

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

Eine Studie für die VDAI Verlags- und Veranstaltungsgesellschaft mbH

Update 2023

Berlin, 12. Mai 2023

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

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	i
Abbildungsverzeichnis	ii
Abkürzungsverzeichnis	iv
1. Einleitung	1
2. Einordnung und Abgrenzung der Geldspielgeräte als Teil der Automatenwirtschaft	4
2.1 Geldspielgeräte als Teil des Glücksspielwesens	4
2.2 Geldspielgeräte als Teil der Automatenwirtschaft	5
2.3 Das Angebot von Geldspielgeräten	6
3. Ökonomische Einordnung der Geldspielgeräte	7
3.1 Warum Menschen spielen – Geldspielgeräte aus Konsument:innensicht	7
3.2 Ökonomische Theorie zur Regulierung des Glücksspielmarktes	8
4. Branchenumfeld	12
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
5. Empirische Auswertungen	28
5.1 Die Branche als Spielball der Regulierungen	29
5.2 Externe Faktoren erhöhen Druck auf die Automatenwirtschaft zusätzlich	32
5.3 Der Handlungsspielraum der Anbieter nimmt ab	43
6. Fazit und Ausblick	50
Literaturverzeichnis	53
Anhang: Empirische Auswertung der Kasseneinhalte	63

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1-1	Gesamtübersicht des Marktes für Geldspielgeräte.....	1
Abbildung 2-1	Wertschöpfungsstruktur der Automatenwirtschaft, 2021.....	5
Abbildung 3-1	Motive zum Spielen an Geldspielgeräten.....	7
Abbildung 4-1	Strompreisentwicklung für die Industrie (inkl. Stromsteuer), 1998-2023	20
Abbildung 4-2	Relative Entwicklung des Bruttostundenverdienstes für Angestellte im Spiel-, Wett- und Lotteriewesen, des Mindestlohns und des Verbraucherpreisindex in Deutschland, Basisjahr 2015 (= 100), 2010-2022.....	21
Abbildung 4-3	Relative Entwicklung der Preise für Miete, Immobilien und Bauland in Deutschland, Basisjahr 2015 (= 100), 1995-2022	22
Abbildung 4-4	Anzahl der umsatzsteuerpflichtigen Schankwirtschaften in Deutschland, 2002-2021.....	24
Abbildung 4-5	Prognose der Spielerträge für Online-Angebote in Mio. Euro, 2020-2024	25
Abbildung 4-6	Zeitstrahl zur Entwicklung der Rahmenbedingungen in der Automatenwirtschaft	26
Abbildung 5-1	Anzahl an Geldspielgeräten nach Standort in Gesamtdeutschland, 1995- 2022.....	31
Abbildung 5-2	Relative Energiepreisentwicklung, Basisjahr 2015 (= 100), 2012-2023.....	33
Abbildung 5-3	Entwicklung des durchschnittlichen Nettostundenlohns und des maximalen durchschnittlichen Stundenverlusts, 1993-2022.....	34
Abbildung 5-4	Entwicklung der Personalkosten der Automatenunternehmen, 1993-2021	35
Abbildung 5-5	Entwicklung der Miet- und Leasingkosten für Räume, Geldspielgeräte und Nebenkosten pro Betrieb, 1996-2021.....	36
Abbildung 5-6	Vergnügungsteuern auf Unterhaltungsautomaten, 1993-2022.....	37
Abbildung 5-7	Anteil der Kosten für Vergnügungsteuer in Prozent der Nettoerlöse, 2010- 2021.....	38
Abbildung 5-8	Anteile der Marktsegmente im deutschen Glücksspielmarkt an den Bruttospielerträgen, 2019-2021.....	41
Abbildung 5-9	Anteile der online erzielten Bruttospielerträge am deutschen Glücksspielmarkts, 2019, 2020 und 2021.....	42
Abbildung 5-10	Richtwerte für Gewinne und Einsätze pro Spiel, 1993-2023.....	44

Abbildung 5-11 Verhältnis des durchschnittlichen Nettostundenlohns zum maximalen
durchschnittlichen Verlust pro Stunde Spiel, 1993-2022..... 47

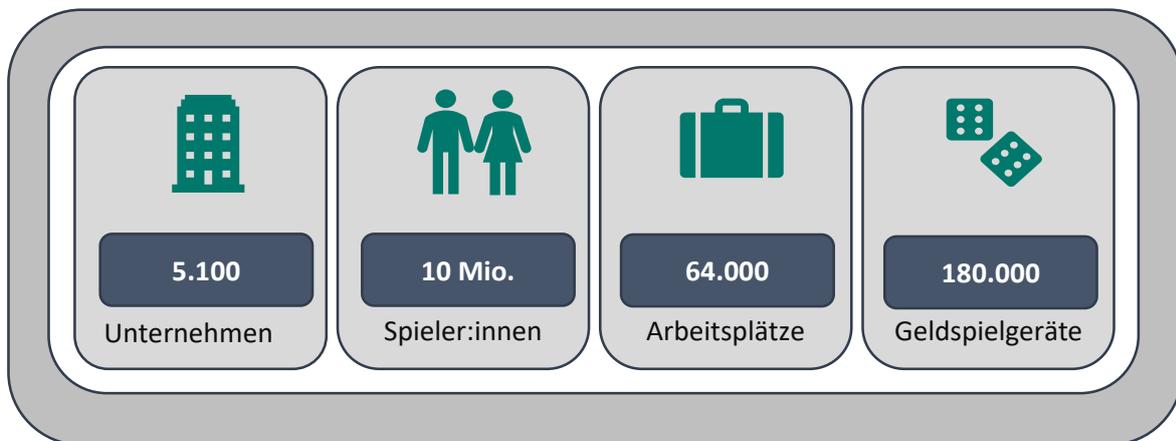
Abkürzungsverzeichnis

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
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) umfasste 2021 deutschlandweit mehr als 5.100 vorwiegend kleine und mittlere Unternehmen (KMU), die in der Industrie, dem Großhandel und in der Automatenaufstellung tätig sind (Statistisches Bundesamt 2023d). 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 64.000 Arbeitsplätzen auch einen gesamtwirtschaftlich relevanten Stellenwert hat, wie Abbildung 1-1 verdeutlicht.

Abbildung 1-1
Gesamtübersicht des Marktes für Geldspielgeräte



Anmerkung: Zu Geldspielgeräten zählen Geräte in Spielhallen und der Gastronomie. Die Anzahl der Geldspielgeräte bezieht sich auf Anfang 2022. Unter Arbeitsplätzen werden Erwerbstätige bei Herstellern (ca. 2.000) sowie Aufstellunternehmen (ca. 62.000) zusammengefasst.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Statistisches Bundesamt (2023d), VDAI (2023) und IW Consult (2023).

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:

1. Preisregulierungen
2. Angebotsbeschränkungen
3. 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 in den Jahren 2019 und 2021.

Tabelle 2-1
Segmente des legalen deutschen Glücksspielmarktes gemessen am Bruttospielertrag, 2019 und 2021

Marktsegment	Anteil	
	2019	2021
Lotterien	41,6 %	54,9 %
Geldspielgeräte (Spielhallen, Gaststätten)	49,7 %	25,6 %
Spielbanken (kleines & großes Spiel)	7,8 %	5,4 %
Sport- und Pferdewetten	0,9 %	14,1 %
Gesamt	100 %	100 %

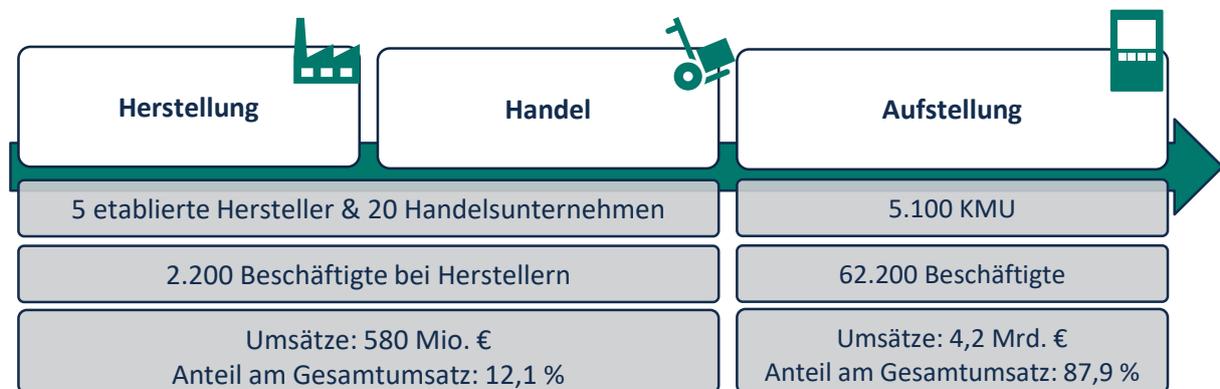
Bemerkung: Die COVID-19-Pandemie und die damit einhergehenden Restriktionen wirkten sich ab 2020 unterschiedlich stark auf die verschiedenen Marktsegmente aus. Um einen unverzerrten Überblick zu ermöglichen, sind neben 2021 auch Angaben zum Jahr 2019 dargestellt. Auf die Auswirkungen der Pandemie wird in Kapitel 5.2 näher eingegangen. Aufgrund unterschiedlicher Hochrechnungsverfahren können Angaben je nach verwendeter Quelle voneinander abweichen. Zur Darstellung des vollständigen Glücksspielmarkts werden an dieser Stelle Angaben der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder herangezogen.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (2020, 2022).

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.¹

Abbildung 2-1
Wertschöpfungsstruktur der Automatenwirtschaft, 2021



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Peren & Clement (2012), Statistisches Bundesamt (2023d) und IW Consult (2023).

Neben den fünf etablierten Herstellern und etwa 20 Handelsunternehmen bilden vor allem die rund 5.100 KMU im Aufstellungsbereich das wirtschaftliche Rückgrat der Automatenwirtschaft, wobei die Zahl der in der Branche tätigen Unternehmen im Vergleich zum Vorkrisenjahr 2019 um ca. 13 Prozent gesunken ist (Statistisches Bundesamt 2023d). Rund 62.200 Personen sind bei den Aufstellunternehmen tätig. Weitere 9.600 Personen arbeiten in vorgelagerten Branchen, davon ca. 2.200 bei Herstellern (IW Consult 2023). Zusammen haben die Unternehmen 2021 rund 4,8 Mrd. Euro umgesetzt, wobei ca. 87,9 Prozent des Gesamtumsatzes auf die Wertschöpfungsstufe der Aufstellunternehmen entfiel (IW Consult 2023). Damit konnte sich die Branche von dem Umsatzeinbruch im Vorjahr erholen. Infolge der COVID-19 Pandemie war 2020 der Gesamtumsatz auf

¹ Aufgrund unterschiedlicher Hochrechnungsverfahren können Angaben, bspw. zu Umsätzen, je nach verwendeter Quelle voneinander abweichen. In der vorliegenden Studie werden primär Daten aus den Erhebungen des Arbeitskreises gegen Spielsucht (Trümper & Heimann, 1997-2020 und Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V., 2023), sowie den Wirtschaftsstudien von Vieweg bzw. IW Consult herangezogen, sofern sie dort vollständig enthalten sind.

3,6 Mrd. Euro zurückgegangen (Vieweg 2022). Dennoch liegt das Umsatzniveau weiterhin knapp 20 Prozent unter dem Level von 2019.

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 und im Durchschnitt für 88 Prozent der Bruttospielerträge in Spielbanken verantwortlich sind (Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder 2022).

Obwohl es sich grundsätzlich um ein vergleichbares Medium handelt, unterscheiden sich die regulatorischen Vorschriften für beide Angebote grundlegend voneinander. Das gewerbliche AutomatenSpiel in Deutschland wird durch die Gewerbeordnung, die angegliederte Spielverordnung und den GlüStV 2021 sowie dem GlüStV folgende Gesetze der Bundesländer geregelt. Das AutomatenSpiel 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.

Der Fokus dieser Forschungsarbeit liegt auf den rund 180.000 legalen 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 (IW Consult 2023).

3. Ökonomische Einordnung der Geldspielgeräte

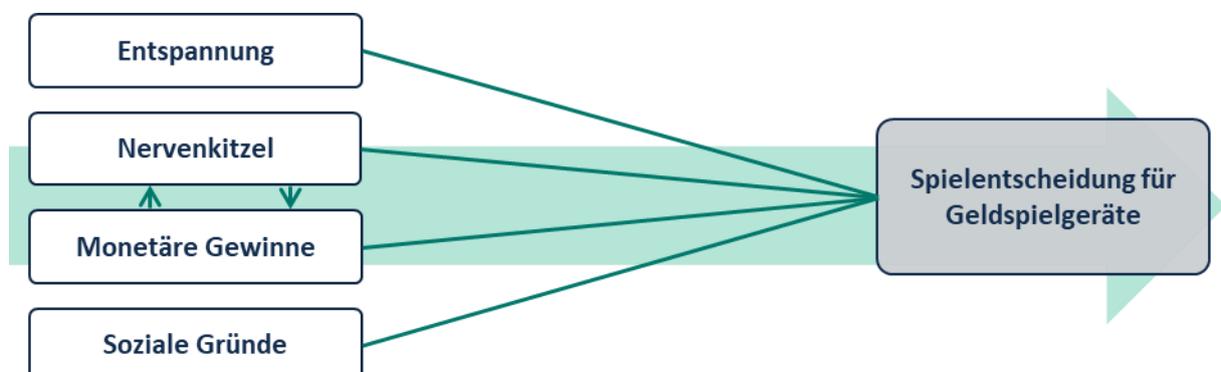
Um zu verstehen, welche Auswirkungen rechtliche Rahmenbedingungen und wirtschaftliche Entwicklungen auf die Kennzahlen der Automatenwirtschaft haben, wird zunächst aus wirtschaftstheoretischer Perspektive erläutert, welche Gründe aus Konsument:innensicht zur Spielentscheidung führen. Außerdem wird hergeleitet, 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 und 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 laut verschiedener Forschungsarbeiten zu diesem Thema für den:die Durchschnittsspieler:in an Geldspielgeräten vor allem der Nervenkitzel des Spiels im Vordergrund steht (Liu und 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, et al. 2008). Außerdem suchen Spieler:innen im Spiel an Geldspielgeräten die Möglichkeit zur Entspannung und Flucht aus dem Alltag (Fang und 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 und 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 2023).

