationen unter anderem zur Anzahl der Geldspielgeräte in Spielhallen und Gaststätten auf Bundeslandebene. In der Untersuchung werden in der Regel Angaben von Ordnungs-, Gewerbe- und Steuerämtern aus Kommunen mit über 10.000 Einwohnern ausgewertet. Dabei können keine Zahlen für Geldspielgeräte in der Gastronomie in Bayern ausgewiesen werden, da hierzu keine Daten vorliegen. Außerdem werden auf Grundlage der Anzahl an Geldspielgeräten und der durch das IFH Köln erhobenen durchschnittlichen Spieleraufwendungen Kasseninhalte u.a. je Bundesland und unterschieden nach Spielhallen und gastronomischen Angeboten berechnet (vgl. Trümper & Heimann, 1997-2020). Für die nachfolgenden Auswertungen wurden die Statistiken dieser Untersuchung aus dem Archiv des VDAI digitalisiert und ausgewertet.
- Aus Konsistenzgründen beruhen die nachfolgenden Analysen vorwiegend auf den beiden genannten Quellen. Weitere Datenerhebungen und Sekundärliteratur, wie beispielsweise Daten vom Statistischen Bundesamt oder aus den jährlichen Wirtschaftsstudien von Vieweg, wurden bei Bedarf hinzugezogen. Aufgrund von Hochrechnungen, bspw. zur Anzahl und zu Kasseninhalten von Geldspielgeräten in der bayerischen Gastronomie, können Differenzen in den Kennzahlen zwischen Datenquellen auftreten.
- Aktuelle Entwicklungen wurden mit Informationen von Branchenexpert:innen ergänzt, die im Rahmen von Interviews erhoben wurden.

Nachfolgend wird in den empirischen Auswertungen ein enger Zusammenhang zwischen den Kennzahlen der Automatenwirtschaft und den rechtlichen Rahmenbedingungen herausgearbeitet, der auf Bundes- sowie Länderebene besteht (Abschnitt 5.1). Neben den rechtlichen Rahmenbedingungen üben ökonomische Faktoren einen zunehmenden Druck auf die Automatenwirtschaft aus, was anhand steigender Betriebskosten, dem Kneipensterben, der Zunahme digitaler Angebote und der COVID-19-Pandemie veranschaulicht wird (Abschnitt 5.2). Anbieter von Geldspielgeräten würden in einem nicht-regulierten Markt anhand von Änderungen der Preise, der angebotenen Menge und von Anpassungen der Produkteigenschaften auf diese Herausforderungen reagieren. Die gesetzlichen Vorschriften schränken jedoch den Handlungsspielraum der Unternehmen in Bezug auf diese Stellschrauben ein (Abschnitt 5.3).

## 5.1 Die Branche als Spielball der Regulierungen

Die jährlich erwirtschafteten Kasseneinhalte aller Automaten, die den Spieleraufwendungen innerhalb eines Jahres entsprechen, geben einen guten Aufschluss über die wirtschaftliche Aktivität der Branche. Dabei muss der zeitliche Verlauf der jährlich erwirtschafteten Kasseneinhalte im Kontext der in Abschnitt 4.4 definierten Phasen der Entwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen gesetzt werden. Die Untersuchung verschiedener Kennzahlen deutet dabei auf einen engen Zusammenhang zwischen Regulierungen, ökonomischen Schocks und den Ergebnissen, die in der Branche erzielt werden, hin.

Die Interpretation der Kasseneinhalte im Zusammenhang der rechtlichen Rahmenbedingungen suggeriert, dass die Kasseneinhalte stark mit den jeweils geltenden Regulierungen korrelieren.<sup>4</sup> Im Vergleich zu einer langen Phase relativ konstanter Kasseneinhalte seit den 1990er Jahren, in der die Automatenwirtschaft unter zunehmendem Konkurrenzdruck durch illegale Angebote stand, konnte die Automatenwirtschaft ab 2006 höhere Kasseneinhalte erzielen. Die Zugewinne fielen auf den Zeitraum nach dem Paradigmenwechsel im Zuge der fünften Änderung der Spielverordnung, die 2006 in Kraft trat und auf die Kanalisierung hin zum legalen Spiel und weg von den Fun-Games abzielte. Die Zunahme wirtschaftlicher Aktivität wurde mit Einbezug des gewerblichen Automatenspiels in den ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages (2012) und der sechsten Novellierung der Spielverordnung (2014) mit Übergangsfristen bis 2018 zunächst abgeschwächt und anschließend

---

<sup>4</sup> Zur detaillierten Auswertung der Kasseneinhalte, vgl. Anhang.

beendet. Für den Zeitraum seit 2020 gehen Expert:innen, auch aufgrund der COVID-19-Pandemie, von weiteren Rückgängen der Kasseneinhalte aus (Vieweg, 2022).

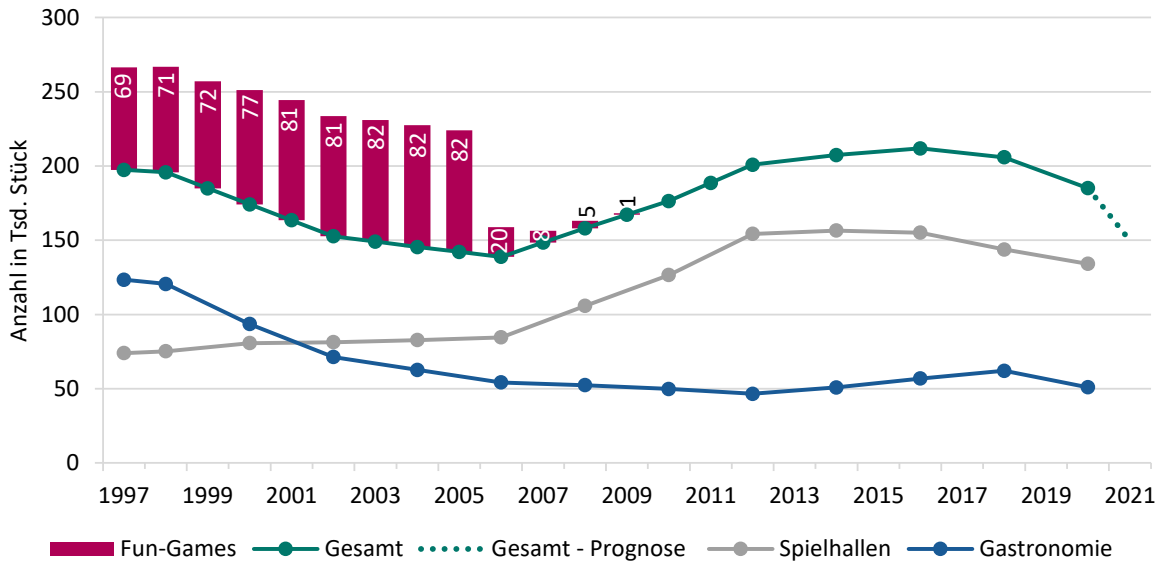
Die Korrelation zwischen regulativen Veränderungen und wirtschaftlicher Aktivität wird auf Bundesländerebene bestätigt. Dass Kasseneinhalte in Bundesländern, die neben den Vorgaben des GlüStV 2012 weitere Einschränkungen durchsetzen, stärker auf Regulierungen reagieren als in Ländern ohne zusätzliche Maßnahmen deutet darauf hin, dass hinter der beobachteten Korrelation auf Bundesebene ein kausaler Einfluss der rechtlichen Rahmenbedingungen auf die Kasseneinhalte besteht.

Auch die Entwicklung der Anzahl an Geldspielgeräten zeigt einen deutlichen Zusammenhang mit den geltenden Regulierungen auf. Nachdem die Anzahl an Geldspielgeräten seit den 1990er-Jahren fiel, wurden ab 2006 mit Einführung der fünften Änderung der Spielverordnung mehr Geldspielgeräte aufgestellt (Abbildung 5-1). Damit wurde die Nachfrage nach den seit 2006 verbotenen Fun-Games, die seit Mitte der 1990er-Jahre vermehrt angeboten wurden, erfolgreich zum legalen Spielangebot kanalisiert. Deren Höchststand war 2005 erreicht. In Anschluss an den Paradigmenwechsel in der Gesetzgebung erlebte das Angebot von Fun-Games eine Kehrtwende, woraufhin sie bis 2010 fast vollständig vom Markt verdrängt wurden. Mit dem Rückgang der Fun-Games nahm die Anzahl an angebotenen Geldspielgeräten zu, wie Abbildung 5-1 verdeutlicht.

Nach der Einführung des GlüStV 2012 fiel in Verbindung mit den spielhallenbezogenen Länderregelungen die Anzahl an Geldspielgeräten wieder. Dazu trugen die im GlüStV 2012 enthaltenen Mindestabstandsregelungen und das Verbot von Mehrfachkonzessionen sowie zusätzliche Einschränkungen aufgrund von sehr unterschiedlichen landesgesetzlichen Vorgaben wie Bewirtungsverbote, Mindestabstände zwischen Spielhallen und Kinder- und Jugendeinrichtungen, Verlängerungen der Sperrzeiten und eine über die Spielverordnung hinausgehende Begrenzung der Geräteanzahl (12 auf 8 Geräte) und der Pflicht zur Einzelaufstellung bei.

In gastronomischen Betrieben wurde ab 2006 der Rückgang an Geldspielgeräten durch die Erlaubnis von drei statt zwei Geldspielgeräten abgebremst, aber nicht aufgehalten. Grund hierfür könnte gewesen sein, dass der generelle Trend des Kneipensterbens stärker gewirkt hat. Seit dem Auslaufen der Übergangsfrist im Rahmen der sechsten Novellierung der Spielverordnung im November 2019 sind erneut nur zwei Geldspielgeräte erlaubt, was zu einer weiteren Reduzierung in der Anzahl an Geldspielgeräten in gastronomischen Betrieben führte. Begehungen von Spielorten und gastronomischen Angeboten in 2021 deuten darauf hin, dass die illegalen Fun-Games heute eine „Renaissance“ erleben. Expert:innen bringen diese Entwicklung in Zusammenhang mit der Reduzierung der erlaubten Geldspielgeräte (Trümper, 2021).

**Abbildung 5-1**  
**Anzahl an Geldspielgeräten nach Standort in Gesamtdeutschland, 1997-2021**



Anmerkung: Bei „Gesamt“ und „Gastronomie“ sind Geldspielgeräte in gastronomischen Angeboten in Bayern und Berlin ausgenommen. Die Angaben beziehen sich auf den 1. Januar des jeweiligen Jahres. Prognostizierte Werte basieren auf der in Vieweg (2022) prognostizierten Entwicklung der Anzahl an Geldspielgeräten bis 2022.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Trümper & Heimann (1997 – 2020) und Vieweg (2022).

Insgesamt mussten Unternehmen der Automatenwirtschaft in der Vergangenheit wiederholt auf starke rechtliche Veränderungen reagieren, die sich unmittelbar auf ihre Wirtschaftlichkeit niederschlugen. Gleichzeitig gelten unverändert Richtwerte zu Gewinn- und Einsatzobergrenzen, die seit 1993 nicht angepasst wurden. Wegen ihrer großen Abhängigkeit vom rechtlichen Kontext kann die Automatenwirtschaft daher als Spielball der Regulierungen angesehen werden.