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 Abschnitt 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 und 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 und 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 und 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 zurückbleibt, sondern auch ungewollte negative Effekte für Konsument:innen entstehen (Farren, Koopmann und Mitchell 2017).

Ein in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur häufig aufgegriffenes Beispiel für eine schädliche Überregulierung ist die Taxibranche (Viscusi, Harrington Jr und 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 und 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 und 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 und Oğuz 2010, Farren, Koopmann und 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 und 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 (F. Trümper 2022). Untersuchungen der Entwicklung des legalen und illegalen Angebots im Bereich des gewerblichen Automatenspiels zeigen, dass aufgrund der sinkenden Attraktivität der legalen Geldspielgeräte die Nachfrage nach illegalen Angeboten gestärkt wird (Fritz, Haucap und Thorwarth 2023). Dies steht jedoch der Kanalisierung der Nachfrage zum legalen Spiel entgegen, die ein zentrales Leitmotiv der Glücksspielregulierung in Deutschland ist (Landesregierungen der Bundesrepublik Deutschland 2021). In der Vergangenheit haben Evaluierungen der geltenden Regulierung gezeigt, dass eine marktgerechte Anpassung dazu beitragen kann, die Kanalisierungsquote zu erhöhen, illegale Angebote zurückzudrängen und Spieler:innen im legalen Bereich zu halten (J. 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 und 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 dem Höchstesatz und die Mindestauszahlquote (BMWi 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 (BMWi 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. 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 (J. 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:e Spieler:in pro Stunde erspielen konnte, um 100 Euro auf 400 Euro gesenkt. Zeitgleich wurde der pro Stunde mögliche Maximalverlust der Spieler 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
Angebot			
	Aufstellung	Max. 3 Spielautomaten in Gaststätten	Max. 2 Spielautomaten in Gaststätten
Preis			
	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
Produkteigenschaften			
	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.² 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

² Ausnahme war das Land Schleswig-Holstein, das dem GlüStV erst 2013 beiträt.

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 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).

Seit Ablauf der bundesweit geltenden Übergangsfrist bis Juli 2017 werden auch Bestandsspielhallen vom Verbot der Mehrfachkonzessionen und den Abstandsregeln erfasst. Weitere Verlängerungen der Übergangs- und Ausnahmeregelungen sind in den Bundesländern unterschiedlich. Mit Stand April 2023 haben zwölf Bundesländer (Bayern, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen) Entscheidungen über den Fortbestand der Übergangsregeln getroffen. Mit Ausnahme von Bremen, Hamburg und Sachsen findet der oben genannte qualitative Regulierungsansatz des § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 in unterschiedlicher Ausgestaltung Anwendung. In Sachsen-Anhalt enthält das Ende April 2023 verabschiedete Gesetz die Öffnungsklausel gemäß § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 für Mehrfachkonzessionen und qualitative Ausnahmen auch für die Abstandsregelungen. Der Gesetzentwurf zur Änderung des Saarländischen Spielhallengesetzes sieht dagegen keine landesrechtliche Umsetzung des § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 vor. Baden-Württemberg und Berlin bleiben bei einer ablehnenden Haltung.

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	500 m	500 m zu Oberschulen/ Gymnasien, berufsbildenden Schulen und Schulen für Gesundheitsfachberufe	2 - 6 Uhr (nur in Spielhallen)	
HH	500 m (100 m Reeperbahn und Steindamm)	Nicht in räumlicher Nähe	5 - 12 Uhr (Reeperbahn/ Steindamm 6 - 9 Uhr)	Max. 8 Geräte pro Spielhalle
HE	300 m (Ausnahmen bei Einhaltung qualitativer Voraussetzungen möglich)	300 m zu Schulen der Sekundarstufe I und II (Ausnahmen bei Einhaltung qualitativer Voraussetzungen möglich)	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. 3 Std. möglich)	
ST	200 m (Ausnahme bei Einhaltung qualitativer Voraussetzungen möglich)	200 m (Kindereinrichtungen ab 6 Jahre; Ausnahme bei Einhaltung qualitativer Voraussetzungen möglich)	Mind. 3 Std.	
SH	300 m (100 m für Bestandsspielhallen)	300 m (Kindereinrichtungen ab 6 Jahre; 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. 3 Std. möglich)	Max. 10 Geräte pro Spielhalle (Erhöhung auf 12 Geräte bei Zertifizierung)

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

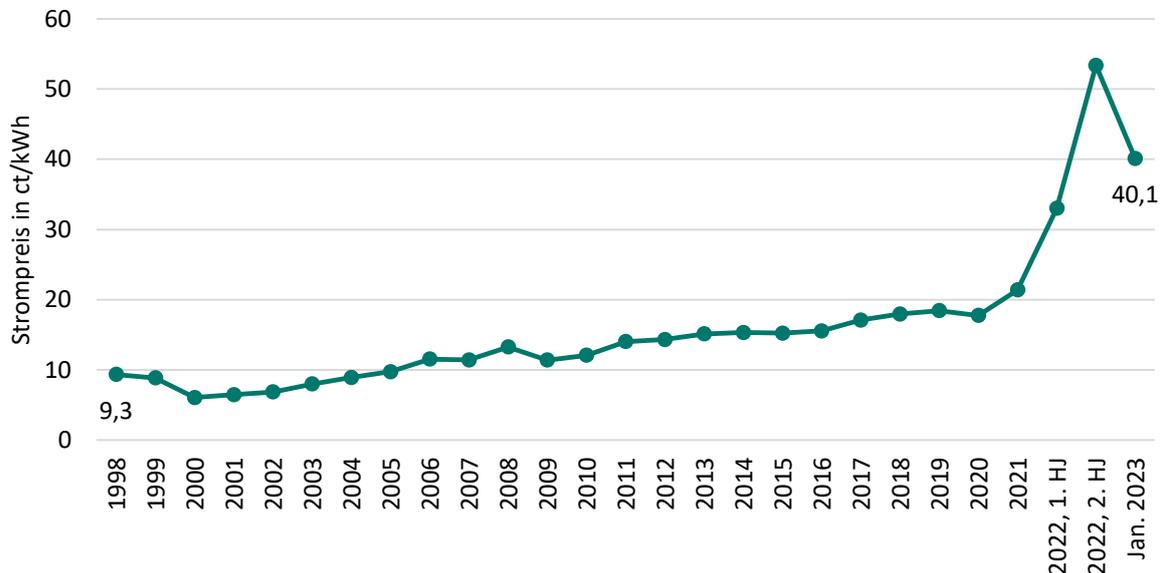
4.3 Ökonomische Trends

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 oder der massiv gestiegenen Energiepreise und der damit verbundenen hohen Inflation in Folge des Ukrainekriegs seit 2022, die sich auf die gesamte deutsche Wirtschaft auswirken, zählen dazu auch Entwicklungen, die die Automatenwirtschaft in besonderem Maß trafen. Diese zu beleuchten ist Ziel dieses Abschnitts.

Steigende Betriebskosten und Inflation

In Folge des Ukrainekriegs und der daraus entstandenen Energiekrise erreichten die ohnehin in der letzten Dekade gestiegenen Industriestrompreise zum zweiten Halbjahr 2022 mit 53,38 Cent pro Kilowattstunde einen neuen Höchststand in Deutschland. Dies entspricht einer Steigerung von über 780 Prozent im Vergleich zum Jahr 2000 (Abbildung 4-1). Energiekosten sind seit jeher ein zentraler Kostenpunkt für die Automatenwirtschaft, da Strom essenziell für den Betrieb der Geldspielgeräte ist. Dabei hat der kostenseitige Druck für Anbieter bereits über die letzten Jahrzehnte stetig zugenommen, mit dem sprunghaften Anstieg 2022 aber nochmal ein unerwartet großes Ausmaß angenommen. Auch zu Beginn von 2023 befinden sich die Preise trotz eines Rückgangs um 25 Prozent im Vergleich zum Durchschnitt des Vorjahres auf einem außerordentlich hohen Niveau.

Abbildung 4-1
Strompreisentwicklung für die Industrie (inkl. Stromsteuer), 1998-2023



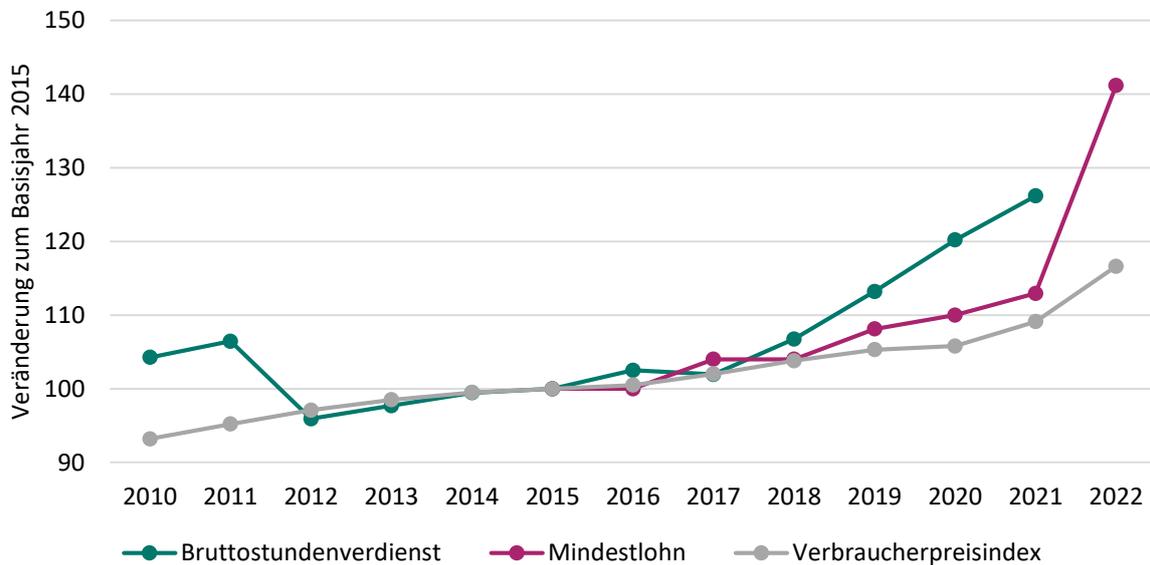
Anmerkung: Preise bei einem Jahresverbrauch von 160.000 bis 20 Mio. kWh, mittelspannungsseitige Versorgung.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von BDEW (2023).

Aber nicht nur die Energiekosten sind im Laufe des letzten Jahres stark angestiegen, sondern auch die allgemeinen Verbraucherpreise. Diese erreichten zuletzt – bei einer Teuerungsrate von 7,9 Prozent allein im Jahr 2022 – ebenfalls einen unerwartet hohen Stand (Abbildung 4-2). Dabei wird die Automatenwirtschaft gleich doppelt getroffen: Zum einen durch die steigenden Kosten in verschiedenen Bereichen, und zum anderen durch eine sinkende Nachfrage, da auch die Kunden von der Inflation betroffen sind und dadurch weniger Geld in der Tasche haben, um an Glücksspielen teilzunehmen.

Auf der Kostenseite mussten Unternehmen der Automatenwirtschaft in der Vergangenheit stetig mit Gehaltserhöhungen auf die steigenden Lebenshaltungskosten und seit 2015 auf die Einführung sowie schrittweise Erhöhungen des Mindestlohns reagieren. Durch die erneute Erhöhung des Mindestlohns zum Oktober 2022 auf 12 Euro liegt dieser mittlerweile 41 Prozent über dem Niveau im Jahr der Einführung (Abbildung 4-2). Gleichzeitig stieg der durchschnittliche Bruttostundenverdienst von Angestellten im Spiel-, Wett- und Lotteriewesen von 16,43 Euro im Jahr 2015 bereits 2021 – also noch vor der letzten Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns – auf 20,73 Euro.

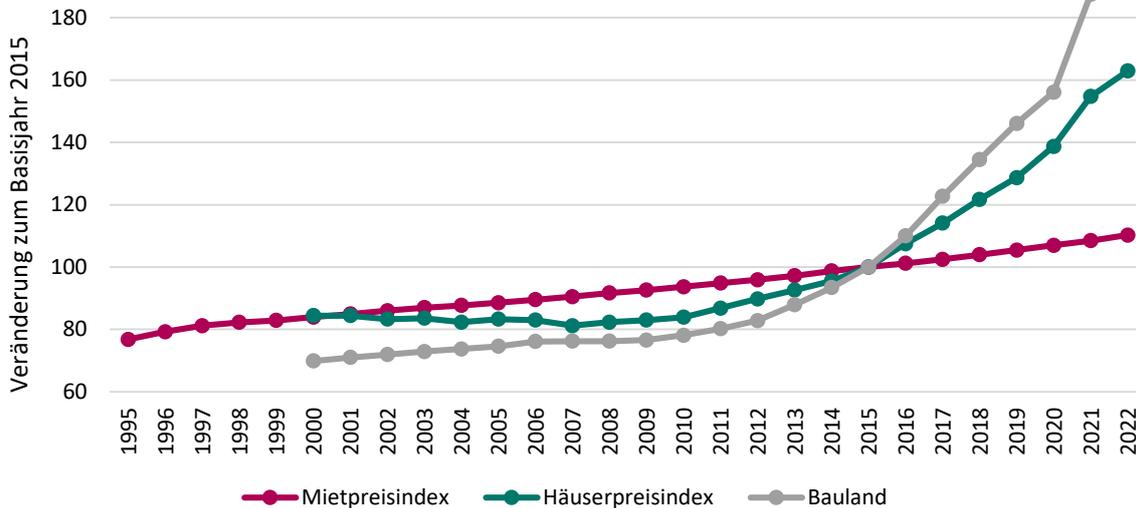
Abbildung 4-2
Relative Entwicklung des Bruttostundenverdienstes für Angestellte im Spiel-, Wett- und Lotteriewesen, des Mindestlohns und des Verbraucherpreisindex in Deutschland, Basisjahr 2015 (= 100), 2010-2022



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von WSI (2022) und Statistisches Bundesamt (2022a, 2022b).

Auch in anderen Feldern müssen Unternehmen der Automatenwirtschaft mit zunehmend höheren Betriebskosten kalkulieren. Seit Jahrzehnten steigen die Kosten für Miete und Immobilien deutschlandweit kontinuierlich an, wie Abbildung 4-3 veranschaulicht. Im Vergleich zum Jahr 2000 stiegen die durchschnittlichen Mietpreise bis 2022 um fast ein Drittel. Ähnlich ist die Entwicklung bei den Kaufpreisen von Immobilien, die sich zwischen 2000 und 2022 fast verdoppelten, und bei Bauland, das 2021 etwa das 2,5-fache im Vergleich zu 2000 kostete. Zwar bestehen Unterschiede auf regionaler Ebene und zwischen verschiedenen Mietarten, bspw. stiegen Mieten in Städten stärker als in ländlichen Gebieten und Mieten für Neuverträge im Einzelhandel fielen während der COVID-19-Pandemie (Feld, et al. 2023, Oberst und Voigtländer 2023). Dennoch ist zu erwarten, dass sich die allgemeine Preissteigerung auf dem Miet- und Immobilienmarkt auch auf die Kosten der Automatenwirtschaft auswirkt.

Abbildung 4-3
Relative Entwicklung der Preise für Miete, Immobilien und Bauland in Deutschland, Basisjahr 2015 (= 100), 1995-2022



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Statistisches Bundesamt (2023e, 2023b).

Ein weiterer wichtiger Kostenpunkt für Unternehmen der Automatenwirtschaft sind Abgaben im Rahmen der Vergnügungsteuer, bei der es in den vergangenen drei Jahrzehnten zu signifikanten Änderungen in der Ausgestaltung kam. Die Vergnügungsteuer entfällt in Deutschland vor allem auf Veranstaltungen wie Filmvorführungen und Tanzveranstaltungen sowie auf den Betrieb von Spielautomaten.³ 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.

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

COVID-19-Pandemie

Von März 2020 bis 2022 war die COVID-19-Pandemie ein maßgeblicher Einflussfaktor auf die Automatenwirtschaft. Unmittelbar betroffen war die Branche von Kontakt- und Hygienebeschränkungen, die bis in das Frühjahr 2022 andauerten und je nach Bundesland unterschiedlich streng gehandhabt wurden. Gaststätten und Spielhallen mussten wiederholt monatelang schließen, was mit deutlichen Umsatzeinbußen verbunden war. Zusätzlich war auch eine zögerliche Rückkehr der Kund:innen zu beobachten, da insbesondere Risikopatient:innen aufgrund eines weiterhin erhöhten Infektionsrisikos auch nach der Öffnung von Gaststätten und Spielhallen zunächst fernblieben.

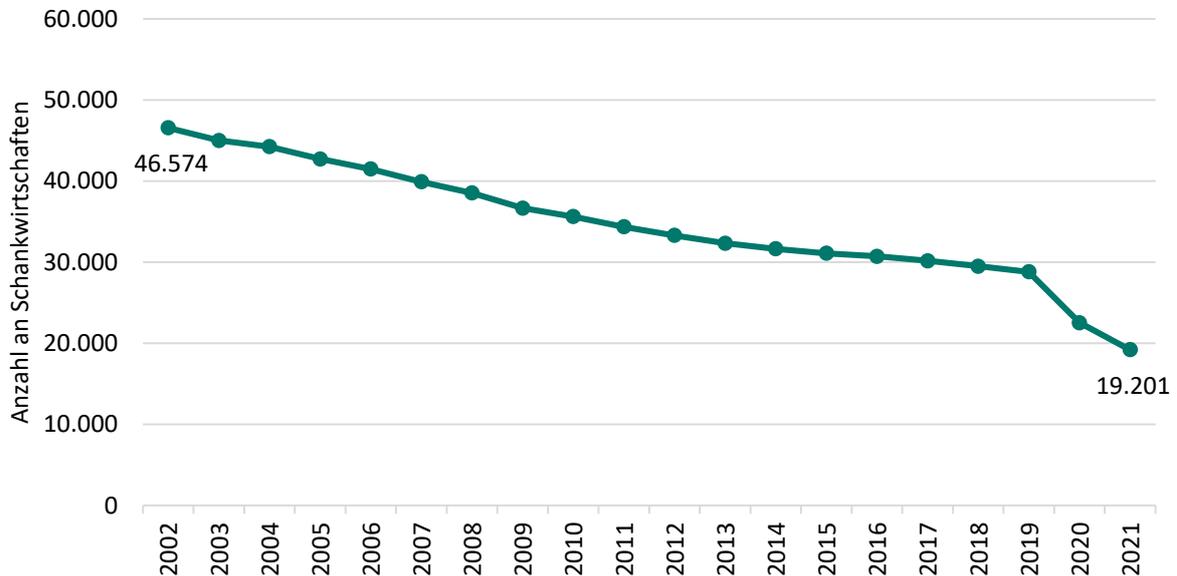
Auch auf das generelle Nachfrageverhalten nach Glücksspiel hatte die Pandemie einen Einfluss, der in zwei separate Effekte unterteilt werden kann: Einerseits spielten deutsche Haushalte aufgrund von Schließungen der Gaststätten und Spielhallen sowie wegen sinkender Haushaltseinkommen weniger. Andererseits sorgten die Zunahme von Online-Aktivitäten während der Pandemie für die Substitution von terrestrischem durch Online-Glücksspiel (Georgiadou, et al. 2021, Lehr und Scholl 2020).

Insbesondere das geänderte Nachfrageverhalten wird die Automatenwirtschaft über kurzfristige Effekte hinaus beeinflussen. Hinzu kommt, dass auch nach der Lockerung bzw. Aufhebung der Maßnahmen Unternehmen Schwierigkeiten haben, Personal zu finden und zu binden, da sich viele Mitarbeitende während der Schließungen anderen Tätigkeiten, beispielsweise im Onlinehandel, zugewendet haben (Jansen 2022). Zusätzlich wirkt sich die Pandemie langfristig indirekt aus, indem sie das Kneipensterben forciert, worauf im nächsten Absatz im Detail eingegangen wird.

Kneipensterben

Nicht erst seit der COVID-19-Pandemie wirkt sich das bundesweit fortschreitende Kneipen- und Gaststättensterben auf die Automatenwirtschaft aus. Diese Orte dienen neben Spielhallen als zentraler Aufstellort legaler Geldspielgeräte. Nach Angaben des Statistischen Bundesamts sinkt jedoch die Anzahl der Schankwirtschaften und Kneipen – und damit der Aufstellorte – seit 2002 stetig. Während im Jahr 2002 noch 46.574 umsatzsteuerpflichtige Betriebe existierten, gab es 2021 nur noch 19.201 Schankwirtschaften und Kneipen, wie Abbildung 4-4 veranschaulicht (Statistisches Bundesamt 2023d).

Abbildung 4-4
Anzahl der umsatzsteuerpflichtigen Schankwirtschaften in Deutschland, 2002-2021



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Statistisches Bundesamt (2023d).

In den Zahlen wird deutlich, dass sich die Erwartungen weiterer Insolvenzen infolge der Kontaktbeschränkung, Hygienemaßnahmen und Schließungen aufgrund der COVID-19-Pandemie bestätigt haben. Mit einem Rückgang von knapp 15 Prozent allein im Jahr 2021 erlebte die Branche den größten Einbruch der vergangenen 20 Jahre. An den Schließungszahlen der Kneipen- und Gaststätten lassen sich die langfristigen Konsequenzen der COVID-19-Pandemie für die Automatenwirtschaft erahnen.

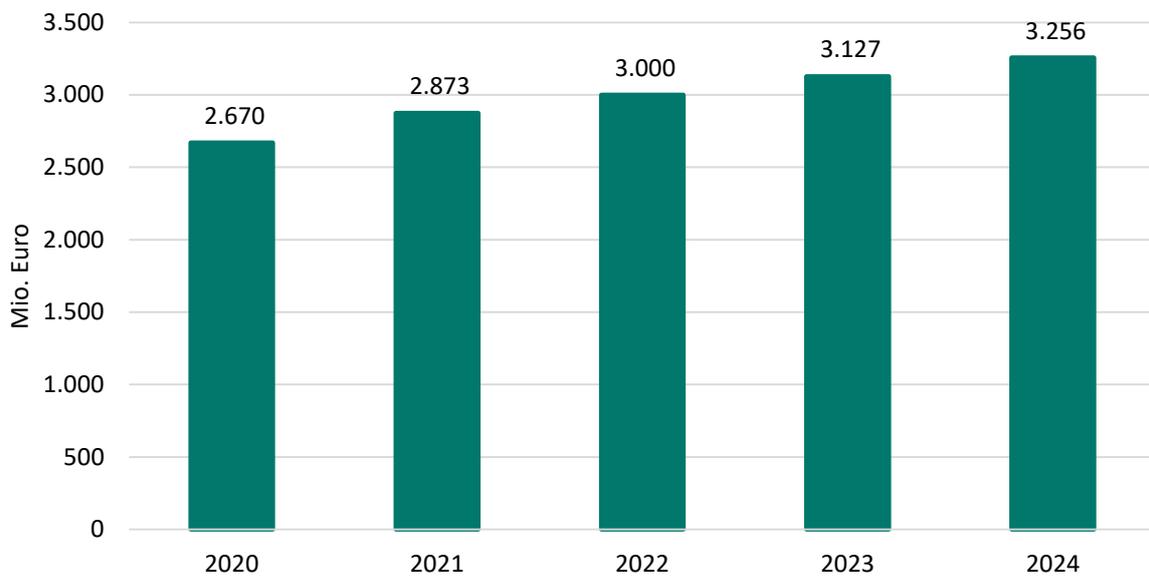
Digitale Konkurrenz

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 2006). 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. In Folge dessen wurden bis April 2023 31 Erlaubnisse für virtuelle Automatenspiele bzw. 5 Erlaubnisse für Onlinepoker erteilt (Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder 2023). Für die kommenden Jahre wurde, wie in Abbildung 4-5 illustriert, bereits im Jahr 2020 ein weiteres Wachstum digitaler Angebote prognostiziert, was zudem durch die langfristigen Effekte der COVID-19-Pandemie verstärkt werden könnte (Goldmedia GmbH 2020). Dies kann die Nachfrage nach Geldspielgeräten reduzieren und den Handlungsspielraum der Automatenwirtschaft weiter verengen.

Abbildung 4-5
Prognose der Spielerträge für Online-Angebote in Mio. Euro, 2020-2024



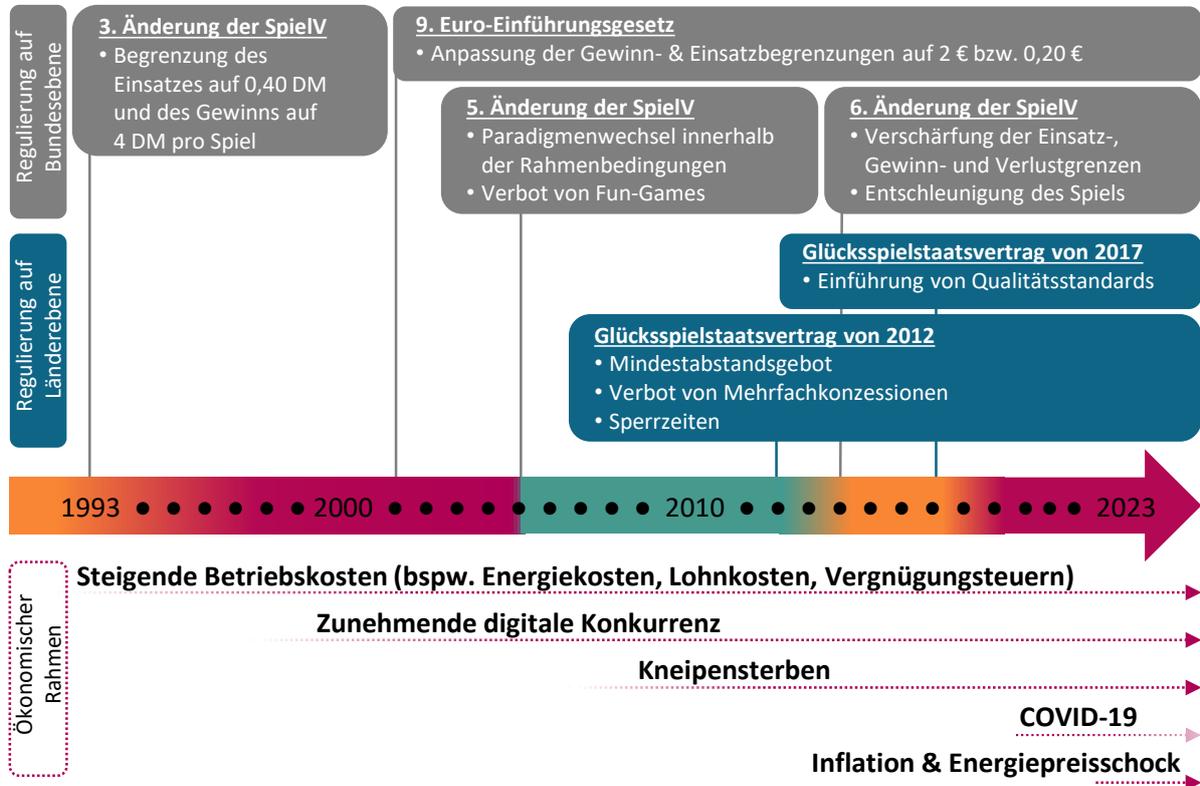
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Goldmedia GmbH (2020).