## 5.2 Externe Faktoren erhöhen Druck auf die Automatenwirtschaft zusätzlich

Neben den rechtlichen Rahmenbedingungen wirken sich die in Abschnitt 4.3 dargestellten ökonomischen Entwicklungen auf die Automatenwirtschaft aus. Darunter fallen die langfristigen Trends der steigenden Betriebskosten und das Kneipensterben. Sie wirken nicht plötzlich, sondern erhöhen den Druck auf die Branche kontinuierlich. Hinzu kommen aktuelle und akute Entwicklungen wie die Corona-Pandemie oder die seit Inkrafttreten des neuen GlüStV in 2021 zum Teil legalisierte, digitale Konkurrenz. Die Einflüsse dieser aktuellen Entwicklungen sind häufig noch nicht in den zum

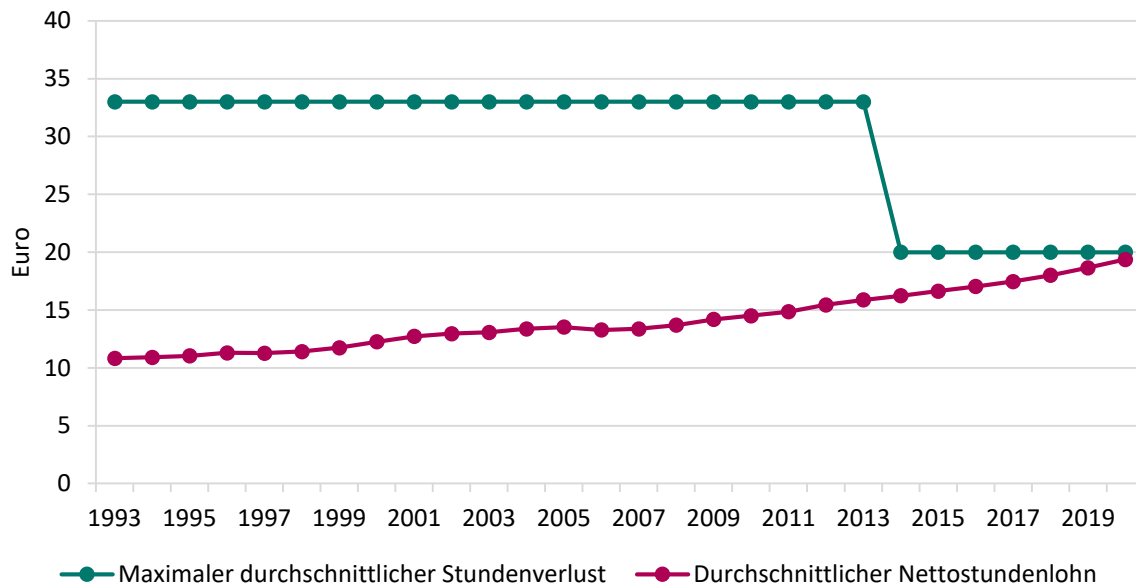
Zeitpunkt der Studiererstellung verfügbaren Daten beobachtbar, sie wirken sich jedoch ohne jeden Zweifel auf die aktuelle Situation der Automatenwirtschaft aus. Für Geschehnisse am aktuell beobachtbaren Rand muss daher auf Parallelen zu anderen Branchen oder auf Prognosen aus der Sekundärliteratur zurückgegriffen werden.

#### *Steigende Betriebskosten*

Während rechtliche Rahmenbedingungen wie Richtwerte zum Einsatz und Gewinn pro Spiel nur periodisch angepasst werden, setzen steigende Betriebskosten die Automatenwirtschaft in verschiedenen Dimensionen unter Druck. Inflationsbedingte und dem generellen Wirtschaftswachstum folgende Personalkosten, höhere Fixkosten und ein Anstieg in von den Unternehmen zu erbringenden Vergnügungsteuern verringern den ökonomischen Spielraum der Branche jährlich.

Der Anstieg der Lebenshaltungskosten in Deutschland (vgl. Abschnitt 4.3) geht einher mit steigenden Löhnen. Beispielsweise lag der durchschnittliche Nettostundenlohn je Arbeitnehmer:in in Deutschland im Jahr der letzten Anpassung des maximalen Spieleinsatzes (1993) bei 10,83 Euro, während es 2020 19,38 Euro waren. Damit nähert sich der durchschnittliche Nettostundenlohn dem maximalen durchschnittlichen Stundenverlust, den Spieler:innen beim Spiel an Geldspielgeräten erleiden dürfen. Dieser wurde 2014 von 33 Euro pro Stunde auf 20 Euro pro Stunde herabgesetzt (Abbildung 5-2). Mit der Reduzierung vermindert sich die Attraktivität der PTB-zugelassenen Geldspielgeräte, die durch den subjektiven „Nervenkitzel“, um Geld zu spielen, bestimmt wird. Wenn der Spieleinsatz nicht mehr als eine signifikante Größe wahrgenommen wird, verliert das Spiel für viele Spieler:innen seinen Reiz (Wulfert, Franco, Williams, Roland, & Maxson, 2008).

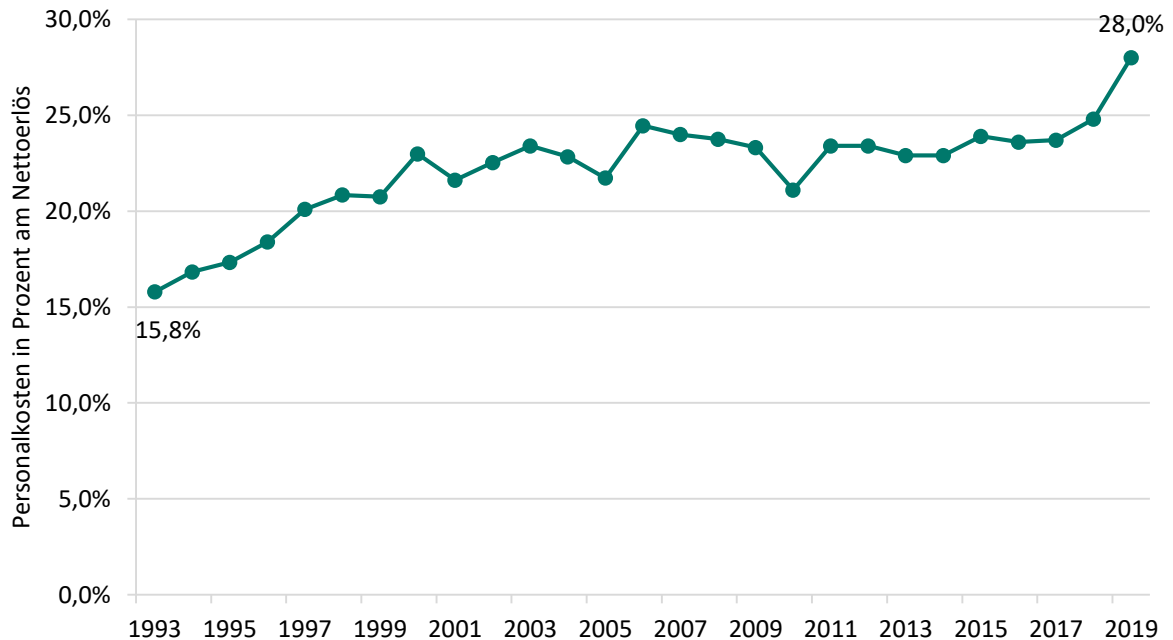
**Abbildung 5-2**  
**Entwicklung des durchschnittlichen Nettostundenlohns und des maximalen durchschnittlichen Stundenverlusts, 1993-2020**



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Statistisches Bundesamt (1991-2020); 6. Änderung der SpielV.

Mit Hilfe der Umfragedaten des Betriebsvergleichs vom IFH Köln lässt sich die Entwicklung der Kostenstruktur der Automatenunternehmen seit 1993 nachvollziehen. Seit diesem Zeitpunkt stieg der Anteil des Nettoerlöses, den Automatenunternehmen für Personalkosten aufwenden, von 15,8 Prozent auf 28 Prozent in 2019 (vgl. Abbildung 5-3). Insbesondere seit 2017 ist ein Anstieg der Personalkosten zu verzeichnen, der mit dem 2015 eingeführten und seitdem steigenden Mindestlohn einhergeht. Dies bedeutet nicht, dass in der Branche zuvor deutlich unter Mindestlohnniveau bezahlt wurde, sondern dass es durch die Einführung des Mindestlohns auch zu einem Lohnanpassungsdruck bei Löhnen, die über dem Mindestlohn lagen (Pusch, 2018). Die derzeit für Oktober 2022 angekündigte, gesetzliche Mindestloohnerhöhung auf 12 Euro wird die Personalkosten in Betrieben der Branche daher vermutlich nochmals steigern.

**Abbildung 5-3**  
**Entwicklung der Personalkosten der Automatenunternehmen, 1993-2019**

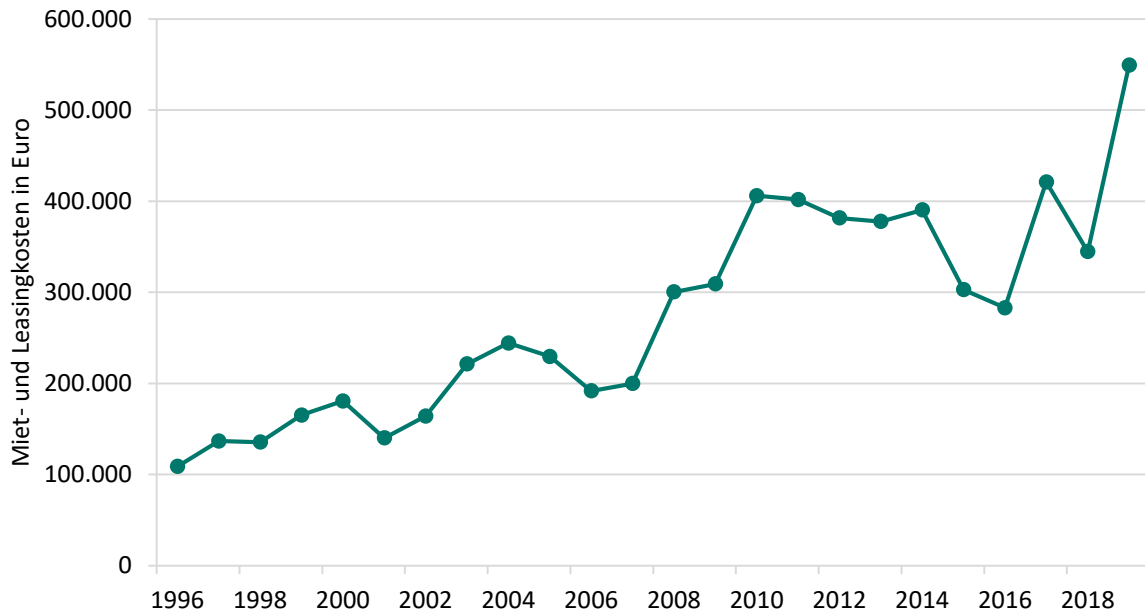


Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Umfragedaten von IFH Köln (1993-2020).

Neben höheren Personalkosten sehen sich Unternehmen steigenden Fixkosten gegenüber. Exemplarisch wird dies in Form von gestiegenen Mieten für Räumlichkeiten, Nebenkosten sowie von höheren Miet- und Leasingkosten für Automaten deutlich (Abbildung 5-4). Höhere Mieten spiegeln das in den vergangenen Jahrzehnten gestiegene Preisniveau wider, und gewachsene Stromkosten fließen in die Nebenkosten ein.

Gleichzeitig wirken sich Regulierungen unmittelbar auf die Kostenstrukturen der Automatenanbieter aus. Beispielsweise bewirken Sperrzeiten eine geringere Auslastung pro Automaten, die Mietkosten pro Automaten bleiben jedoch gleich. Auch die Reduzierung der Anzahl an aufgestellten Automaten bewirkt keine Reduzierung anderer Fixkosten wie der Miete für die Räumlichkeiten. Die Anzahl der aufgestellten Geldspielgeräte fällt ausgehend von 2014, mit einem Bestand von 269.000 Geräten von Jahr zu Jahr signifikant, insgesamt um rund ein Fünftel auf 210.000 Geräte bis Ende 2020 (Vieweg, 2022). Die Regulierungen bewirken so fallende Umsätze für die Anbieter, während Kostenpositionen unverändert bleiben.

**Abbildung 5-4**  
**Entwicklung der Miet- und Leasingkosten für Räume, Automaten und Nebenkosten pro Betrieb, 1996-2019**

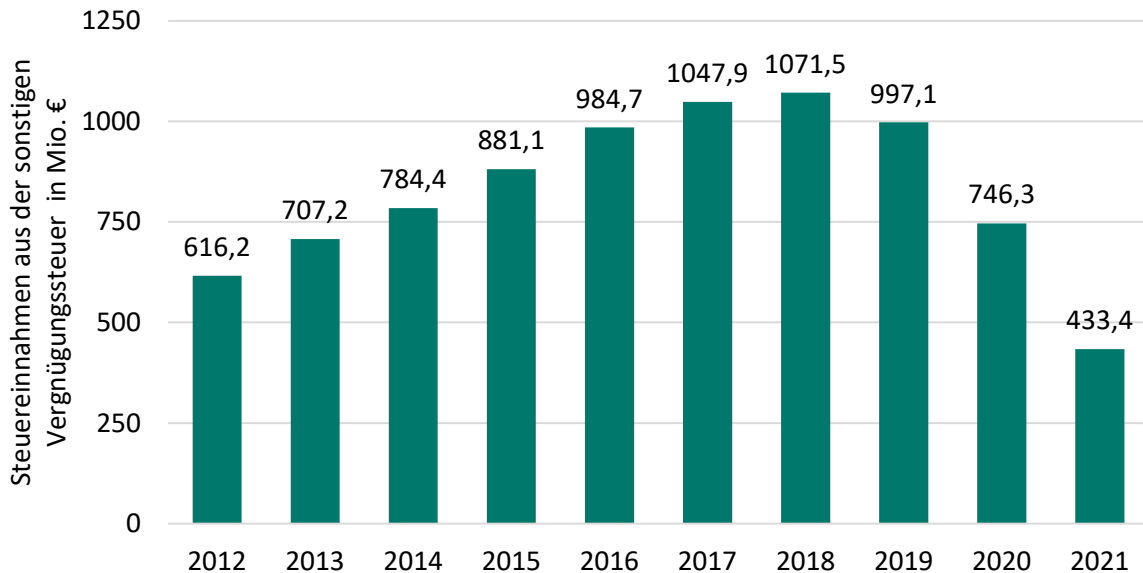


Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Umfragedaten von IFH Köln (1993-2020).

Aufgrund der häufig umsatzorientierten Bemessungsgrundlage der Vergnügungsteuer profitieren viele Kommunen von den Umsätzen in der Automatenwirtschaft. Dies zeigte sich auch empirisch in den steigenden Steuereinnahmen der Kommunen aus der sonstigen Vergnügungsteuer, die sich meist nahezu vollständig aus der Besteuerung von Geldspielgeräten ergibt (Broer, 2020). Während die Vergnügungsteuern in Deutschland 2012 noch bei 616,2 Mio. Euro lagen, stiegen sie bis 2019 um über 60 Prozent auf 997,1 Mio. Euro an. Ab 2020 war ein starker Rückgang zu beobachten, der im Zusammenhang mit der Covid-19 Pandemie interpretiert werden muss.



**Abbildung 5-5**  
**Vergnügungssteuern auf Unterhaltungsautomaten**



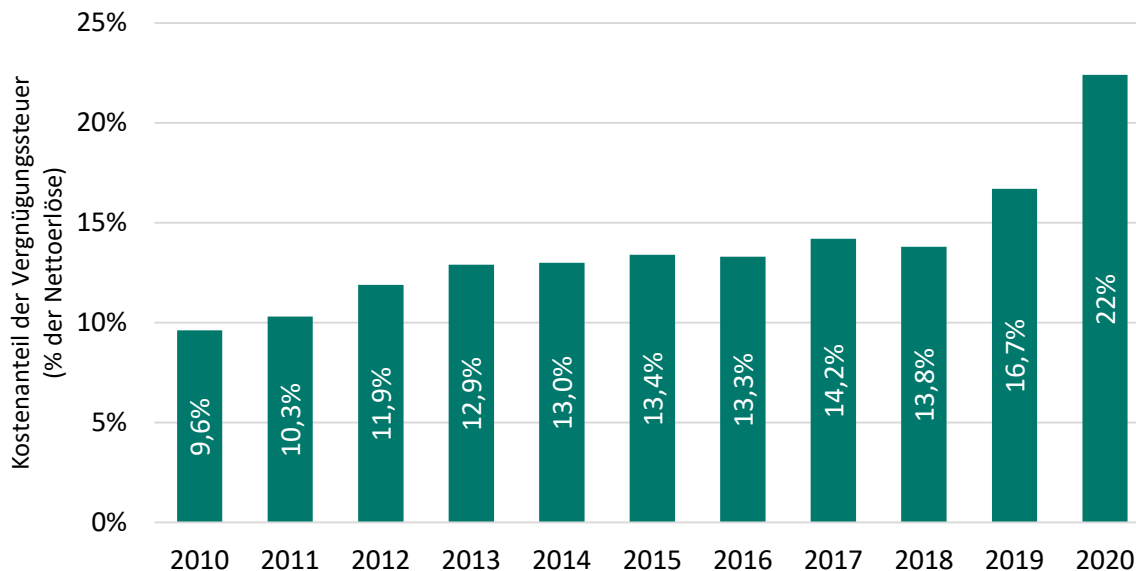
Anmerkung: Angaben sind exklusive der Vergnügungssteuer auf Bildstreifen.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Statistisches Bundesamt (2022d).

Diese Einnahmequelle wurde in der Vergangenheit vielerorts mithilfe steigender Steuersätze ausgebaut (Vieweg, 2022). In Berlin wurde der Steuersatz beispielsweise 2011 von 11 Prozent des Bruttospielertrags eines Automaten auf 20 Prozent erhöht (BFH, 2018).

Diese Entwicklung führt bereits seit längerem dazu, dass die Begleichung der Vergnügungssteuer einen zunehmenden Kostenfaktor beim Betrieb von Geldspielgeräten darstellt, wie in Abbildung 5-6 veranschaulicht wird.

**Abbildung 5-6**  
**Anteil der Kosten für Vergnügungssteuer in Prozent der Nettoerlöse 2010-2020**



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Umfragedaten von IFH Institut (2010-2020).

Aktuell verschärft sich die Situation zunehmend. Durch gesetzliche Änderungen und das Auslaufen verschiedener Übergangsregelungen sind die Umsätze der Spielautomatenbetreiber bereits seit 2017 rückläufig (vgl. Abschnitt 5.1). Viele Kommunen reagierten und reagieren auf diese Entwicklung mit einer Anhebung der Vergnügungssteuer, um Einnahmeausfällen in den Haushaltskassen vorzubeugen (Brenner, 2021). Problematisch ist dabei, dass sich die Bemessungsgrundlage der Vergnügungssteuer häufig auf Umsatzkennzahlen bezieht und eine Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation der Betreiber:innen nur teilweise berücksichtigt (Vieweg, 2022). Gerade in gesamtwirtschaftlich angespannten Situationen, wie aktuell hervorgerufen durch steigende Energiepreise und pandemiebedingte Schließungen von Spielhallen und Gaststätten, bedroht die Vergnügungssteuer – anders als die gewinnorientierte Gewerbesteuer – die Wirtschaftlichkeit kleiner und mittelständischer Automatenaufsteller durch die Zunahme der fiskalischen Belastung (Vieweg, 2022).

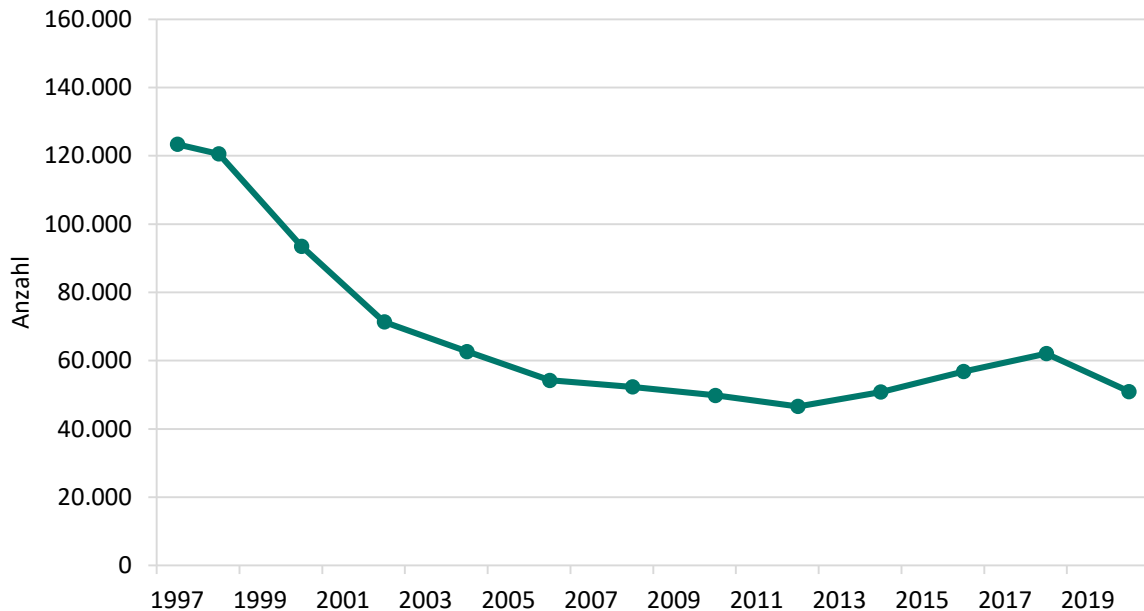
### *Kneipensterben*

Das historisch klassische "Habitat" der Geldspielgeräte, die Eckkneipe oder andere gastronomische Betriebe, die als sozialer Treffpunkt lokaler Gemeinschaften dienen, verliert seit Jahren an Bedeutung für die Automatenwirtschaft. Dass die Anzahl der Geldspielgeräte in gastronomischen Betrieben schon seit den 1990er-Jahren zurückgeht, ist unter anderem auf rechtliche Änderungen zurückzuführen, wie in der Diskussion zu Abschnitt 5.1 erläutert. Konsistent mit diesen Regelungen fällt seit Jahren die Zahl

der angebotenen Geldspielgeräte in gastronomischen Betrieben (vgl. Abbildung 5-7). Dieser rückläufige Trend konnte auch durch den Paradigmenwechsel ab 2006 nicht aufgehalten werden. Stattdessen wurden vermehrt Geldspielgeräte in Spielhallen aufgestellt. Seit dem Auslaufen der Übergangsfrist im Rahmen der sechsten Novellierung der Spielverordnung Ende 2019 dürfen in der Gastronomie zudem nur zwei und nicht mehr drei Geldspielgeräte angeboten werden, was ebenfalls in den Zahlen ersichtlich ist.