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 4-6 grafisch veranschaulicht werden.

Abbildung 4-6

Zeitrahl 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. Hinzu kam der sprunghafte Anstieg der Energiepreise und die steigende Inflation infolge des Ukrainekriegs in 2022.

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 Kasseneinhalte und Kostenstrukturen der befragten Unternehmen (vgl. FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung, 1993-2008, bzw. IFH Köln, 2009-2021). 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 Einwohner:innen 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 Kasseneinhalte u. a. je Bundesland und unterschieden nach Spielhallen und gastronomischen Angeboten berechnet (vgl. Trümper & Heimann, 1997-2020 und Arbeitskreis gegen Spielsucht, 2023). Für die nachfolgenden Auswertungen wurden die Statistiken dieser Untersuchung aus dem Archiv des VDAI digitalisiert und ausgewertet.
- In den jährlichen Wirtschaftsstudien von Vieweg sowie IW Consult werden seit 2007 aktuelle Entwicklungen in der Automatenwirtschaft beleuchtet, Kennzahlen dargestellt und in den wirtschaftlichen und rechtlichen Kontext eingeordnet. Die Studien basieren vorrangig auf den beiden zuvor genannten Quellen, wobei u. a. Hochrechnungen für Deutschland inklusive der Geldspielgeräte in Kommunen mit weniger als 10.000 Einwohner:innen und in der bayerischen Gastronomie vorgenommen werden. Im Vergleich zur Untersuchung „Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland“ sind die in diesen Studien enthaltenen Daten weniger feingliedrig und zeitlich eingeschränkter.

- Aus Konsistenzgründen beruhen die nachfolgenden Analysen vorwiegend auf den genannten Quellen. Weitere Datenerhebungen und Sekundärliteratur, wie beispielsweise Daten vom Statistischen Bundesamt, wurden bei Bedarf hinzugezogen. Aufgrund von Hochrechnungen 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 Betriebs- und Lebenshaltungskosten, dem Kneipensterben, der Zunahme digitaler Angebote, der COVID-19-Pandemie sowie der Inflation und dem Energiepreisschock 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 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.⁴ 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

⁴ Zur detaillierten Auswertung der Kasseneinhalte, vgl. Anhang.

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 beendet. Für den Zeitraum zwischen 2020 und Anfang 2022 gingen die Kasseninhalte – zusätzlich verstärkt durch die COVID-19-Pandemie – weiter zurück (Trümper & Heimann 1997-2020; Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. 2023).

Die Korrelation zwischen regulativen Veränderungen und wirtschaftlicher Aktivität wird auf Bundesländerebene bestätigt. Dass Kasseninhalte 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 Kasseninhalte 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). Zudem wurden die seit Mitte der 1990er-Jahre vermehrt angebotenen Fun-Games verboten und deren Nachfrage erfolgreich zum legalen Spielangebot kanalisiert. Deren Höchststand war 2005 erreicht. Im 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.

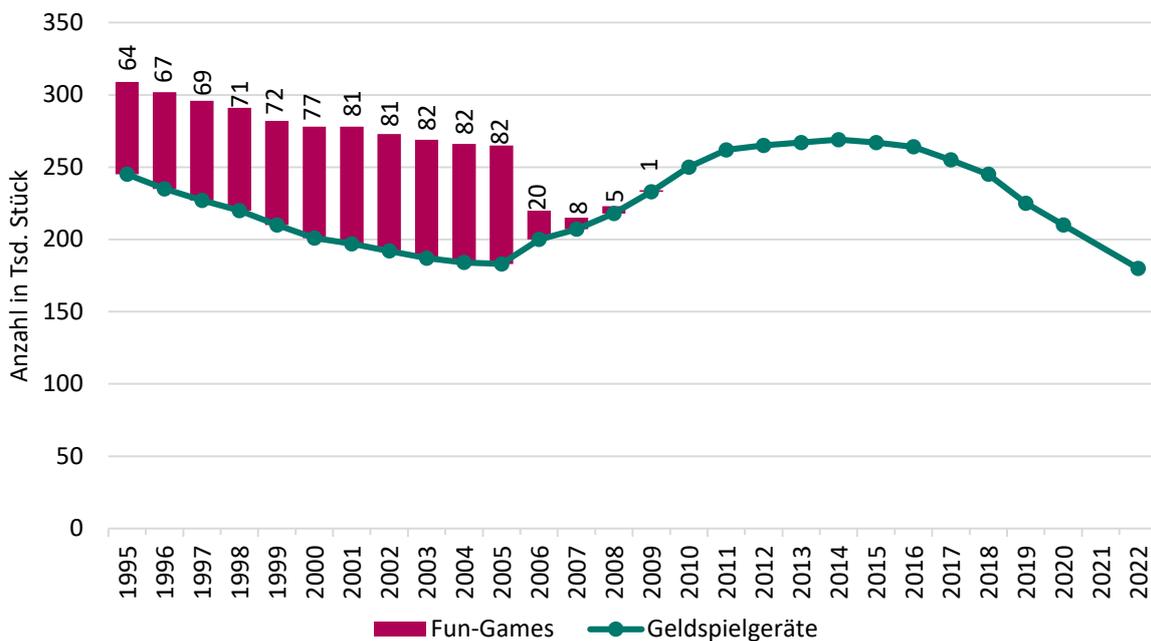
Nach der Einführung des GlüStV 2012 fiel in Verbindung mit den spielhallenbezogenen Länderregelungen die Anzahl an Geldspielgeräten wieder. Dazu trugen die im GlüStV 2012 enthaltenen Mindestabstandsregelungen und das Verbot von Mehrfachkonzessionen sowie zusätzliche Einschränkungen aufgrund von sehr 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.

Der Zusammenhang der Anzahl an Geldspielgeräten und der Entwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen ist konsistent mit anderen Untersuchungen, zufolge derer die Anzahl der illegal angebotenen Glücksspielautomaten in Zeiten umfassender gesetzlicher Regulierungen besonders hoch ist. Nach dem Rückgang 2006 nimmt ihr Anteil seit der Verschärfung gesetzlicher Vorschriften seit 2016 wieder zu (Fritz, Haucap und Thorwarth 2023). Ebenfalls deuten Begehungen von Spielorten und gastronomischen Angeboten in den Jahren 2020 bis 2022 darauf hin, dass die illegalen Fun-Games heute eine „Renaissance“ erleben. Expert:innen bringen diese Entwicklung in Zusammenhang mit der Reduzierung der erlaubten Geldspielgeräte (J. Trümper 2021, F. Trümper 2022).

Abbildung 5-1
Anzahl an Geldspielgeräten nach Standort in Gesamtdeutschland, 1995-2022



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Vieweg (2016, 2022) und IW Consult (2023).

Insgesamt mussten Unternehmen der Automatenwirtschaft in der Vergangenheit wiederholt auf starke rechtliche Veränderungen reagieren, die sich unmittelbar auf ihre Wirtschaftlichkeit niederschlugen. Gleichzeitig gelten unveränderte 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 langfristigen Trends wie das Kneipensterben und die steigende digitale Konkurrenz, die seit Inkrafttreten des GlStV von 2021 zum Teil legalisiert wurde und den Druck auf die Branche kontinuierlich erhöhen. Hinzu kommen aktuelle und akute Entwicklungen wie die steigenden Betriebskosten, die zuletzt insbesondere von den sprunghaft gestiegenen Energiepreisen und der damit einhergehenden Inflation getrieben waren, und die COVID-19 Pandemie. Die Einflüsse der 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.

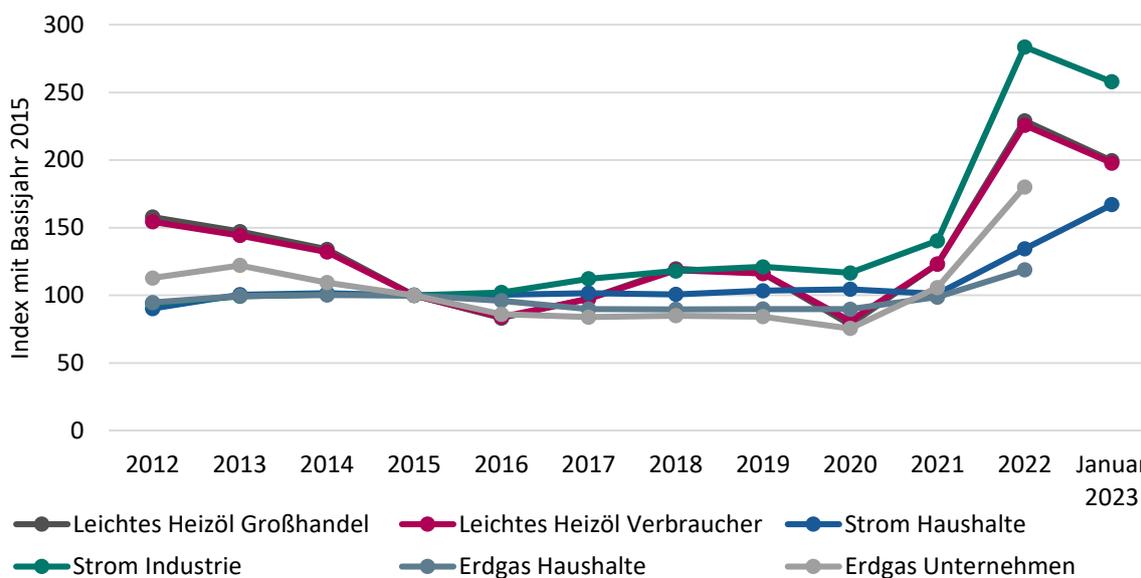
Energiekosten und Inflation

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. Die Lebenshaltungskosten in Deutschland sind seit Beginn der 1990er Jahre kontinuierlich angestiegen (vgl. Abbildung 4-2). Im Ergebnis verringern inflationsbedingte und dem generellen Wirtschaftswachstum folgende Personalkosten sowie höhere Fixkosten den ökonomischen Spielraum der Branche jährlich.

Seit Beginn des Kriegs in der Ukraine ist jedoch die Teuerungsrate historisch hoch, was insbesondere von den sprunghaft gestiegenen Energiepreisen seit 2022 ausgelöst wurde. Betroffen sind verschiedene Energieträger, die grundlegend für den Betrieb von Geldspielgeräten und Spielhallen sind (Abbildung 5-2). Die Industriestrompreise stiegen 2022 über 100 Prozent im Vorjahresvergleich an. Im ersten Quartal von 2023 war zwar ein leichter Rückgang zu verzeichnen, zum Zeitpunkt der Berichtserstellung befinden sie sich aber mit durchschnittlich 40,11 Cent pro kWh weiterhin auf einem historisch hohen Niveau. Bei den Strompreisen privater Haushalte ist noch keine Trendumkehr absehbar – diese stiegen im Januar 2023 auf 48,12 Cent pro kWh. Die Preise für leichtes Heizöl verdoppelten sich von 2021 bis 2022 nahezu und auch die Erdgaspreise erhöhten sich seit 2021 überdurchschnittlich stark. Letztere betragen im ersten Halbjahr 2022 im Durchschnitt für Haushalte

8,06 Cent pro kWh und für Unternehmen 5,54 Cent pro kWh, was im Vergleich zum Vorjahr für Haushalte einem Preisanstieg von 120 Prozent und für Unternehmen von 170 Prozent entspricht.

Abbildung 5-2
Relative Energiepreisentwicklung, Basisjahr 2015 (= 100), 2012-2023



Notiz: Die Angaben für leichtes Heizöl sind einschließlich Mineralölsteuer und Erdölbevorratungsbeitrag, ohne Mehrwertsteuer für den freien Verbrauch und den Großhandel. Die Angaben für Strom sind einschließlich Steuern. Die Angaben für Erdgas beinhalten alle Steuern bei Haushalten und Verbrauchssteuern, aber keine Mehrwertsteuer bei Unternehmen. Der Wert für Erdgas 2022 ist der Durchschnittswert des ersten Halbjahrs 2022.

Quelle: Eigene Berechnung, BDEW (2023) und Statistisches Bundesamt (2023a).

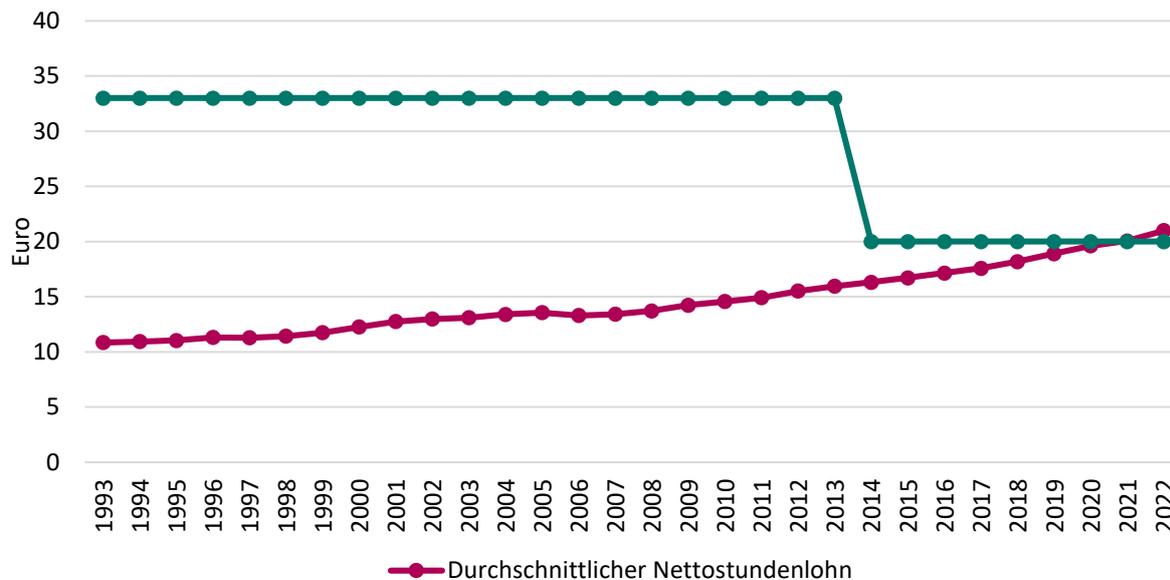
Personalkosten

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 – vor Beginn des Kriegs in der Ukraine – 19,61 Euro und 2022 20,99 Euro waren.

Damit liegt der durchschnittliche Nettostundenlohn mittlerweile fast ein Euro über 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 5-3). Für die Spieler:innen vermindert sich mit der Reduzierung 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, et al. 2008).

Abbildung 5-3
Entwicklung des durchschnittlichen Nettostundenlohns und des maximalen durchschnittlichen Stundenverlusts, 1993-2022



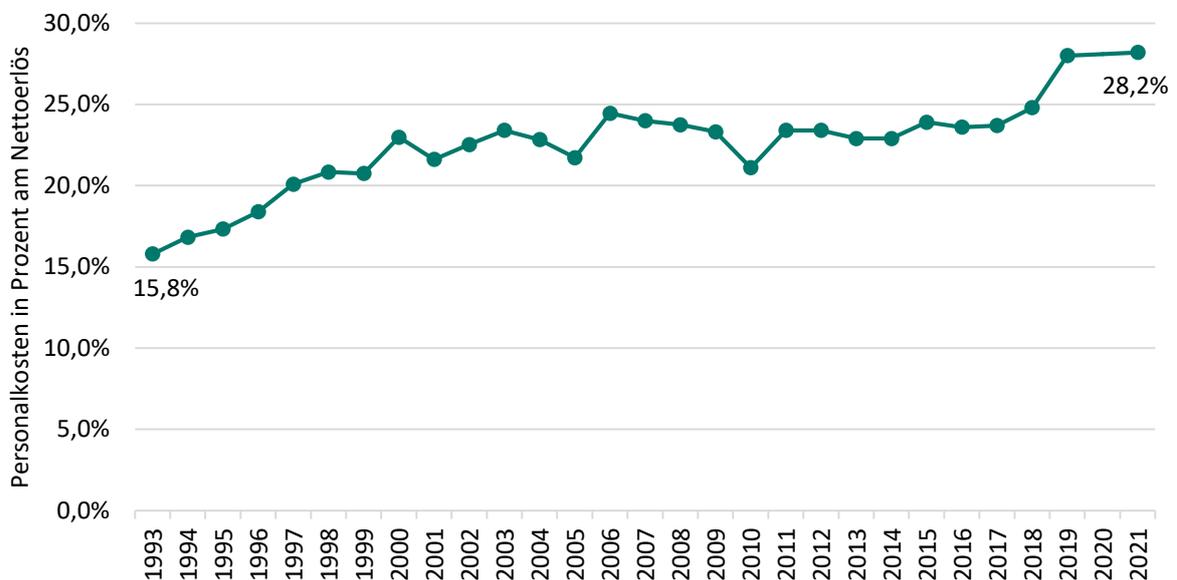
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Statistisches Bundesamt (2022d) und 6. Änderung der SpielV.

Typischerweise steigen Löhne zeitversetzt zur Inflation. Nach dem Einsetzen einer hohen Inflation verfügen Verbraucher:innen demnach bis zur Anpassung ihrer Löhne an die inflationsbedingte Preissteigerung real über ein geringeres Einkommen, was bedeutet, dass Spieler:innen kurz- bis mittelfristig insgesamt ein geringeres reales Budget zur Verfügung steht. Sie müssen ihre Freizeitgestaltung den gestiegenen Lebenshaltungskosten anpassen. Für die Automatenwirtschaft bedeutet das neben steigenden Betriebskosten auch einen Nachfrage- und damit verbundenen Einnahmerückgang.

Auf Seite der Anbieter:innen bedeuten steigende Personalkosten zudem eine Belastung – insbesondere dann, wenn die dadurch steigenden Betriebskosten nicht durch die Anhebung der Preise ausgeglichen werden können. 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 auf 28,2 Prozent in 2021 (vgl. Abbildung 5-4). 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 Mindestlohniveau bezahlt wurde, sondern dass es durch die Einführung des Mindestlohns auch zu einem Lohnanpassungsdruck bei Löhnen kam, die über dem Mindestlohn lagen (Pusch 2018). Die im Oktober 2022 erfolgte Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns auf 12 Euro ist in den Daten noch nicht ersichtlich. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Anhebung des Mindestlohns ebenso wie zukünftige Lohnanpassung in Reaktion auf die Inflation die Personalkosten in Betrieben der Branche weiterhin steigert.

Abbildung 5-4
Entwicklung der Personalkosten der Automatenunternehmen, 1993-2021



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Umfragedaten von IFH Köln (1993-2021).

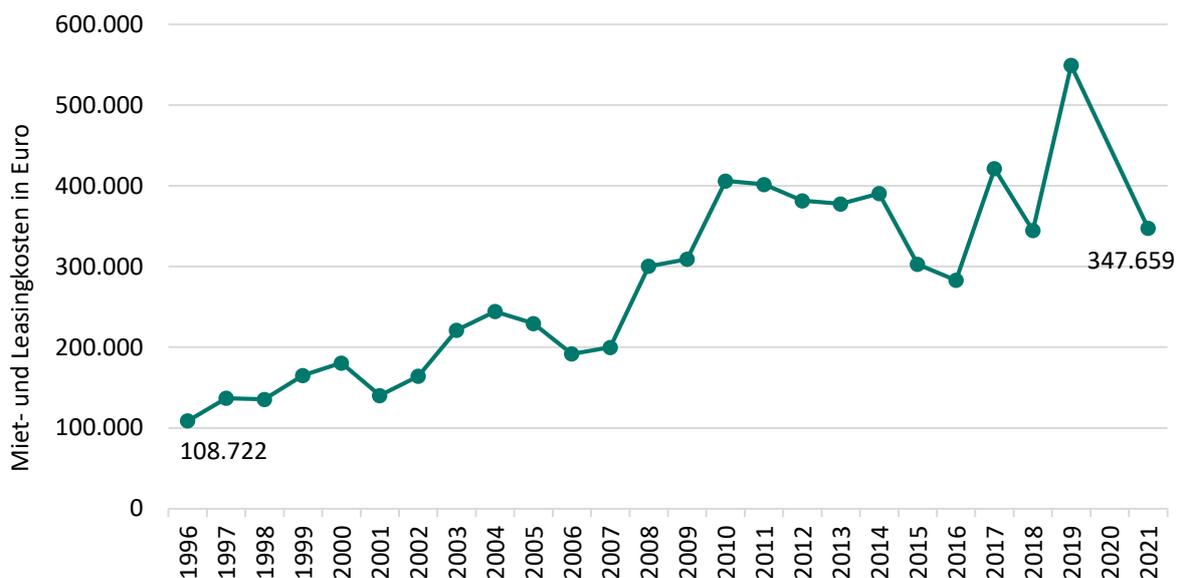
Fixkosten

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 5-5). Mieten steigen – wie in Abschnitt 4.3 dargestellt – seit Jahrzehnten kontinuierlich. Ebenso fließen Stromkosten, die ebenfalls seit Jahrzehnten und insbesondere seit dem Ausbruch des Ukrainekriegs gestiegen sind, in die Nebenkosten ein. Sichtbar in den Kennzahlen ist auch der starke Einfluss der Pandemie. Zwischen 2019 und 2021 stieg der Anteil dieser Mietkosten gemessen am gesamten Nettoerlös deutlich von 21,7 auf 32,7 Prozent. Da sich jedoch im gleichen Zeitraum – u.a. aufgrund der Pandemie – die Nettoerlöse

mehr als halbierten, folgt in Summe ein deutlicher Einbruch der absoluten Miet- und Leasingkosten, wie Abbildung 5-5 zeigt.

Gleichzeitig wirken sich Regulierungen unmittelbar auf die Kostenstrukturen der Automatenanbieter aus. Beispielsweise bewirken Sperrzeiten eine geringere Auslastung pro Geldspielgerät, die Mietkosten pro Geldspielgerät bleiben jedoch gleich. Auch die Reduzierung der Anzahl an aufgestellten Geldspielgeräten 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 Drittel auf 180.000 Geräte bis Anfang 2022 (IW Consult 2023, Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. 2023). Die Regulierungen bewirken so fallende Umsätze für die Anbieter, während Kostenpositionen unverändert bleiben.

Abbildung 5-5
Entwicklung der Miet- und Leasingkosten für Räume, Geldspielgeräte und Nebenkosten pro Betrieb, 1996-2021



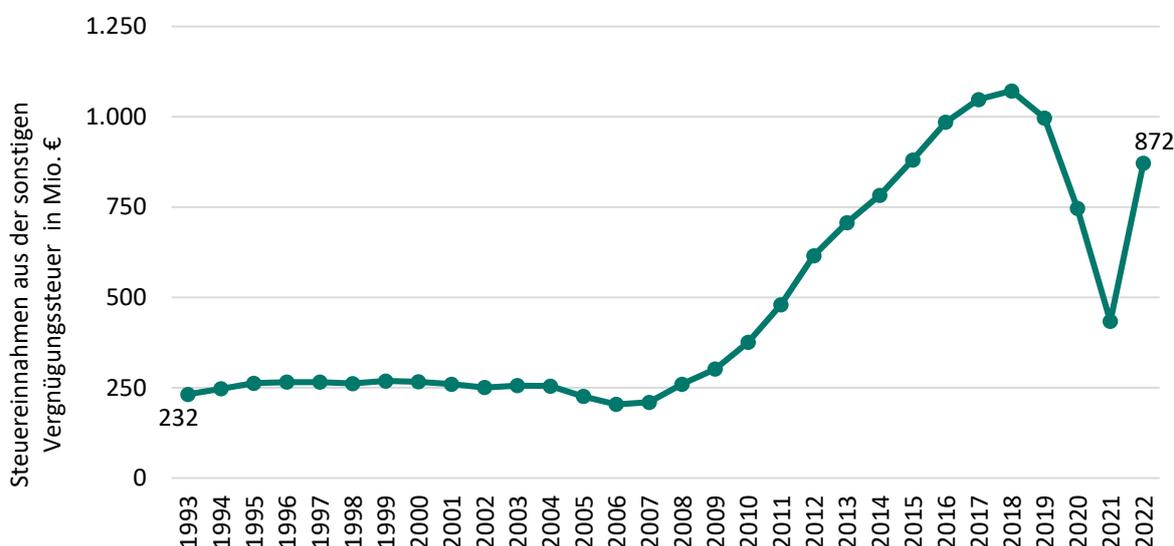
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Umfragedaten von IFH Köln (1993-2021).

Vergnügungsteuern

Aufgrund der häufig umsatzorientierten Bemessungsgrundlage der von den Unternehmen zu erbringenden 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 2018 um knapp 74 Prozent auf 1.071,5 Mio. Euro an. 2019 sank die Vergnügungsteuer erstmals seit 13 Jahren um knapp 7 Prozent. 2020 und 2021 war ein starker Rückgang zu beobachten, der im Zusammenhang mit der COVID-19 Pandemie (Schließungen, strenge Hygienemaßnahmen und Zurückhaltung der Bevölkerung bei Freizeitaktivitäten) interpretiert werden muss. Am im Vergleich zu 2021 gestiegenen Steueraufkommen in 2022 wird ersichtlich, dass sich die Umsätze der Automatenwirtschaft langsam wieder erholen, ohne dabei das Vorkrisenniveau zu erreichen.

Abbildung 5-6
Vergnügungsteuern auf Unterhaltungsautomaten, 1993-2022



Anmerkung: Angaben sind exklusive der Vergnügungsteuer auf Bildstreifen.

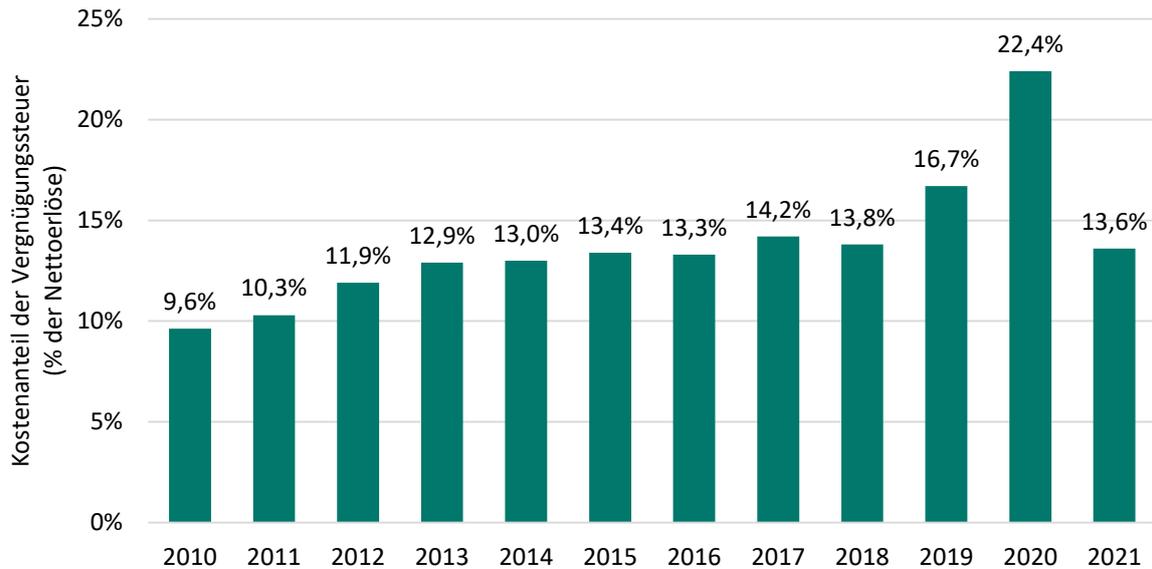
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Statistisches Bundesamt (1993-2022).