Gleichzeitig wirkt sich der langfristige Trend des Kneipensterbens auf die Automatenwirtschaft aus. Mit dem Rückgang an gastronomischen Angeboten – zwischen 2002 und 2020 um rund die Hälfte – geht ein Rückgang der Aufstellfläche für Geldspielgeräte einher (vgl. Abbildung 4-4). Gleichzeitig wächst die Relevanz der Systemgastronomie, die 2019 30 Prozent aller gastronomischen Umsätze ausmachten, überdurchschnittlich (Bundesverband der Systemgastronomie, 2022). Dass die Systemgastronomie typischerweise keine Aufstellfläche für Geldspielgeräte bietet, schränkt die Automatenwirtschaft zusätzlich ein. Damit geht die Aufstellfläche in der Gastronomie zurück, was zusätzlich zu den Veränderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen einen zunehmenden Druck auf die Automatenwirtschaft ausübt. Insolvenzen von Gaststätten in Folge der COVID-19-Pandemie werden diesen Druck mittelfristig erhöhen (DEHOGA Bundesverband, 2020).

**Abbildung 5-7**  
**Anzahl an Geldspielgeräten in der Gastronomie in Gesamtdeutschland, 1997-2020**



Anmerkung: Geldspielgeräte in der Gastronomie in Bayern sind nicht enthalten. Die Angaben beziehen sich auf den 1. Januar des jeweiligen Jahres.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Trümper & Heimann (1997 – 2020).

#### *Digitale Konkurrenz und die COVID-19-Pandemie*

Seit 2020 hat die COVID-19-Pandemie massiven Einfluss auf die Automatenwirtschaft. Aufgrund von temporären Zwangsschließungen und fernbleibenden Spieler:innen fallen die Branchenumsätze und Insolvenzen von Spielhallen und Gaststätten nehmen zu. Aufgrund der Aktualität liegen jedoch nur begrenzt Daten zum Ausmaß des Einflusses der COVID-19-Pandemie vor. Für 2020 gehen Schätzungen von einem Rückgang der Bruttospielerträge von Geldspielgeräten um fast die Hälfte, nämlich 45,7 Prozent, aus (Vieweg, 2022). Wie auch in anderen Branchen sind diese Einbrüche in Teilen auf die pandemiebedingten Schließungen von Gaststätten und Spielhallen zurückzuführen, die 2020 wie auch im Folgejahr monatelang den vollständigen Umsatzausfall zur Folge hatten. Die Unvorhersehbarkeit der zukünftigen Entwicklungen der Pandemie hält an und ermöglicht der Automatenwirtschaft vor dem Hintergrund der Unsicherheit über die Dauerhaftigkeit der bereits realisierten Auswirkungen sowie zukünftiger Regulierungen keine Planungssicherheit.

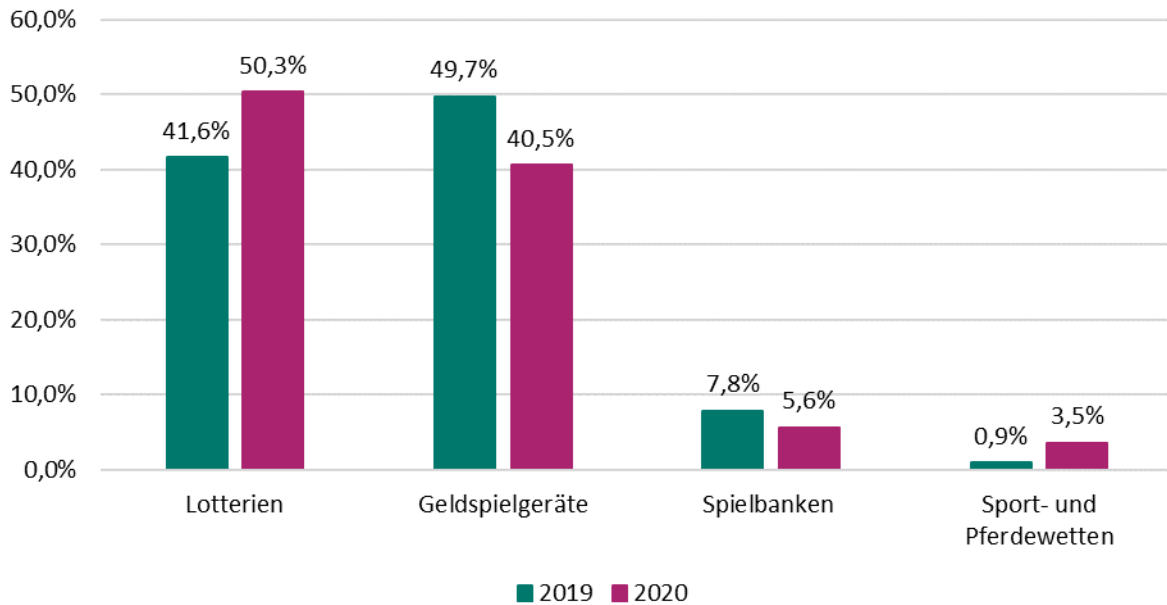
Ebenso muss die Automatenwirtschaft davon ausgehen, dass sich der Einfluss der digitalen Konkurrenz in den kommenden Jahren verstärken wird. Als Folge des Inkrafttretens des GlüStV 2021 und der damit

verbundenen Vergabe von Lizenzen für virtuelles Automatenpiel, Online-Poker und Online-Casinospiele wird eine Verstärkung des bereits seit den Nuller-Jahren bestehenden Trends des wachsenden Online-Segments fortgeführt. Derzeit liegen noch keine Daten vor, die auf konkrete Effekte hinweisen. Die prognostizierte Ausweitung digitaler Angebote geht jedoch zwischen 2021 und 2024 von einem jährlichen Zuwachs von über vier Prozent aus.<sup>5</sup> Der Wechsel vieler Spieler vom terrestrischen Spiel hin zum digitalen Spiel könnte durch die COVID-19-Pandemie durchaus beschleunigt worden sein. Analog zur Digitalisierung im Büroalltag, dem erzwungenen rapiden Wechsel zum Homeoffice und mobilen Arbeiten hat die Pandemie wahrscheinlich auch im Spielverhalten der Deutschen langfristige kulturelle Folgen (Wolter, et al., 2021).

Eine kurzfristige Verschiebung zwischen den Marktsegmenten im deutschen Glücksspielmarkt gemessen an den Bruttospielerträgen konnte zwischen 2019 und 2020 bereits beobachtet werden (Abbildung 5-8). Der Anteil an Bruttospielerträgen, der mit Geldspielgeräten in Spielhallen und der Gastronomie und mit Glücksspielautomaten in Spielbanken erwirtschaftet wurde, nahm 2020 im Vergleich zum Vorjahr ab. Segmente wie Lotterien und Wetten, die weniger stark von Schließungen im Zuge der COVID-19-Maßnahmen betroffen waren, gewannen hingegen an relativer Bedeutung. Ob wirklich alle Spieler:innen, die in der Pandemie zu digitalen Angeboten oder anderen Alternativen des Glücksspielmarkts gewechselt sind, nach der Pandemie wieder „zum Automaten zurückkehren“, darf angezweifelt werden.

---

<sup>5</sup> Eigene Berechnung auf Grundlage von Goldmedia GmbH (2020).

**Abbildung 5-8****Anteile der Marktsegmente im deutschen Glücksspielmarkt an den Bruttospielerträgen, 2019 und 2020**

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (2020; 2021).

Insgesamt üben die ökonomischen Rahmenbedingungen zunehmend Druck auf die Automatenwirtschaft aus. Mit Ausnahme der COVID-19-Pandemie reagieren die Kennzahlen der Unternehmen im Vergleich zu den rechtlichen Rahmenbedingungen weniger unmittelbar auf die langfristigen oder sehr aktuellen Trends. Dennoch erhöhen Entwicklungen, wie steigende Betriebskosten, das Kneipensterben, die Zunahme digitaler Angebote und die COVID-19-Pandemie, den Druck auf die Automatenunternehmen. In keinem Trend lässt sich eine Wende in den nächsten Jahren erkennen. Eher ist davon auszugehen, dass mit der derzeit geplanten Erhöhung des Mindestlohns auf 12 Euro und den langfristigen Lasten der COVID-19-Pandemie der Druck auf die Branche nochmals steigt.

### 5.3 Der Handlungsspielraum der Anbieter nimmt ab

Als wirtschaftlich agierende Unternehmen stehen den Anbietern von Geldspielgeräten drei Instrumente zur Verfügung, anhand derer sie auf die Wirtschaftlichkeit der Unternehmen einwirken können. Dabei handelt es sich um Preisanpassungen, die Ausweitung oder Reduzierung der angebotenen Menge und Veränderungen der Produkteigenschaften. Es sind die gleichen Instrumente, auf die auch politische Akteure in der Entwicklung von rechtlichen Regulierungen zugreifen. Der

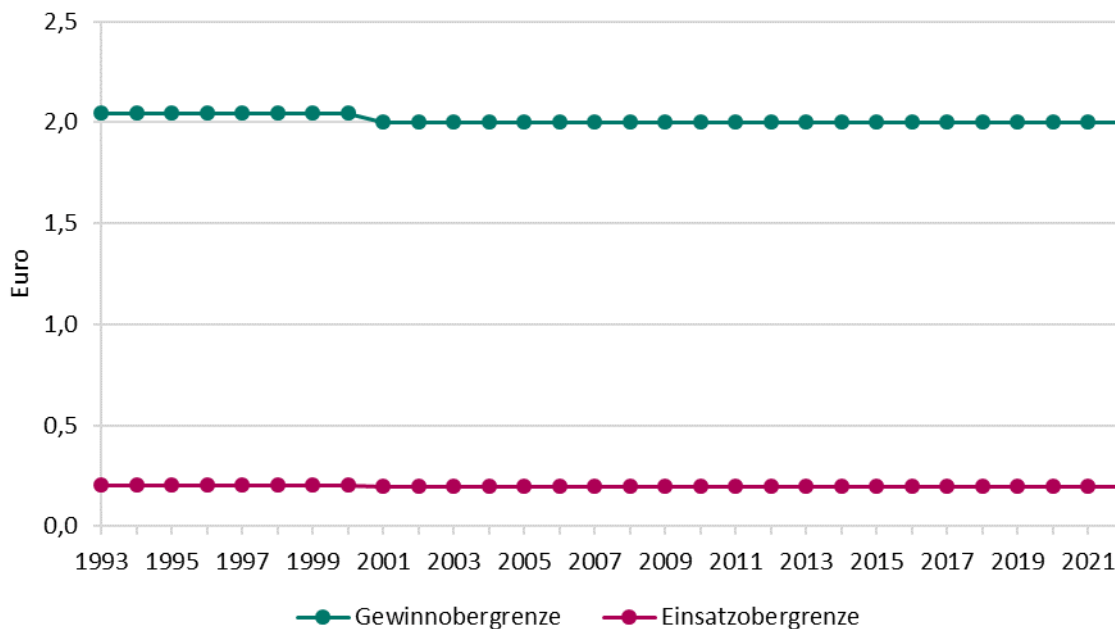
Handlungsspielraum der Unternehmen ist somit nur innerhalb des vorgegebenen rechtlichen Rahmens möglich.

#### *Preisanpassungen*

Um auf höhere Inputkosten zu reagieren, können Anbieter von Geldspielgeräten den Preis des Spielens anpassen. Der eigentliche Preis des Spielens entspricht dem durchschnittlichen Verlust, den ein:e Spieler:in innerhalb einer Zeitspanne (z.B. einer Stunde) erleidet und bildet sich aus der Differenz des Spieleinsatzes und des ausgezahlten Gewinns innerhalb dieser Zeitspanne. Der Preis, der aus der Perspektive der Spieler:innen dem durchschnittlichen Verlust entspricht, stellt aus Sicht der Anbieter den durchschnittlichen Erlös dar. Auf diesen durchschnittlichen Preis könnten Anbieter über die Änderung der folgenden Stellschrauben einwirken: Preis je Spiel, Gewinnhöhe je Spiel sowie Dauer eines einzelnen Spiels.