Lässt man die außergewöhnlichen Pandemieeffekte 2020 und 2021 unberücksichtigt, deuten die jüngsten Zahlen auf eine Fortsetzung des 2019 begonnenen Absinkens des Steueraufkommens hin. Wären viele Vergnügungsteuersätze in jüngster Zeit nicht angehoben worden, so wäre der absolute Rückgang der Vergnügungsteuereinnahmen durch den oben gezeigten Rückgang des quantitativen Angebots deutlich stärker ausgeprägt.

Der absolute Rückgang der Vergnügungsteuereinnahmen wird durch die Anhebung von Vergnügungsteuersätzen gedämpft. Diese Einnahmequelle wurde bereits in der Vergangenheit vielerorts mithilfe steigender Steuersätze ausgebaut (Vieweg 2022). In Berlin wurde der Steuersatz beispielsweise 2011 von 11 Prozent des Bruttospülertrags eines Automaten auf 20 Prozent erhöht

(BFH 2018). Der Trend zu einer Erhöhung kommunaler Aufwandssteuersätze seit den 2010er Jahren ist mitverantwortlich dafür, dass die Vergnügungsteuer einen zunehmenden Kostenfaktor beim Betrieb von Geldspielgeräten darstellt, wie in Abbildung 5-7 veranschaulicht wird.

Abbildung 5-7
Anteil der Kosten für Vergnügungsteuer in Prozent der Nettoerlöse, 2010-2021



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Umfragedaten von IFH Institut (2010-2021).

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 Vergnügungsteuer, um Einnahmeausfällen in den Haushaltskassen vorzubeugen (Brenner 2021). Problematisch ist dabei, dass sich die Bemessungsgrundlage der Vergnügungsteuer häufig auf Umsatzkennzahlen bezieht und eine Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation der Betreiber:innen nur teilweise berücksichtigt (Vieweg 2022). Gerade in gesamtwirtschaftlich angespannten Situationen, wie zuletzt durch pandemiebedingte Schließungen von Spielhallen und Gaststätten und aktuell durch steigende Energiepreise, bedroht die Vergnügungsteuer – 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. Im Vergleich zum Jahr 2000 fiel die Anzahl der Geldspielgeräte in der Gastronomie bis Anfang 2022 um mehr als die Hälfte. Der rückläufige Trend konnte auch durch den Paradigmenwechsel ab 2006 nicht aufgehalten werden. Stattdessen wurden vermehrt Geldspielgeräte in Spielhallen aufgestellt. Zwischen 2012 und 2018 kam es zu einer leichten Kehrtwende, infolge derer die Anzahl an Geldspielgeräten in der Gastronomie etwa auf das Niveau von 2004 anstieg. Seit dem Auslaufen der Übergangsfrist im Rahmen der sechsten Novellierung der Spielverordnung Ende 2019 dürfen in der Gastronomie hingegen nur zwei und nicht mehr drei Geldspielgeräte angeboten werden. Dies schlägt sich in einem drastischen Rückgang der Geldspielgeräte in der Gastronomie nieder, deren Anzahl 2022 einen neuen Tiefststand erreichten.

Neben den rechtlichen Bedingungen wirkt sich der langfristige Trend des Kneipensterbens auf die Automatenwirtschaft aus. Mit dem Rückgang an gastronomischen Angeboten – 2022 gab es nur noch rund 40 Prozent der Kneipen im Vergleich zur Anzahl von 2002 – 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 ausmachte, überdurchschnittlich (Bundesverband der Systemgastronomie 2022). Dass die Systemgastronomie typischerweise keine Aufstellfläche für Geldspielgeräte bietet, schränkt die Automatenwirtschaft zusätzlich ein. Die abnehmenden Aufstellmöglichkeiten üben zusätzlich zu den Veränderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen einen zunehmenden Druck auf die Automatenwirtschaft aus. Diese ohnehin schon rückläufige Entwicklung wurde in der COVID-19 Pandemie nochmal enorm verstärkt. Zwischen 2019 und 2021 schloss jede dritte Schankwirtschaft. Viele dieser Schließungen stehen vermutlich im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie (DEHOGA Bundesverband 2022). Die sich damit reduzierende Aufstellfläche in gastronomischen Betrieben trifft die Automatenwirtschaft unmittelbar. So reduzierte sich die Zahl der aufgestellten Geldspielgeräte in Gastronomiebetrieben zwischen Anfang 2021 und Anfang 2022 um fast 20 Prozent (Vieweg 2022, IW Consult 2023).

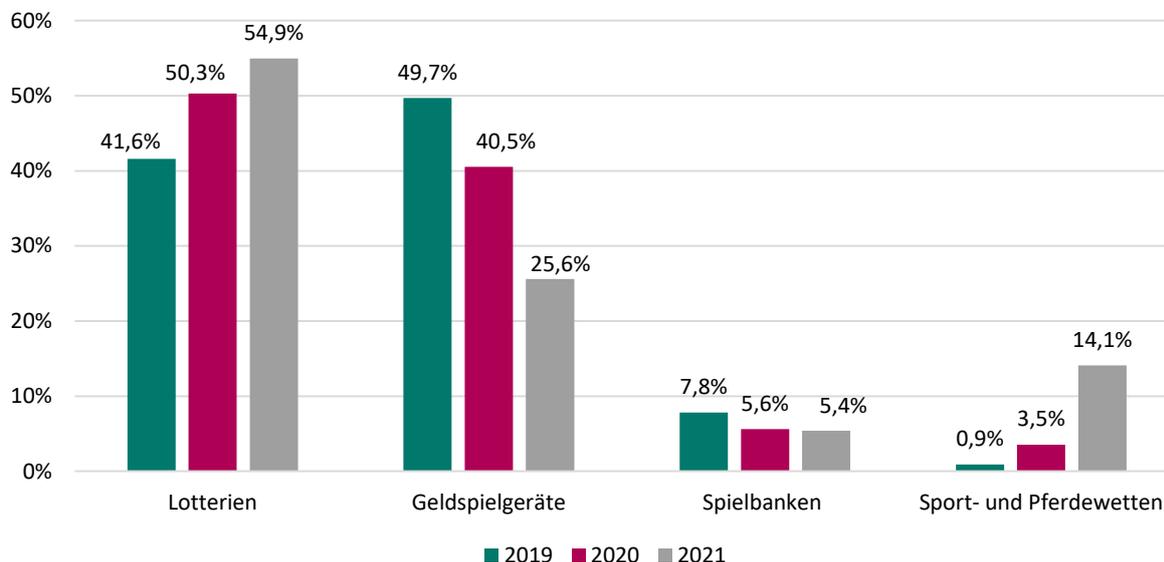
COVID-19-Pandemie

Seit 2020 nahm die COVID-19-Pandemie massiven Einfluss auf die Automatenwirtschaft. Aufgrund von temporären Zwangsschließungen und fernbleibenden Spieler:innen fielen in den Folgejahren die Branchenumsätze, während Insolvenzen von Spielhallen und Gaststätten zunahmen.

Die kurzfristigen Effekte der Pandemie lassen sich bereits in den Statistiken erkennen. Im Jahr 2020 brachen die Nettoumsätze der Automatenwirtschaft um rund ein Drittel im Vergleich zum vorpandemischen Niveau von 5,2 Mrd. Euro auf 3,5 Mrd. Euro ein. 2021 erholten sie sich leicht und stiegen auf 4,1 Mrd. Euro, was weiterhin rund 20 Prozent unterhalb des Niveaus von 2019 liegt (IW Consult 2023). Wie auch in anderen Branchen sind diese Einbrüche in großen Teilen auf die pandemiebedingten Schließungen von Gaststätten und Spielhallen zurückzuführen, die 2020 wie auch im Folgejahr monatelang den vollständigen Umsatzausfall zur Folge hatten. Verschiedene Einflussfaktoren tragen dazu bei, dass die Umsätze auch 2021 nicht das Vor-Pandemie-Niveau erreicht haben. Einerseits wurden seit Beginn der Pandemie die rechtlichen Rahmenbedingungen des gewerblichen Automatenspiels auf Bundes- und Landesebene weiter verschärft. Andererseits führte die durch die Pandemie beschleunigte Spielverhaltensänderung (siehe *Digitale Konkurrenz*) dazu, dass Konsument:innen nicht zum Spiel am Geldspielgerät zurückgekehrt sind.

Ebenfalls konnte zwischen 2019 bis 2021 eine kurzfristige Verschiebung zwischen den Marktsegmenten im deutschen Glücksspielmarkt gemessen an den Bruttospielerträgen beobachtet werden (Abbildung 5-8). So sank der Marktanteil der Automatenwirtschaft in den zwei Pandemie-Jahren von knapp 50 auf 25 Prozent, während Segmente wie Lotterien und Wetten, die weniger stark von Schließungen im Zuge der COVID-19-Maßnahmen betroffen waren, an relativer Bedeutung gewannen. Der drastische Zuwachs bei Sport- und Pferdewetten, die vor der Pandemie im Jahr 2019 nur 0,9 Prozent und 2021 14,1 Prozent der Bruttospielerträge des Glücksspielmarkts umsetzten, ist vorrangig auf die veränderte Gesetzgebung im Rahmen der dritten Änderung des GlüStV 2020 zurückzuführen. Seitdem können mehr Sportwetten-Veranstalter eine Lizenz in Deutschland erhalten und werden in den Kennzahlen für den legalen Markt erfasst, wohingegen Sportwetten privater Anbieter zuvor dem illegalen Markt angehörten (Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder 2022).

Abbildung 5-8
Anteile der Marktsegmente im deutschen Glücksspielmarkt an den Bruttospielerträgen, 2019-2021



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (2020, 2021, 2022).

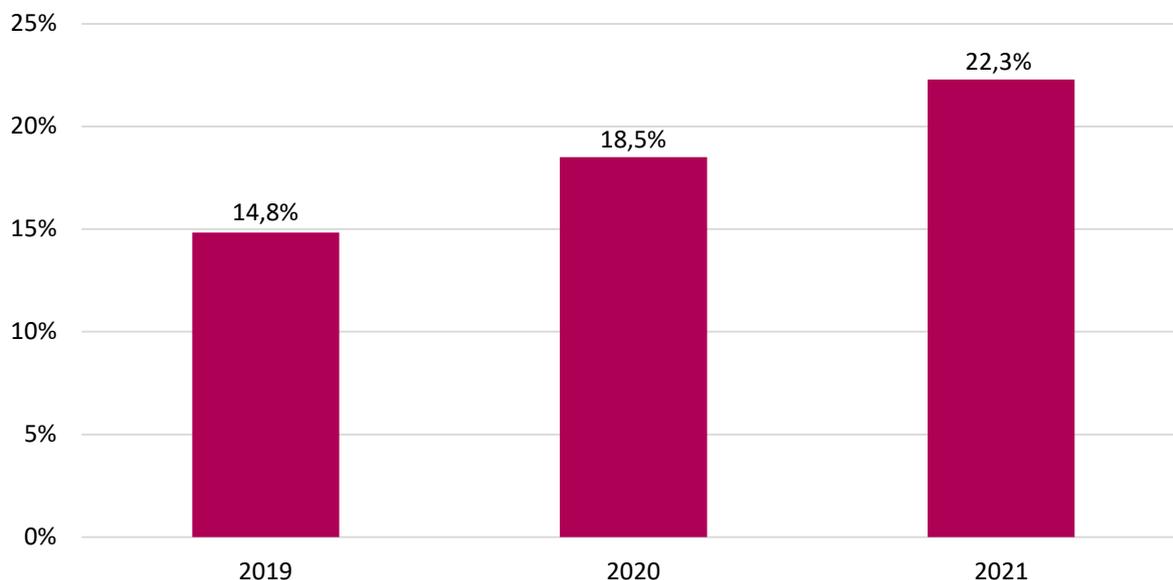
Wie stark der langfristige Effekt der COVID-19-Pandemie auf die Automatenwirtschaft sein wird, lässt sich aus heutiger Sicht noch nicht vollständig abschätzen. Wenn die Pandemie zukünftig keine weiteren Maßnahmen wie Schließungen und Kontaktbeschränkungen erfordert, ist davon auszugehen, dass sich die Umsatzzahlen im Vergleich zu 2020 und 2021 teilweise erholen. Dennoch wird die Pandemie sich mindestens indirekt langfristig auf die Automatenwirtschaft auswirken, wie sich auch aus der vorstehend dargestellten Entwicklung der Vergnügungsteuereinnahmen im Jahr 2022 erkennen lässt. Mit dem von den Pandemiemaßnahmen ausgelösten Rückgang der Kneipen und Gastronomieangeboten hat sich die mögliche Aufstellfläche für Automaten deutlich reduziert (vgl. Abschnitt 4.3). Außerdem darf angezweifelt werden, ob wirklich alle Spieler:innen, die in der Pandemie zu digitalen Angeboten oder anderen Alternativen des Glücksspielmarkts gewechselt sind, nach der Pandemie wieder zum terrestrischen gewerblichen Automatenspiel zurückkehren oder das pandemiebedingte Nachfrageverhalten langfristige Pfadabhängigkeiten mit sich führt.

Digitale Konkurrenz

Wie viele Spieler zum terrestrischen Automatenspiel zurückkehren, wird auch davon abhängen, wie 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 Automatenspiel, Online-Poker und Online-Casinospiele ist eine Fortführung des bereits seit den Nuller-

Jahren bestehenden Trends eines wachsenden Online-Segments zu erwarten. Da die Lizenzvergabe allerdings erst langsam anläuft, kann bisher noch nicht genau beziffert werden, wie sich die Änderung der gesetzlichen Grundlage tatsächlich auf den Online-Casino Markt auswirken wird. Zwischen 2019 und 2021 stieg der Anteil der Bruttospielerträge, die durch Online-Angebote umgesetzt wurden, von 15 auf 22 Prozent (Abbildung 5-9). Insgesamt wurden damit 2021 2.255 Mio. Euro an Bruttospielerträgen erzielt.

Abbildung 5-9
Anteile der online erzielten Bruttospielerträge am deutschen Glücksspielmarkts, 2019, 2020 und 2021



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (2020, 2021, 2022).