Ohne Regulierung würden Anbieter bei der Preissetzung berücksichtigen, dass ein höherer Preis pro Spiel zwar für sie einen höheren Gewinn abwirft, jedoch die Nachfrage und damit die Gesamtzahl an Spielen mit steigenden Preisen nachlässt. Tatsächlich sind Richtwerte für den Spieleinsatz und den Gewinn gesetzlich festgelegt und seit 1993 unverändert. Seitdem darf ein Spiel maximal 20 Cent, vor der Euroeinführung 2002 40 Pfennig, kosten und der Gewinn darf maximal 2 Euro bzw. vor 2002 4 DM betragen (Abbildung 5-9).

**Abbildung 5-9**  
**Richtwerte für Gewinne und Einsätze pro Spiel, 1993-2022**



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von BMJ (1993) und BMJ (2001)..

Auch die Dauer eines Spiels ist gesetzlich vorgeschrieben. Wie in der fünften Novellierung der Spielverordnung geregelt, muss seit 2006 ein Spiel mindestens 5 Sekunden dauern. Auf gegenwärtige und zukünftige Herausforderungen können Unternehmen somit nur bedingt mit Preisanpassungen reagieren. Dauer, Einsatz und Gewinn jedes Spiels unterliegen strikten Vorgaben. In der Summe bleibt der Branche noch die Möglichkeit, den durchschnittlichen Stundenverlust anzupassen. Hier bestehen ebenfalls gesetzliche Vorgaben. Zuletzt wurde mit der sechsten Änderung der Spielverordnung der maximale durchschnittliche Stundenverlust von 33 Euro auf 20 Euro abgesenkt. Der tatsächliche durchschnittliche Stundenverlust hat sich Expert:innenaussagen zufolge in den vergangenen Jahren der Grenze von 20 Euro angenähert. Wird diese Grenze erreicht, können Anbieter:innen die Preise auch über den durchschnittlichen Stundenverlust nicht mehr anpassen.

Jegliche Handlungsmöglichkeiten zur Anpassung von Preisen sind nur im Rahmen der gesetzlichen Richtwerte möglich. Dies wirft die Frage auf, inwiefern die zum Teil seit 1993 bestehenden Richtwerte unter den aktuellen ökonomischen Rahmenbedingungen zielführend sein können.



### *Veränderungen im Angebot*

Neben dem Preis können Anbieter in freien Märkten normalerweise über die Menge der angebotenen Produkte bestimmen. Wie ausführlich in Abschnitt 5.1 dargelegt, ist dies aufgrund der starken Abhängigkeit von den rechtlichen Rahmenbedingungen keine Option für Anbieter von Geldspielgeräten. Aufgrund bundes- und landesgesetzlicher Regulierungen können weder die Anzahl an Spielgeräten pro Standort noch die Anzahl an Standorten von Anbietern bestimmt werden.

In der Gastronomie dürfen seit Auslaufen der Übergangsfrist im Rahmen der sechsten Novellierung der Spielverordnung Ende 2019 nur zwei Geldspielgeräte je gastronomischem Betrieb angeboten werden. Gleichzeitig geht durch das Kneipensterben und die Zunahme der Systemgastronomie potenzielle Aufstellfläche verloren. Im Vergleich zur Mitte der 1990er-Jahre umfasst das Angebot heute nur noch 40 Prozent der 1997 angebotenen Geldspielgeräte in gastronomischen Betrieben (Trümper & Heimann, 1997; 2020).

Die Angebotsausweitung von Geldspielgeräten in Spielhallen ist durch vielseitige Regulierung stark begrenzt. In bestehenden Standorten kann das Angebot aufgrund des im GlüStV 2021 enthaltenen Verbots von Mehrfachkonzessionen und die durch die Spielverordnung festgelegte Begrenzung der Geräteanzahl pro Aufstellfläche und Mindestabstände zwischen Geräten nicht unbegrenzt ausgeweitet werden. Gleichzeitig sind die Möglichkeiten zur Eröffnung zusätzlicher Spielhallen wegen Mindestabstandsregelungen zwischen zwei Spielhallen und zu Kinder- und Jugendeinrichtungen stark eingeschränkt. Auch zeitlich können Spielhallenbetreiber das Angebot aufgrund bestehender Sperrzeiten nicht ausweiten.

Somit ist der Handlungsspielraum der Unternehmen in Bezug auf Veränderungen im Angebot ebenso wie in Bezug auf Preisanpassungen begrenzt. Auch hier werden die Parameter, über die eine Ausweitung des Angebots erfolgen könnte, gesetzlich vorgeschrieben.

### *Veränderungen der Produkteigenschaften*

Als dritte Stellschraube können Unternehmen Produkteigenschaften verändern, um das Spiel an Geldspielgeräten attraktiver zu machen. Aufgrund zusätzlicher Möglichkeiten in der Produktgestaltung, die der Automatenwirtschaft mit dem Ziel der Umleitung der Nachfrage nach Fun-Games auf legale Angebote mit dem Paradigmenwechsel ab 2006 zugestanden wurden, konnten über Investitionen und Innovationen neue Kundengruppen erschlossen werden. In diesem Zuge wurden

beispielsweise Multi-Gamer Geräte eingeführt, die Spieler:innen ein attraktiveres Spiel bieten und mit Produkten wie den Fun-Games konkurrieren konnten.

Seitdem wurden jedoch vielseitige, zusätzliche Einschränkungen in Bezug auf Geldspielgeräte eingeführt, welche die Produktattraktivität mindern und die Konkurrenzfähigkeit zu anderen Marktsegmenten einschränken. So wird die Bedienung der Geräte zunehmend komplizierter; Spielabläufe werden außerdem von Vorschriften wie dem Verbot der Automatiktaste, vorgeschriebenen Pausen und Spielunterbrechungen vom Gesetzgeber ausgebremst (Vieweg, 2022).

Gleichzeitig besteht aus Konsument:innensicht ein enger Zusammenhang zwischen den monetären Erfolgchancen und dem Nervenkitzel beim Spiel an Geldspielgeräten (vgl. Abschnitt 3.1). Können diese zentralen Spielmotive nicht befriedigt werden, sinkt die Produktattraktivität.

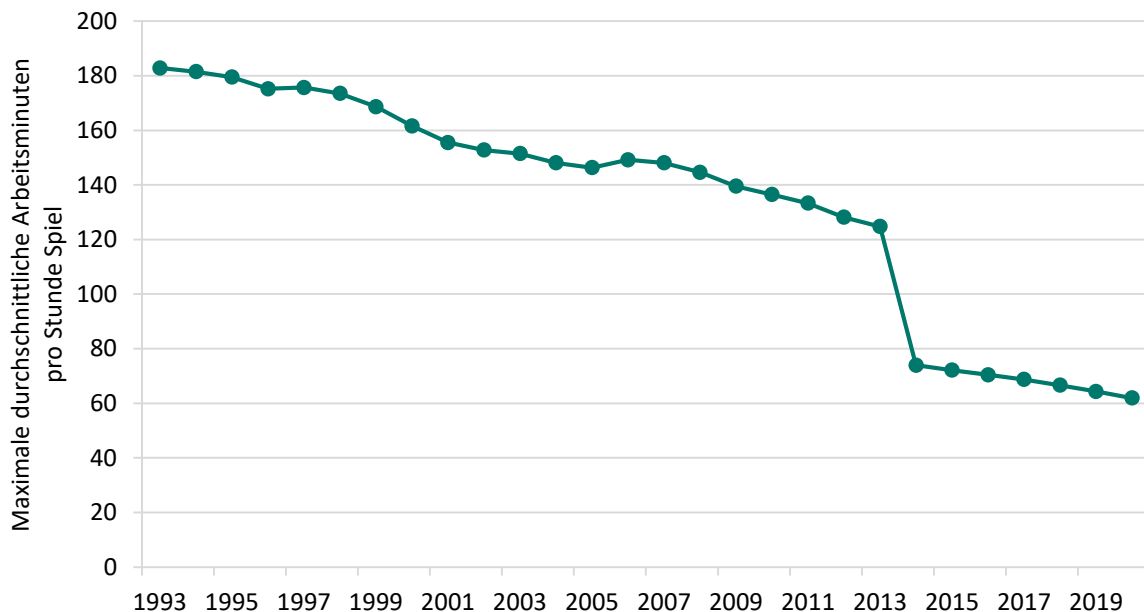
In der Praxis bestehen jedoch seit annähernd drei Jahrzehnten vergleichbare Richtwerte für Gewinne und Spieleinsätze. Dass im gleichen Zeitraum die durchschnittlichen Nettostundenlöhne gestiegen sind – von 10,83 Euro im Jahr 1993 auf 19,38 Euro im Jahr 2020 – und damit auch das durchschnittliche Einkommen der deutschen Bevölkerung, bedeutet für die Automatenwirtschaft nicht nur steigende Personalkosten für eigene Angestellte (vgl. Abschnitt 5.2). Auf Seiten der Konsument:innen fällt daher seit 1993 der relative Preis und der mögliche Gewinn eines Spiels im Verhältnis zum Stundenlohn. Während der Spieleinsatz von 40 Pfennig 1993 noch einer Arbeitszeit von etwa einer Minute (66 Sekunden) entsprach, mussten Konsument:innen im Jahr 2020 im Durchschnitt nur 37 Sekunden arbeiten, um den Spieleinsatz von 20 Cent für ein Spiel am Automaten zu verdienen (Statistisches Bundesamt, 1991-2020).

Diese Reduzierung des Nervenkitzels wird auch bei Betrachtung des maximalen durchschnittlichen Stundenverlusts deutlich, der im Mittel den maximalen Preis für das Spiel an Geldspielgeräten darstellt. Während der durchschnittliche Nettostundenlohn seit 1993 stieg, wurde mit der sechsten Änderung der Spielverordnung der maximale durchschnittliche Stundenverlust von 33 Euro auf 20 Euro abgesenkt. Dies bedeutet, dass Spieler:innen 1993 für eine Spielstunde im Durchschnitt höchstens etwa drei Stunden arbeiten mussten, wohingegen es 2020 im Durchschnitt nur etwa eine Stunde war (Abbildung 5-10). Die Höchstpreise für das Spiel an Geldspielgeräten sind damit seit 1993 unverändert (Höchsteinsätze pro Spiel) bzw. sogar gesunken (maximaler durchschnittlicher Verlust pro Spielstunde), während Konsument:innen über ein höheres Einkommen verfügen. Anbieter konnten in der Vergangenheit den Nervenkitzel mit dem Anheben des tatsächlichen durchschnittlichen Stundenverlusts aufrechterhalten. Aktuell nähert sich der tatsächliche durchschnittliche Stundenverlust jedoch laut Expert:innen dem Grenzwert an. Eine Preisanpassung über den

durchschnittlichen Stundenverlust stellt somit nur begrenzt ein Instrument für die Automatenwirtschaft dar, um die Produktattraktivität zu wahren.

**Abbildung 5-10**

**Verhältnis des durchschnittlichen Nettostundenlohns zum maximalen durchschnittlichen Verlust pro Stunde Spiel, 1993-2020**



Quellen: Eigene Darstellung auf Basis von Statistisches Bundesamt (1991-2020); 6. Änderung der SpielV.