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).

Insgesamt üben die ökonomischen Rahmenbedingungen zunehmend Druck auf die Automatenwirtschaft aus. Im Vergleich zu den rechtlichen Rahmenbedingungen reagieren die Unternehmensdaten weniger unmittelbar auf die ökonomischen Trends. Ausnahmen bilden dabei die COVID-19-Pandemie, die zu akuten Verschiebungen in den Kennzahlen der Automatenwirtschaft geführt hat, und die Energiekrise, deren Auswirkungen bisher nicht abgebildet werden können. Dennoch erhöhen die dargestellten Entwicklungen den Druck auf die Automatenunternehmen, wobei keine Trendwende in den nächsten Jahren zu erwarten ist. Eher ist davon auszugehen, dass mit der hohen Inflation, stark steigenden Energiepreisen, der zuletzt durchgesetzten Erhöhung des

Mindestlohns auf 12 Euro sowie den langfristigen Pfadabhängigkeiten der COVID-19-Pandemie der Druck auf die Branche nochmals steigt.

5.3 Der Handlungsspielraum der Anbieter nimmt ab

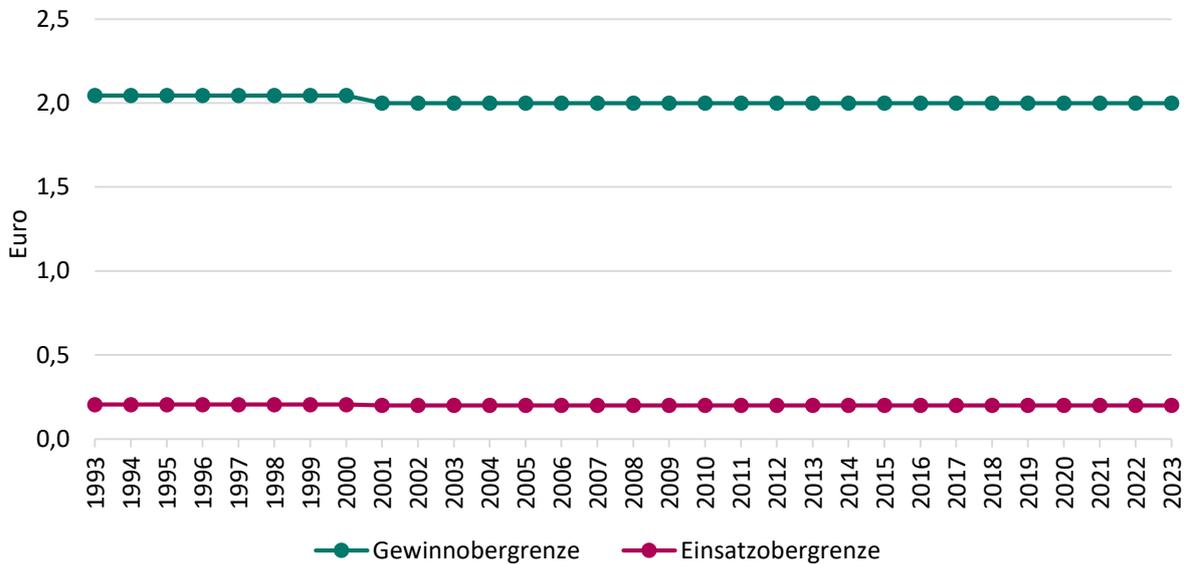
Als wirtschaftlich agierende Unternehmen stehen den Anbietern von Geldspielgeräten drei Instrumente zur Verfügung, anhand derer sie auf die Wirtschaftlichkeit der Unternehmen einwirken können. Dabei handelt es sich um Preisanpassungen, die Ausweitung oder Reduzierung der angebotenen Menge und Veränderungen der Produkteigenschaften. Es sind die gleichen Instrumente, auf die auch politische Akteure bei 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 5-10).

Abbildung 5-10
Richtwerte für Gewinne und Einsätze pro Spiel, 1993-2023



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 ein Drittel der 1997 angebotenen Geldspielgeräte in gastronomischen Betrieben (Trümper und Heimann 1997, Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. 2023).

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

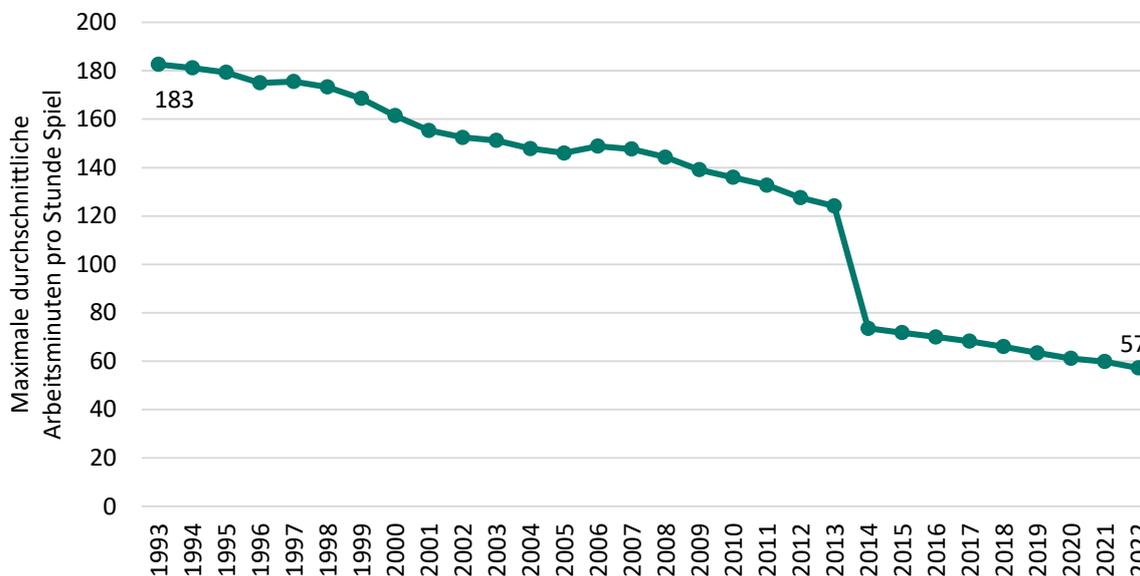
Marktsegmenten einschränken. So wird die Bedienung der Geräte zunehmend komplizierter; Spielabläufe werden außerdem von Vorschriften wie dem Verbot der Automatiktaste, vorgeschriebenen Pausen und Spielunterbrechungen vom Gesetzgeber ausgebremst (Vieweg 2022).

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 10,84 Euro im Jahr 1993 auf 20,99 Euro im Jahr 2022 – und damit auch das durchschnittliche Einkommen der deutschen Bevölkerung, bedeutet für die Automatenwirtschaft nicht nur steigende Personalkosten für eigene Angestellte (vgl. Abschnitt 5.2). Auch fällt daher auf Seiten der Konsument:innen 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 (68 Sekunden) entsprach, mussten Konsument:innen im Jahr 2022 im Durchschnitt nur 34 Sekunden arbeiten, um den Spieleinsatz von 20 Cent für ein Spiel am Geldspielgerät zu verdienen (Statistisches Bundesamt 2022d).

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 2022 im Durchschnitt weniger als eine Stunde war (Abbildung 5-11). Die Höchstpreise für das Spiel an Geldspielgeräten sind damit seit 1993 unverändert (Höchstesätze 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 5-11
Verhältnis des durchschnittlichen Nettostundenlohns zum maximalen durchschnittlichen Verlust pro Stunde Spiel, 1993-2022



Quellen: Eigene Darstellung auf Basis von Statistisches Bundesamt (2022d); 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 116,6 Punkte in 2022 (Basisjahr 2015). Wegen der allgemeinen Preissteigerung kann im Jahr 2022 mit nominalen 20 Cent weniger erworben werden als mit 40 Pfennig in 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 2022 nur noch rund 12 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.

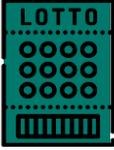
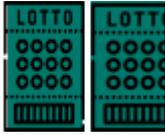
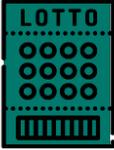
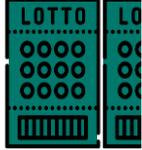
Dass die allgemeine Preissteigerung nicht in die Preissetzung für das Spiel an Geldspielgeräten einfließt ist generell, aber insbesondere in den aktuellen Hochinflationszeiten, nicht vergleichbar mit anderen Dienstleistungen der Freizeitindustrie und des Glücksspiels. 1993 mussten Lottospieler:innen pro Tipp noch 1,25 DM, d. h. etwa 64 Cent, aufwenden. Bis 2022 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 2022 real dem Wert von 71 Cent, was 7 Cent über dem Wert von 1993 liegt.

Insgesamt fällt der Preis, den Konsument:innen für das Spiel je Stunde an Geldspielgeräten zahlen, 2022 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.

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.

Tabelle 5-1
Entwicklung der Rahmenparameter der Automatenwirtschaft 1993-2022 im Vergleich zu Lotto

	1993	2022
Arbeitszeit pro Spielstunde bei maximalem durchschnittlichen Stundenverlust		
Arbeitszeit pro Spielstunde Geldspielgeräte ↘	 183 Min.	 57 Min. (-68,7 %)
Nominale Preisentwicklungen		
Nominalpreis Geldspielgeräte →	 0,40 DM / 0,20 €	 0,20 € (+0 %)
Nominalpreis Lotto-Tipp ↗	 1,25 DM / 0,64 €	 1,20 € (+87,5 %)
Reale Preisentwicklungen		
Realpreis Geldspielgeräte ↘	 0,20 €	 0,12€ (-40 %)
Realpreis Lotto-Tipp ↗	 0,64 €	 0,71 € (+10,9 %)

Quellen: Eigene Darstellung auf Basis von Daten vom Statistisches Bundesamt (2022d); 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.

6. Fazit und Ausblick

Die Automatenwirtschaft steht derzeit vor vielfältigen Herausforderungen. Steigende Betriebskosten, der Rückgang der Aufstellfläche in Spielhallen und in der Gastronomie, steigende Energiekosten und die Inflation, 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 Branchenkenzahlen 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 langfristigen Auswirkungen der 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, infolgedessen der Anteil des illegalen Marktes 2012 auf 4 Prozent sank (Fritz, Haucap und Thorwarth 2023).

Wenn der Handlungsspielraum der Automatenwirtschaft angesichts der engen rechtlichen und ökonomischen Rahmenbedingung weiter abnimmt, muss davon ausgegangen werden, dass die Erfüllung dieses Kanalisierungsauftrages – wie bereits Anfang der 2000er Jahre – gefährdet ist. Verschiedenen Erhebungen zufolge ist aktuell schon ein Zuwachs des illegalen Marktes zu beobachten. Laut Berechnungen von Fritz, Haucap und Thorwarth (2023) nimmt der illegale Markt seit dem GlüStV 2012 und der 6. Novellierung der Spielverordnung in 2014 wieder zu. Demnach betrug 2022 der Anteil illegaler Glücksspielangebote im terrestrischen Markt mindestens 38 Prozent, und bis 2026 wird ein Anstieg auf 45 bis 62 Prozent prognostiziert. Auch zufolge Trümper (2021) erleben die mit dem Paradigmenwandel von 2006 aus dem Markt gedrängten illegalen Fun-Games aufgrund der sinkenden Attraktivität legaler Geldspielgeräte seit Mitte 2019 eine Renaissance. Der Trend hin zum illegalen Glücksspiel spiegelt sich auch in den Polizeilichen Kriminalstatistiken der letzten zwei Jahre (aktueller Berichtszeitraum 1.1. bis 31.12.2022) wider. 2022 blieben beim unerlaubten Glücksspiel die Fallzahlen mit 1.861 weitgehend konstant (2021: 1.907 Fälle). 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 in 2020. Aber auch gegenüber dem Vor-Coronajahr 2019 mit 947 Fällen haben sich die Fallzahlen mindestens verdoppelt; im Vergleich zu 2016 (555 Fälle) und 2017 (504 Fälle) sogar verdreifacht (Bundeskriminalamt 2016-2022).

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 Erstarren

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., und I. C. Fiedler. „Glücksspiel regulieren: Was wirkt und warum?“ In *Verhaltensüchte*, von K. Mann. Wiesbaden: Springer, 2014.
- Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. „Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland 2022.“ Unna, 2023.
- Ashelm, M. „Neue Schwarzmarkt-Gefahr bei Glücksspielen.“ *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 2020.
- Banz, M. *Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland. Ergebnisse des Surveys 2019 und Trends*. Köln: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung, 2019.
- Bardt, H. „Markt kontra Monopol Liberalisierung von Glücks- und Gewinnspiel.“ *IW Positionen*, 2012: 4-46.
- BDEW. *BDEW-Strompreisanalyse Februar 2023*. 2023.
https://www.bdew.de/media/documents/230215_BDEW-Strompreisanalyse_Februar_2023_15.02.2023.pdf (Zugriff am 25. Januar 2022).
- „Beschluss der Wirtschaftsministerkonferenz.“ Zittau, 17. und 18. Mai 2000.
- BFH. *Vergnügungsteuersatz von 20 % des Einspielergebnisses in Berlin verfassungsgemäß*. München: nwb Verlag, 2018.
- BMF. „Steuern von A bis Z.“ Berlin, 2019.
- BMJ. „Dritte Verordnung zur Änderung der Spielverordnung.“ *Bundesgesetzblatt*, 1993: 460-466.
- . „Neuntes Euro-Einführungsgesetz: Gesetz zur Umstellung von Gesetzen und Verordnungen im Zuständigkeitsbereich des BMWi sowie des BMF.“ *Bundesgesetzblatt*, 2001: 2992-3028.
- BMJV. „Gewerbeordnung.“ Berlin, 2021.
- BMJV. „Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (Spielverordnung - SpielV).“ Berlin, 2016.
- BMWi. „Bericht zur Evaluierung der Fünften Novelle der Spielverordnung, insbesondere im Hinblick auf die Problematik des pathologischen Glücksspiels.“ Berlin, 2010.
- . „Fünfte Verordnung zur Änderung der Spielverordnung.“ *Bundesgesetzblatt Nr. 74/2005 & Nr. 6/2006, S. 280ff*, 2005: 3495ff. und 280ff.