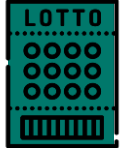
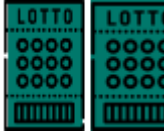


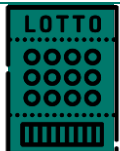
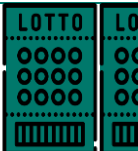
Gleichzeitig ist das Preisniveau von Konsument:innenpreisen insgesamt gestiegen. Dem Verbraucherpreisindex zufolge stiegen im gesamten Zeitraum seit 1993 die Preise in Deutschland von 71,9 Punkten in 1993 auf 105,8 Punkte in 2020 (Basisjahr 2015). Wegen der allgemeinen Preissteigerung kann im Jahr 2020 mit nominalen 20 Cent weniger erworben werden als 1993. Im Umkehrschluss bedeutet dies einen Rückgang des realen Einsatzes pro Spiel: Wer 1993 einen Spieleinsatz von umgerechnet rund 20 Cent erbrachte, müsste bei einer gleichbleibenden Kaufkraft 2020 noch rund 14 Cent pro Spiel am Geldspielgerät aufbringen. Auch dies wirkt sich nachteilig auf den Nervenkitzel beim Spiel aus, was aus Konsument:innensicht die Attraktivität von Geldspielgeräten einschränkt. Den Anbietern von Geldspielgeräten sind jedoch die Hände gebunden – sie können aufgrund des bestehenden regulativen Umfeldes keine höheren Einsätze verlangen und damit die Produktattraktivität steigern.

Dass die allgemeine Preissteigerung nicht in die Preissetzung für das Spiel an Geldspielgeräten einfließt, ist nicht vergleichbar mit anderen Dienstleistungen der Freizeitindustrie und des Glücksspiels. 1993 mussten Lottospieler:innen pro Tipp noch 1,25 DM, d.h. etwa 64 Cent, aufwenden. Bis 2020 ist

dieser Preis um ca. 87,5 Prozent auf 1,20 Euro pro Tipp gestiegen. Damit ist der reale Preis für einen Tipp im Gegensatz zum Höchstesatz bei Geldspielgeräten sogar gestiegen: Mit der Kaufkraft von 1993 entspricht der Preis von 1,20 Euro im Jahr 2020 real dem Wert von 82 Cent, was 18 Cent über dem Wert von 1993 liegt.

Insgesamt fällt der Preis, den Konsument:innen für das Spiel je Stunde an Geldspielgeräten zahlen, 2020 real deutlich geringer aus als 1993 bei der Einführung der Richtwerte für Gewinn- und Einsatzobergrenzen. Wie Tabelle 5-1 veranschaulicht, fiel damit seit 1993 nicht nur der Nervenkitzel aufgrund des höheren zur Verfügung stehenden Einkommens, der eines der zentralen Motive zum Automatenenspiel darstellt. Gleichzeitig fällt der reale Wert des möglichen Gewinns, der ebenso Anreiz zum Spiel gibt.

**Tabelle 5-1**  
**Entwicklung der Rahmenparameter der Automatenwirtschaft 1993-2020 im Vergleich zu Lotto**

	1993	2020
<b>Arbeitszeit pro Spielstunde bei maximalem durchschnittlichen Stundenverlust</b>		
Arbeitszeit pro Spielstunde Geldspielgeräte  ↘	 183 Min.	 62 Min. (-66 %)
<b>Nominale Preisentwicklungen</b>		
Nominalpreis Geldspielgeräte  →	 0,40 DM / 0,20 €	 0,20 € (+0 %)
Nominalpreis Lotto-Tipp  ↗	 1,25 DM / 0,64 €	 1,20 € (+87,5 %)
<b>Reale Preisentwicklungen</b>		
Realpreis Geldspielgeräte  ↘	 0,20 €	 0,14 € (-30 %)
Realpreis Lotto-Tipp  ↗	 0,64 €	 0,82 € (+28,1 %)

Quellen: Eigene Darstellung auf Basis von Daten vom Statistisches Bundesamt (1991-2020); 6. Änderung der SpielV; BMJV (1993; 2001); lottobay (2022). Abbildungen auf Grundlage von Freepik & OpenClipart, lizenziert unter CC BY 3.0 DE & CC0 1.0.

Die Handlungsspielräume der Anbieter zur Reaktion auf geänderte rechtliche und ökonomische Rahmenbedingungen sind nicht nur durch Preis- und Mengenregulierungen eingeschränkt. Wegen sinkender monetärer Erfolgsaussichten nimmt die Attraktivität des Spiels an Geldspielgeräten aus

Konsument:innensicht ab. Die Automatenwirtschaft kann diese Herausforderung vor dem Hintergrund des regulativen Rahmens in Form von seit Jahrzehnten geltenden Richtwerten jedoch in weiten Teilen nicht adressieren.

## 6. Fazit und Ausblick

Die Automatenwirtschaft steht derzeit vor vielfältigen Herausforderungen. Steigende Betriebskosten, der Rückgang der Aufstellfläche in Spielhallen und in der Gastronomie, die COVID-19-Pandemie und die zunehmende digitale Konkurrenz veranlassen Anbieter von Geldspielgeräten zum Handeln. Nach der Theorie könnten sie die Spielattraktivität über Anpassungen der Preise, der angebotenen Menge und über Änderungen der Produkteigenschaften steuern. In der Praxis existieren jedoch gesetzliche Beschränkungen zu jeder dieser Stellschrauben.

Zum Einführungszeitpunkt der heute geltenden Regulierungen waren die gegenwärtigen Herausforderungen noch nicht vorhersehbar. Die vorliegende Studie hat anhand der Auswertungen zentraler Branchen Kennzahlen dargelegt, wie angesichts der aktuellen Herausforderungen der Handlungsspielraum der Automatenwirtschaft innerhalb der gesetzlich geltenden Rahmenbedingungen geringer wird:

1. Die empirischen Auswertungen zeigen einen engen Zusammenhang zwischen den jeweils geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen und den Kennzahlen der Automatenwirtschaft. Dies gilt i) für die Kasseninhalte und die Anzahl der Geldspielgeräte, ii) in Hinblick auf Geldspielgeräte in Spielhallen und in der Gastronomie, sowie iii) auf Bundes- und Landesebene. Die Automatenwirtschaft wird damit zum Spielball der rechtlichen Regulierungen.
2. Gleichzeitig setzen langfristige ökonomische Trends wie steigende Betriebskosten und das Kneipensterben sowie aktuelle Entwicklungen wie der Ausbau digitaler Angebote und die COVID-19-Pandemie die Branche zunehmend unter Druck. Für die kommenden Jahre muss damit gerechnet werden, dass diese Trends weiterhin und zunehmend auf die Automatenwirtschaft einwirken.
3. Angesichts der rechtlichen Rahmenbedingungen können Automatenanbieter weder Preise, noch die angebotene Menge und die Produkteigenschaften anpassen, um diese Herausforderungen adäquat adressieren zu können. Stattdessen agieren sie innerhalb der engen gesetzlichen Vorgaben, die – wie der Höchstesatz von 40 Pfennig bzw. 20 Cent – zum Teil bereits seit 1993 bestehen. Aus Konsument:innensicht schlägt sich dies in real gesunkenen Spieleinsätzen und weniger Nervenkitzel durch geringere monetäre Anreize nieder, was die Spielattraktivität reduzieren kann.

Führt die eingeschränkte Spielattraktivität zu einer Abwanderung der Konsument:innen, muss erwartet werden, dass zumindest ein Teil der Spieler:innen Geldspielgeräte mit alternativen Angeboten, beispielsweise im Internet oder mit illegalen Angeboten, ersetzt. Bereits im Jahr 2000 stellte der Beschluss der Wirtschaftsministerkonferenz fest, dass „[d]em gewerblichen Spiel [...] Perspektiven gegeben werden [müssen], um den Wettbewerb mit dem öffentlich-rechtlichen Spiel und dem Spiel im Internet bestehen zu können“ (Beschluss der Wirtschaftsministerkonferenz, 2000). Dies wurde im Zuge der fünften Novellierung der Spielverordnung erfolgreich umgesetzt. Ab 2006 wurde damit die Nachfrage der schwer kontrollierbaren Fun-Games in der Folge auf gewerbliche PTB-zugelassene Geldspielgeräte umgeleitet (Trümper, 2010). Allerdings berichtet Trümper aktuell von einem Wiederaufleben der illegalen Fun-Games seit Mitte 2019 bis heute, die als Konkurrenz zu Geldspielgeräten aufgrund deren sinkender Attraktivität betrieben werden. Dieser Trend hin zum illegalen Glücksspiel spiegelt sich auch in der Polizeilichen Kriminalstatistik (Berichtszeitraum 1.1. bis 31.12.2021) wider. Seitdem mit Beginn der COVID-19-Pandemie Spielhallen und gastronomische Angebote von Schließungen betroffen waren, ist die Zahl der Straftaten im Bereich unerlaubter Veranstaltungen von Glücksspiel und Beteiligungen am unerlaubten Glücksspiel deutlich gestiegen, nämlich zwischen 2020 und 2021 um insgesamt 150,3 Prozent von 762 gelisteten Straftaten auf 1.907 Straftaten (Bundeskriminalamt, 2021; 2022).

Um den Kanalisierungsauftrag zum legalen Spiel nicht zu gefährden, darf die Automatenwirtschaft nicht unabhängig von anderen legalen und illegalen Angeboten betrachtet werden. Die sinkende Attraktivität des legalen Spiels an Geldspielgeräten fördert das illegale Glücksspiel. Um das Erstarken des illegalen Glücksspiels zu verhindern, müssen der begrenzte Handlungsspielraum der Automatenwirtschaft und die veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen im Vergleich zu 1993 bei der regelmäßigen Evaluierung von Regulierungen berücksichtigt werden.



## Literaturverzeichnis

- Adams, M., & Fiedler, I. (2014). Glücksspiel regulieren: Was wirkt und warum? In K. Mann, *Verhaltensüchte*. Wiesbaden: Springer.
- Ashelm, M. (2020). Neue Schwarzmarkt-Gefahr bei Glücksspielen. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. Abgerufen am 10. März 2022 von <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/neue-schwarzmarkt-gefahr-bei-gluecksspielen-16595594.html>
- Banz, M. (2019). *Glücksspielverhalten und Glückspielsucht in Deutschland. Ergebnisse des Surveys 2019 und Trends*. Köln: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung.
- Bardt, H. (2012). Markt kontra Monopol Liberalisierung von Glücks- und Gewinnspiel. *IW Positionen*, S. 4-46.
- BDEW. (2022). *BDEW-Strompreisanalyse Januar 2022*. Abgerufen am 25. Januar 2022 von [https://www.bdew.de/media/documents/220124\\_BDEW-Strompreisanalyse\\_Januar\\_2022\\_24.01.2022\\_final.pdf](https://www.bdew.de/media/documents/220124_BDEW-Strompreisanalyse_Januar_2022_24.01.2022_final.pdf)
- Beschluss der Wirtschaftsministerkonferenz. (17. und 18. Mai 2000). Zittau.
- BFH. (2018). *Vergnügungsteuersatz von 20 % des Einspielergebnisses in Berlin verfassungsgemäß*. München: nwb Verlag.
- BMF. (2019). *Steuern von A bis Z*. Berlin.
- BMJ. (1993). Dritte Verordnung zur Änderung der Spielverordnung. *Bundesgesetzblatt*, S. 460-466.
- BMJ. (2001). Neuntes Euro-Einführungsgesetz: Gesetz zur Umstellung von Gesetzen und Verordnungen im Zuständigkeitsbereich des BMWi sowie des BMF. *Bundesgesetzblatt*, S. 2992-3028.
- BMJV. (2016). *Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (Spielverordnung - SpielV)*. Berlin.
- BMJV. (2021). *Gewerbeordnung*. Berlin.
- BMW. (1951). Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des § 33 d der Gewerbeordnung. *Gemeinsames Ministerialblatt*.

- BMWi. (2005). Fünfte Verordnung zur Änderung der Spielverordnung. *Bundesgesetzblatt Nr. 74/2005 & Nr. 6/2006*, S. 280ff, S. 3495ff. und 280ff.
- BMWi. (2010). *Bericht zur Evaluierung der Fünften Novelle der Spielverordnung, insbesondere im Hinblick auf die Problematik des pathologischen Glücksspiels*. Berlin.
- BMWi. (2014a). Sechste Verordnung zur Änderung der Spielverordnung. *Bundesgesetzblatt*.
- BMWi. (2014b). Siebte Verordnung zur Änderung der Spielverordnung. *Bundesgesetzblatt*.
- BMWi. (2017). *Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung*. Berlin.
- Brenner, E. (2021). Höhere Vergnügungssteuer: Glücksspielbranche bekommt drei Monate Aufschub. *Saarbrücker Zeitung*. Abgerufen am 01. März 2022 von [https://www.saarbruecker-zeitung.de/saarland/saarbruecken/gluecksspiel-wird-teurer-stadtrat-saarbruecken-erhoeht-vergnuegungssteuer\\_aid-64002045](https://www.saarbruecker-zeitung.de/saarland/saarbruecken/gluecksspiel-wird-teurer-stadtrat-saarbruecken-erhoeht-vergnuegungssteuer_aid-64002045)
- Broer, M. (2020). Die kommunale Spielapparatesteuer und der bundesstaatliche Finanzausgleich. *Wirtschaftsdienst*, S. 608-613.
- Bundeskriminalamt. (2021). *Polizeiliche Kriminalstatistik*. Berlin.
- Bundeskriminalamt. (2022). *Polizeiliche Kriminalstatistik*. Berlin.
- Bundesländer der Bundesrepublik Deutschland. (2021). *Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland*.
- Bundesverband der Systemgastronomie. (2022). *Branchendaten*. Abgerufen am 4. März 2022 von <https://www.bundesverband-systemgastronomie.de/de/branchendaten.html>
- Çetin, T., & Oğuz, F. (2010). The effects of economic regulation in the Istanbul taxicab market. *Economic Affairs*, S. 59-64.
- Chen, S. C., Shoemaker, S., & Zemke, D. M. (2013). Segmenting slot machine players: a factor-cluster analysis. *International Journal of Contemporary Hospitality Management.*, S. 23-46.
- Clarke, D. (2005). Motivational differences between slot machine and lottery players. *Psychological Reports*, S. 843-848.
- Coase, R. H. (1960). The problem of social cost. *Classic papers in natural resource economics*, S. 87-137.

- Coffman, R. B., & Shreiber, C. (1977). The economic reasons for price and entry regulation of taxicabs (comment and rejoinder). *Journal of Transport Economics and Policy*, S. 288-304.
- Conrad, C. A. (2020). Marktversagen - Eine praxisorientierte Einführung. In *Wirtschaftspolitik* (S. 143-214 ). Wiesbaden: Springer.
- DEHOGA Bundesverband. (2020). Das Gastgewerbe kämpft ums Überleben. *Pressemitteilung 20/25*.
- Demsetz, H. (1969). Information and Efficiency: Another Viewpoint. *Journal of Law and Economics*, S. 1-22.
- Domsch, M. (2013). *Unternehmungserfolg: Planung - Ermittlung - Kontrolle*. Wiesbaden: Springer.
- Etzioni, A. (2009). The capture theory of regulations—revisited. *Society*, S. 319-323.
- Fang, X., & Mowen, J. C. (2009). Examining the trait and functional motive antecedents of four gambling activities: Slot machines, skilled card games, sports betting, and promotional games. *Journal of Consumer Marketing*, S. 121-131.
- Farren, M., Koopmann, C., & Mitchell, M. (2017). *Ridesharing vs. Taxis: Rethinking Regulations to Allow for Innovation*. Washington : Marcatus Center .
- FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. (1993). *Ergebnisse des Betriebsvergleich 1993 der Automatenunternehmen. Durchschnitte und Bericht*. Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung.
- FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. (1994). *Ergebnisse des Betriebsvergleich 1994 der Automatenunternehmen. Durchschnitte und Bericht*. Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung.
- FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. (1995). *Ergebnisse des Betriebsvergleich 1995 der Automatenunternehmen. Durchschnitte*. Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung.
- FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. (1996). *Ergebnisse des Betriebsvergleich 1996 der Automatenunternehmen. Durchschnitte*. Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung.
- FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. (1997). *Betriebsvergleich der Automatenunternehmen 1997. Durchschnitte*. Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung.

- FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. (1998). *Betriebsvergleich der Automatenunternehmen 1998. Durchschnitte*. Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung.
- FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. (1999). *Betriebsvergleich der Automatenunternehmen 1999. Durchschnitte*. Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung.
- FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. (2000). *Betriebsvergleich der Automatenunternehmen 2000. Durchschnitte*. Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung.
- FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. (2001). *Betriebsvergleich der Automatenunternehmen 2001. Durchschnitte*. Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung.
- FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. (2002). *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen 2002. Durchschnittswerte*. Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung.
- FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. (2003). *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen 2003. Durchschnittswerte*. Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung.
- FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. (2004). *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen 2004. Durchschnittswerte*. Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung.
- FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. (2005). *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen 2005. Durchschnittswerte*. Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung.
- FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. (2006). *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen 2006. Durchschnittswerte*. Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung.
- FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. (2007). *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen 2007. Durchschnittswerte*. Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung.

- FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. (2008). *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen 2008. Durchschnittswerte*. Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung.
- Georgiadou, Müller, Koopmann, Leménager, Hillemacher, & Kiefer. (2021). *Changes in gambling behavior during the COVID-19 lockdown in Germany*. International Gambling Study.
- Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder. (2020). *Der deutsche Glücksspielmarkt 2019 – Eine ökonomische Darstellung*.
- Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder. (2021). *Der deutsche Glücksspielmarkt 2020 – Eine ökonomische Darstellung*.
- Goldmedia GmbH. (2005). *Online Betting & Gambling 2010. Marktpotenziale von Online Glücksspiel in Deutschland, Österreich und der Schweiz*.
- Goldmedia GmbH. (2020). *Glücksspielmarkt Deutschland 2020*. Berlin.
- Haase, H. (2016). Das fragwürdige Geschäft mit der Statistik – Am Beispiel der Glücksspiel(Sucht)Branche. *ZfWG*, S. 404-412.
- Haucap, J. (2021). Glücksspielregulierung aus ordnungsökonomischer Perspektive. *DICE Ordnungspolitische Perspektiven*, S. 1-29.
- IFH Köln. (2009). *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen 2009. Durchschnittswerte*. Köln: IFH Köln.
- IFH Köln. (2010). *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen 2010. Durchschnittswerte*. Köln: IFH Köln.
- IFH Köln. (2011). *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen. Jahresbericht 2011. Durchschnittswerte*. Köln: IFH Köln.
- IFH Köln. (2012). *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen. Jahresbericht 2012. Durchschnittswerte*. Köln: IFH Köln.
- IFH Köln. (2013). *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen. Jahresbericht 2013. Durchschnittswerte*. Köln: IFH Köln.
- IFH Köln. (2014). *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen. Jahresbericht 2014. Durchschnittswerte*. Köln: IFH Köln.

- IFH Köln. (2015). *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen. Jahresbericht 2015. Durchschnittswerte*. Köln: IFH Köln.
- IFH Köln. (2016). *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen. Jahresbericht 2016. Durchschnittswerte*. Köln: IFH Köln.
- IFH Köln. (2017). *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen. Jahresbericht 2017. Durchschnittswerte*. Köln: IFH Köln.
- IFH Köln. (2018). *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen. Jahresbericht 2018. Durchschnittswerte*. Köln: IFH Köln.
- IFH Köln. (2019). *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen. Jahresbericht 2019. Durchschnittswerte*. Köln: IFH Köln.
- Kleinbrink, J., & Köster, B. (2017). *Der Glücksspielmarkt in Deutschland - Eine Volkswirtschaftliche Betrachtung*. Düsseldorf: Handelsblatt Research Institute.
- Kupferschmidt, F. (2018). Marktversagen. In H. Drewello, F. Kupferschmidt, & O. Sievering, *Markt und Staat* (S. 221-244). Wiesbaden: Springer.
- Landesregierung Baden-Württemberg. (2005). *Kommunalabgabengesetz*. Stuttgart.
- Landesregierungen der Bundesrepublik Deutschland. (2008). *Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag - GlüStV)*. Berlin.
- Landesregierungen der Bundesrepublik Deutschland. (2012). *Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag - GlüStV)*. Berlin.
- Landesregierungen der Bundesrepublik Deutschland. (2021). *Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland*. Berlin.
- Lehr, S., & Scholl, E. (2020). *Glücksspielmarkt Deutschland 2020*. Berlin: Goldmedia GmbH.
- Leyens, P. C., Eisenberger, I., & Niemann, R. (2021). *Smart Regulation Vertrag, Unternehmung und Markt*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Liu, X., & Wan, Y. (März 2011). An examination of factors that discourage slot play in Macau casinos. *International Journal of Hospitality Management*(11), S. 167-177.
- lottobay. (2022). *Lotto Historie*. Abgerufen am 7. März 2022 von <https://www.lottobay.de/lotto/historie.html>

- Monopolkommission. (2012). Aktuelle Probleme der Wettbewerbspolitik Wettbewerbsdefizite auf Taximärkten. In Monopolkommission, *Hauptgutachten XX: Eine Wettbewerbsordnung für die Finanzmärkte* (S. 114-127). Bonn.
- Peren, F. W., & Clement, R. (2012). *Volkswirtschaftliche Nutzeneffekte des gewerblichen Geld-Gewinnspiels*. Bonn: Forschungsinstitut für Glücksspiel und Wetten.
- Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (BPA). (16. März 2020). Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Bundesländer angesichts der Corona-Epidemie in Deutschland. Von <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/vereinbarung-zwischen-der-bundesregierung-und-den-regierungschefinnen-und-regierungschefs-der-bundeslaender-angesichts-der-corona-epidemie-in-deutschland-1730934> abgerufen
- Pusch, T. (2018). Bilanz des Mindestlohns: Deutliche Lohnerhöhungen, verringerte Armut, aber auch viele Umgehungen. (W. u. Hans-Böckler-Stiftung, Hrsg.) *WSI Policy Brief*, 19.
- Richter, D. (2019). Umgehen Spielgeräte die Spielverordnung? – Einige grundsätzliche Anmerkungen. *Gewerbearchiv*, S. 422-426.
- Senat der Freien und Hansestadt Hamburg. (2005). *Hamburgisches Spielvergnügungsteuergesetz*. Hamburg.
- Statistisches Bundesamt. (1991-2020). Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Inlandsproduktsberechnung. *Höhe des durchschnittlichen Netto-Stundenlohns je Arbeitnehmer in Deutschland von 1991 bis 2020*.
- Statistisches Bundesamt. (2021a). Daten zur Umsatzsteuer (Veranlagungen) in Deutschland, Tabelle 73321-0002. (S. B. (Destatis), Hrsg.) Abgerufen am 07. Januar 2022
- Statistisches Bundesamt. (2021b). Umsatzsteuerstatistik (Voranmeldungen) 2019. *Fachserie 14 Reihe 8.1*.
- Statistisches Bundesamt. (2022a). Anzahl der umsatzsteuerpflichtigen Schankwirtschaften in Deutschland, Tabelle 73311-0002. (S. B. (Destatis), Hrsg.) Abgerufen am 10. März 2022
- Statistisches Bundesamt. (2022b). *Mindestlohn*. Abgerufen am 2. März 2022 von [https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Mindestloehne/\\_inhalt.html;jsessionid=0F8B06BC303A8CDBCAF183C5C38C15AA.live712](https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Mindestloehne/_inhalt.html;jsessionid=0F8B06BC303A8CDBCAF183C5C38C15AA.live712)

- Statistisches Bundesamt. (2022c). Verbraucherpreisindex (inkl. Veränderungsdaten): Deutschland, Jahre, Tabelle 61111-0001. (S. Bundesamt, Hrsg.) Abgerufen am 2. März 2022
- Statistisches Bundesamt. (2022d). *Vergütungssteuer auf Unterhaltungsautomaten 20122022*. Wiesbaden. Abgerufen am 01. März 2022 von [https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DESerie\\_mods\\_00000908](https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DESerie_mods_00000908)
- Sulkunen, P., Babor, T. F., Cisneros Örnberg, J., Egerer, M., Hellman, M., Livingstone, C., . . . Rossow, I. (2021). Setting Limits: Gambling, Science and Public Policy - Summary of results. *Addiction*, S. 32-40.
- Trümper, J. (2010). *Umsetzung der novellierten Spielverordnung. Feldstudie 2010*.
- Trümper, J. (2021). *Einblicke in den illegalen Glücksspielmarkt Feldstudie*. Berlin.
- Trümper, J., & Heimann, C. (1996). *Angebotsstruktur der Spielhallen und Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit in den kreisfreien Städten der Bundesrepublik Deutschland*. Arbeitskreis gegen Spielsucht.
- Trümper, J., & Heimann, C. (1997). *Angebotsstruktur der Spielhallen und Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit in den Bundesländern Nordhein-Westfalen, Saarland sowie in Städten und Gemeinden über 10.000 Einwohnern der Bundesrepublik Deutschland*. Arbeitskreis gegen Spielsucht.
- Trümper, J., & Heimann, C. (2000). *Angebotsstruktur der Spielhallen und Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit in der Bundesrepublik Deutschland*. Arbeitskreis gegen Spielsucht.
- Trümper, J., & Heimann, C. (2002). *Angebotsstruktur der Spielhallen und Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit in der Bundesrepublik Deutschland*. Arbeitskreis gegen Spielsucht.
- Trümper, J., & Heimann, C. (2004). *Angebotsstruktur der Spielhallen und Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit in der Bundesrepublik Deutschland*. Arbeitskreis gegen Spielsucht.
- Trümper, J., & Heimann, C. (2006). *Angebotsstruktur der Spielhallen und Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit in der Bundesrepublik Deutschland*. Arbeitskreis gegen Spielsucht.
- Trümper, J., & Heimann, C. (2008). *Angebotsstruktur der Spielhallen und Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit in der Bundesrepublik Deutschland*. Arbeitskreis gegen Spielsucht.
- Trümper, J., & Heimann, C. (2010). *Angebotsstruktur der Spielhallen und Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit in Deutschland*. Arbeitskreis gegen Spielsucht.



- Trümper, J., & Heimann, C. (2012). *Angebotsstruktur der Spielhallen und Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit in Deutschland*. Arbeitskreis gegen Spielsucht.
- Trümper, J., & Heimann, C. (2014). *Angebotsstruktur der Spielhallen und Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit in Deutschland*. Arbeitskreis gegen Spielsucht.
- Trümper, J., & Heimann, C. (2016). *Angebotsstruktur der Spielhallen und Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit in Deutschland*. Arbeitskreis gegen Spielsucht.
- Trümper, J., & Heimann, C. (2018). *Angebotsstruktur der Spielhallen und Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit in Deutschland*. Arbeitskreis gegen Spielsucht.
- Trümper, J., & Heimann, C. (2020). *Angebotsstruktur der Spielhallen und Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit in Deutschland*. Arbeitskreis gegen Spielsucht.
- VDAI. (2022). *Die Automatenindustrie*. Abgerufen am 2. März 2022 von <https://www.vdai.de/themen/die-automatenindustrie/>
- Vieweg, H.-G. (2015). *Regulierung in den Ruin - Was nützt ein regulierter Glücks- und Gewinnspielmarkt?* Berlin: DAW.
- Vieweg, H.-G. (2016). *Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2015 und Ausblick 2016*. München: ifo Institut.
- Vieweg, H.-G. (2018). Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft im Spannungsfeld unternehmerischer Freiheit und staatlicher Regulierung. *ifo Forschungsbericht*, S. 1-32.
- Vieweg, H.-G. (2021). *Unterhaltungsautomatenwirtschaft Lage 2019, Entwicklung 2020 - Perspektiven 2021*. IFH Köln. Köln: Gutachten im Auftrag der Deutschen Automatenwirtschaft e.V. (DAW).
- Vieweg, H.-G. (2022). *Die Deutsche Automatenwirtschaft Lage 2020 – Entwicklung 2021 – Perspektiven 2022 Fehlgeleitete Regulierung konterkariert Kanalisierungsauftrag*. Köln: IFH Köln.
- Viscusi, W. K., Harrington Jr, J. E., & Sappington, D. E. (2018). *Economics of regulation and antitrust*. Cambridge: MIT Press.
- Wolter, M. I., Mönning, A., Maier, T., Schneemann, C., Steeg, S., Weber, E., & Zika, G. (2021). Langfristige Folgen der Covid-19-Pandemie für Wirtschaft, Branchen und Berufe. (I. f.-u. (IAB), Hrsg.) *IAB-Forschungsbericht(2)*.

WSI . (2021). *Verteilungsmonitor - Löhne und Gehälter nach Wirtschaftszweigen*. Düsseldorf : Hans Böckler Stiftung . Von <https://www.wsi.de/de/wsi-verteilungsmonitor-14559.htm> abgerufen

Wulfert, E., Franco, C., Williams, K., Roland, B., & Maxson, J. H. (2008). The Role of Money in the Excitement of Gambling. *Psychology of addictive behaviors*, S. 380-389.

## Anhang: Empirische Auswertung der Kasseneinhalte

Die empirische Auswertung der Kasseneinhalte suggeriert einen engen Zusammenhang mit den jeweils geltenden rechtlichen Regulierungen, der unter Berücksichtigung der Kennzahlen auf Landesebene auf einen kausalen Einfluss der rechtlichen Rahmenbedingungen auf die Kasseneinhalte hindeutet.

**Tabelle A.1**  
**Veränderung der jährlichen Kasseneinhalte in Deutschland, 1999-2021**

Jahr	Prozentuale Veränderung in Zweijahresschritten
<b>Veränderung der jährliche Kasseneinhalte auf Basis Trümper &amp; Heimann (1997-2020)<sup>1</sup></b>	
1999	+6,8 %
2001	-2,6 %
2003	-3,4 %
2005	+0,6 %
2007	+29,2 %
2009	+30,4 %
2011	+18,5 %
2013	+37,0 %
2015	+6,5 %
2017	+5,9 %
2019	-4,8 %
<b>Veränderung der jährliche Kasseneinhalte auf Basis von Vieweg (2022), Vergleich zum vorletzten Jahr</b>	
2020	-49,2 %
2021 <sup>2</sup>	-63,7 %

Bemerkung: <sup>1</sup>Die Kasseneinhalte werden ohne Kasseneinhalte aus gastronomischen Angeboten in Bayern und Berlin auf Grundlage von Trümper & Heimann (1997 – 2020) berechnet. <sup>2</sup>Entwicklung auf Basis einer Umsatzprognose für die Aufstellunternehmen (Vieweg, 2022). Die farbliche Hinterlegung der Jahre entspricht den Phasen der Entwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen, vgl. Abbildung 4-5.

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Trümper & Heimann (1997 – 2020), Vieweg (2022).

Tabelle A.1 veranschaulicht die Korrelation zwischen der Entwicklung der Kasseneinhalte auf Bundesebene und den jeweils geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen. Zwischen Mitte der 2000er Jahre erzielte die Automatenwirtschaft relativ konstante Kasseneinhalte, während sie unter zunehmendem Konkurrenzdruck durch illegale Angebote stand. Auf diese Konkurrenz konnten Unternehmen aufgrund strenger Regulierungen und strikter Richtwerte zu Gewinnen und Einsätzen

bis 2006 nur begrenzt reagieren. Nach dem Paradigmenwechsel im Zuge der fünften Änderung der Spielverordnung, die am 1.1.2006 in Kraft trat, stiegen die jährlichen Kasseninhalte. In dieser Ausweitung kommt nicht nur eine erhöhte Aktivität aufgrund angepasster Rahmenbedingungen, sondern durch die erfolgreiche Kanalisierung auch Aktivitäten, die zuvor nicht in den Kasseninhalten abgebildet waren (illegale Fun-Games), in den Statistiken zum Ausdruck. Mit Inkrafttreten des ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrages (1.7.2012) und der sechsten Novellierung der Spielverordnung (2014) mit Übergangsfristen bis 2018 wurde der Anstieg der Bruttospielerträge zunächst abgeschwächt und anschließend beendet. Dieser negative Trend hat sich 2020, auch deutlich beeinflusst durch die COVID-19-Pandemie, mehr als verfestigt. Die Aufstellunternehmen mussten im Vergleich zu 2018 einen Umsatzrückgang von etwa 49,2 Prozent hinnehmen. Vorläufige Hochrechnungen zeigen, dass Expert:innen für 2021 im Vergleich zu 2019 von einem sichtbaren Umsatzminus von 63,7 Prozent ausgehen. Im Vergleich zum Vorjahr beträgt das Minus rund 33 Prozent (Vieweg, 2022).

Die Korrelation zwischen regulativen Veränderungen und wirtschaftlicher Aktivität wird auf Bundesländerebene bestätigt, welche die Vorgaben des GlüStV unterschiedlich umsetzen. Ein Teil der Bundesländer wie Niedersachsen und Bayern folgen den Vorgaben des GlüStV weitestgehend. Andere Länder wie Hamburg und Berlin haben hingegen in ihren länderspezifischen Spielhallengesetzen zusätzliche Regelungen erlassen (vgl. Tabelle 4-2 in Abschnitt 4.2). Wie Tabelle A.2 veranschaulicht, reagieren die Kasseninhalte von Spielhallen in Ländern mit zusätzlichen Einschränkungen wie Hamburg und Berlin stärker auf die Regulierungen als die Kasseninhalte in Ländern ohne zusätzliche Maßnahmen. Dies ist ein Hinweis darauf, dass hinter der beobachteten Korrelation auf Bundesebene ein kausaler Einfluss der rechtlichen Rahmenbedingungen auf die Kasseninhalte besteht.

**Tabelle A.2**  
**Entwicklung der jährlichen Kasseninhalte in Spielhallen in Deutschland, Berlin, Hamburg, Bayern und Niedersachsen zwischen 2011 und 2019**

Bundesland	Abstand Spielhalle	Abstand Kinder- und Jugendeinrichtung	Sperrzeit	Max. Geräteanzahl pro Spielhalle	Wachstum (2011-2019)
Deutschland					38 %
Berlin	500 m	Ja	8 Std.	8 Geräte pro Spielhalle	-31 %
Hamburg	500 m*	Ja	7 Std.*	8 Geräte pro Spielhalle	-15 %
Bayern	500 m*		6 Std.		54 %
Niedersachsen	100 m*	Teilweise	6 Std.		35 %

Bemerkung: Mit \* markierte Regelungen beinhalten Ausnahmen, vgl. detaillierte Angaben in Tabelle 4-2.

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage der länderspezifischen Spielhallengesetze und Ausführung des GlüStV 2021; Trümper & Heimann (2012; 2020).