- „Sechste Verordnung zur Änderung der Spielverordnung.“ *Bundesgesetzblatt*, 2014a.
- „Siebte Verordnung zur Änderung der Spielverordnung.“ *Bundesgesetzblatt*, 2014b.
- BMWi. „Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung.“ Berlin, 2017.
- „Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des § 33 d der Gewerbeordnung.“
Gemeinsames Ministerialblatt, 1951.
- Brenner, E. „Höhere Vergnügungssteuer: Glücksspielbranche bekommt drei Monate Aufschub.“
Saarbrücker Zeitung, 2021.
- Broer, M. „Die kommunale Spielapparatesteuer und der bundesstaatliche Finanzausgleich.“
Wirtschaftsdienst, 2020: 608-613.
- Bundeskriminalamt. „Polizeiliche Kriminalstatistik.“ Berlin, 2016-2022.
- Bundesländer der Bundesrepublik Deutschland. „Staatsvertrag zur Neuregulierung des
Glücksspielwesens in Deutschland.“ 2021.
- Bundesverband der Systemgastronomie. „Branchendaten.“ 2022. <https://www.bundesverband-systemgastronomie.de/de/branchendaten.html> (Zugriff am 4. März 2022).
- Çetin, T., und F. Oğuz. „The effects of economic regulation in the Istanbul taxicab market.“ *Economic Affairs*, 2010: 59-64.
- Chen, S. C., S. Shoemaker, und D. M. V. Zemke. „Segmenting slot machine players: a factor-cluster analysis.“ *International Journal of Contemporary Hospitality Management.*, 2013: 23-46.
- Clarke, D. „Motivational differences between slot machine and lottery players.“ *Psychological Reports*, 2005: 843-848.
- Coase, R. H. „The problem of social cost.“ *Classic papers in natural resource economics*, 1960: 87-137.
- Coffman, R. B., und C. Shreiber. „The economic reasons for price and entry regulation of taxicabs (comment and rejoinder).“ *Journal of Transport Economics and Policy*, 1977: 288-304.
- Conrad, C. A. „Marktversagen - Eine praxisorientierte Einführung.“ In *Wirtschaftspolitik*, 143-214 .
Wiesbaden: Springer, 2020.
- DEHOGA Bundesverband. „Neustart 2022. Perspektiven schaffen.“ Berlin, 2022.
- Demsetz, H. „Information and Efficiency: Another Viewpoint.“ *Journal of Law and Economics*, 1969: 1-22.

Domsch, M. *Unternehmungserfolg: Planung - Ermittlung - Kontrolle*. Wiesbaden: Springer, 2013.

Etzioni, A. „The capture theory of regulations—revisited.“ *Society*, 2009: 319-323.

Fang, X., und J. C. Mowen. „Examining the trait and functional motive antecedents of four gambling activities: Slot machines, skilled card games, sports betting, and promotional games.“ *ournal of Consumer Marketing.*, 2009: 121-131.

Farren, M., C. Koopmann, und M.D. Mitchell. *Ridesharing vs. Taxis: Rethinking Regulations to Allow for Innovation*. Washington : Marcatus Center , 2017.

Feld, L., S. Carstensen, M. Gerlin, C. Wandzik, und H. Simons. *Frühjahrgutachten Immobilienwirtschaft 2023 des Rates der Immobilienweisen*. Berlin: ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V., 2023.

FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. *Betriebsvergleich der Automatenunternehmen 1997. Durchschnitte*. Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung, 1997.

FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. *Betriebsvergleich der Automatenunternehmen 1998. Durchschnitte*. Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung, 1998.

FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. *Betriebsvergleich der Automatenunternehmen 1999. Durchschnitte*. Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung, 1999.

FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. *Betriebsvergleich der Automatenunternehmen 2000. Durchschnitte*. Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung, 2000.

FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. *Betriebsvergleich der Automatenunternehmen 2001. Durchschnitte*. Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung, 2001.

FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen 2002. Durchschnittswerte*. Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung, 2002.

FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen 2003. Durchschnittswerte*. Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung, 2003.

FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen 2004. Durchschnittswerte*. Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung, 2004.

FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen 2005. Durchschnittswerte.* Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung, 2005.

FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen 2006. Durchschnittswerte.* Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung, 2006.

FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen 2007. Durchschnittswerte.* Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung, 2007.

FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen 2008. Durchschnittswerte.* Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung, 2008.

FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. *Ergebnisse des Betriebsvergleich 1993 der Automatenunternehmen. Durchschnitte und Bericht.* Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung, 1993.

FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. *Ergebnisse des Betriebsvergleich 1994 der Automatenunternehmen. Durchschnitte und Bericht.* Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung, 1994.

FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. *Ergebnisse des Betriebsvergleich 1995 der Automatenunternehmen. Durchschnitte.* Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung, 1995.

FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. *Ergebnisse des Betriebsvergleich 1996 der Automatenunternehmen. Durchschnitte.* Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung, 1996.

Fritz, D., J. Haucap, und S. Thorwarth. *Entwicklung der Kanalisierungsquote des gewerblichen Automatenspiels in Deutschland.* Düsseldorf: DICE Consult GmbH, 2023.

Gauselmann AG. „Das Geschäftsjahr der Gauselmann Gruppe 2020.“ Herausgeber: Gauselmann AG. 2020.

Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder. „Whitelist (Stand 18. April 2023).“ 2023.

- Georgiadou, E., A. Müller, A. Koopmann, T. Leménager, T. Hillemacher, und F Kiefer. *Changes in gambling behavior during the COVID-19 lockdown in Germany*. International Gambling Study, 2021.
- Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder. „Der deutsche Glücksspielmarkt 2019 – Eine ökonomische Darstellung.“ 2020.
- Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder. „Der deutsche Glücksspielmarkt 2020 – Eine ökonomische Darstellung.“ 2021.
- . *Der deutsche Glücksspielmarkt 2021 – Eine ökonomische Darstellung*. 2022.
- Goldmedia GmbH. „Glücksspielmarkt Deutschland 2020.“ Berlin, 2020.
- Goldmedia GmbH. „Online Betting & Gambling 2010. Marktpotenziale von Online Glücksspiel in Deutschland, Österreich und der Schweiz.“ 2006.
- Haase, H. „Das fragwürdige Geschäft mit der Statistik – Am Beispiel der Glücksspiel(Sucht)Branche.“ *ZfWG*, 2016: 404-412.
- Haucap, J. „Glücksspielregulierung aus ordnungsökonomischer Perspektive.“ *DICE Ordnungspolitische Perspektiven*, 2021: 1-29.
- IFH Köln. *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen 2009. Durchschnittswerte*. Köln: IFH Köln, 2009.
- IFH Köln. *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen 2010. Durchschnittswerte*. Köln: IFH Köln, 2010.
- IFH Köln. *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen. Jahresbericht 2011. Durchschnittswerte*. Köln: IFH Köln, 2011.
- IFH Köln. *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen. Jahresbericht 2012. Durchschnittswerte*. Köln: IFH Köln, 2012.
- IFH Köln. *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen. Jahresbericht 2013. Durchschnittswerte*. Köln: IFH Köln, 2013.
- IFH Köln. *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen. Jahresbericht 2014. Durchschnittswerte*. Köln: IFH Köln, 2014.
- IFH Köln. *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen. Jahresbericht 2015. Durchschnittswerte*. Köln: IFH Köln, 2015.

- IFH Köln. *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen. Jahresbericht 2016. Durchschnittswerte.* Köln: IFH Köln, 2016.
- IFH Köln. *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen. Jahresbericht 2017. Durchschnittswerte.* Köln: IFH Köln, 2017.
- IFH Köln. *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen. Jahresbericht 2018. Durchschnittswerte.* Köln: IFH Köln, 2018.
- IFH Köln. *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen. Jahresbericht 2019. Durchschnittswerte.* Köln: IFH Köln, 2019.
- IFH Köln. *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen. Jahresbericht 2021. Jahresbericht.* Köln: IFH Köln, 2021.
- IW Consult. *Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Unterhaltungsautomatenwirtschaft.* Berlin, 2023.
- Jansen, A. „Sorgenkind Gastro?: Berufswechsel in der Corona-Pandemie.“ *IW-Kurzbericht*, 2022.
- Kleinbrink, J., und B. Köster. *Der Glücksspielmarkt in Deutschland - Eine Volkswirtschaftliche Betrachtung.* Düsseldorf: Handelsblatt Research Institute, 2017.
- Kupferschmidt, F. „Marktversagen.“ In *Markt und Staat*, von H. Drewello, F. Kupferschmidt und O. Sievering, 221-244. Wiesbaden: Springer, 2018.
- Landesregierung Baden-Württemberg. „Kommunalabgabengesetz.“ Stuttgart, 2005.
- Landesregierungen der Bundesrepublik Deutschland. „Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag - GlüStV).“ Berlin, 2008.
- Landesregierungen der Bundesrepublik Deutschland. „Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag - GlüStV).“ Berlin, 2012.
- Landesregierungen der Bundesrepublik Deutschland. „Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland.“ Berlin, 2021.
- Lehr, S., und E. Scholl. *Glücksspielmarkt Deutschland 2020.* Berlin: Goldmedia GmbH, 2020.
- Leyens, P. C., I. Eisenberger, und R. Niemann. *Smart Regulation Vertrag, Unternehmung und Markt.* Tübingen: Mohr Siebeck, 2021.
- Liu, X. R., und Y. K. P. Wan. „An examination of factors that discourage slot play in Macau casinos.“ *International Journal of Hospitality Management*, März 2011, 30 Ausg.: 167-177.

lottobay. *Lotto Historie*. 2022. <https://www.lottobay.de/lotto/historie.html> (Zugriff am 7. März 2022).

Monopolkommission. „Aktuelle Probleme der Wettbewerbspolitik Wettbewerbsdefizite auf Taximärkten.“ In *Hauptgutachten XX: Eine Wettbewerbsordnung für die Finanzmärkte*, von Monopolkommission, 114-127. Bonn, 2012.

Oberst, C., und M. Voigtländer. *Mietpreisentwicklung bei Gewerbeimmobilien*. Köln: IW Köln, 2023.

Peren, F. W., und R. Clement. *Volkswirtschaftliche Nutzeneffekte des gewerblichen Geld-Gewinnspiels*. Bonn: Forschungsinstitut für Glücksspiel und Wetten, 2012.

Pusch, T. „Bilanz des Mindestlohns: Deutliche Lohnerhöhungen, verringerte Armut, aber auch viele Umgehungen.“ *WSI Policy Brief*, 2018.

Rebeggiani, L. „The Liga Portuguesa decision of the European Court of Justice – An economist’s view.“ *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, 2009: 111-122.

Richter, D. „Umgehen Spielgeräte die Spielverordnung? – Einige grundsätzliche Anmerkungen.“ *Gewerbearchiv*, 2019: 422-426.

Senat der Freien und Hansestadt Hamburg. „Hamburgisches Spielvergnügungsteuergesetz.“ Hamburg, 2005.

Statistisches Bundesamt. „Daten zur Energiepreisentwicklung - Lange Reihen bis Januar 2023.“ 2023a. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Publikationen/Energiepreise/energiepreisentwicklung-pdf-5619001.html>.

Statistisches Bundesamt. „Finanzen und Steuern. Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts. Fachreihe 14 Reihe 2.“ 1993-2022.

—. „Häuserpreisindex, Preisindex für Bauland: Deutschland, Jahre, Tabelle 61262-0001.“ 2023b. <https://www-genesis.destatis.de/genesis//online?operation=table&code=61262-0001&bypass=true&levelindex=0&levelid=1681814294379#abreadcrumb> (Zugriff am 18. 04 2023).

—. „Mindestlohn.“ 2022a. https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Mindestloehne/_inhalt.html;jsessionid=0F8B06BC303A8CDBCAF183C5C38C15AA.live712 (Zugriff am 18. Januar 2023).

- „Umsatzsteuerstatistik (Vor Anmeldungen) 2021, Tabelle 73311-0002.“ 2023d.
- „Verbraucherpreisindex (inkl. Veränderungsraten): Deutschland, Jahre, Tabelle 61111-0001.“
Herausgeber: Statistisches Bundesamt. 2022b.
- „Verbraucherpreisindex: Deutschland, Monate, Klassifikation der Verwendungszwecke des
Individualkonsums, Tabelle 61111-0004.“ 2023e.
- „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Inlandsproduktsberechnung.“ 2022d.
- Sulkunen, P., et al. „Setting Limits: Gambling, Science and Public Policy - Summary of results.“
Addiction, 2021: 32-40.
- Trümper, F. *Erweiterte Einblicke in den Illegalen Glücksspielmarkt*. Berlin: VDAI Verlags- und
Veranstaltungsgesellschaft mbH, 2022.
- Trümper, J. *Einblicke in den illegalen Glücksspielmarkt Feldstudie*. Berlin: VDAI Verlags- und
Veranstaltungsgesellschaft mbH, 2021.
- *Umsetzung der novellierten Spielverordnung. Feldstudie 2010*; 2010.
- Trümper, J., und C. Heimann. *Angebotsstruktur der Spielhallen und Unterhaltungsautomaten mit
Geldgewinnmöglichkeit in den Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Saarland sowie in Städten
und Gemeinden über 10.000 Einwohnern der Bundesrepublik Deutschland*. Arbeitskreis gegen
Spielsucht, 1997.
- Trümper, J., und C. Heimann. *Angebotsstruktur der Spielhallen und Unterhaltungsautomaten mit
Geldgewinnmöglichkeit in den kreisfreien Städten der Bundesrepublik Deutschland*.
Arbeitskreis gegen Spielsucht, 1996.
- Trümper, J., und C. Heimann. *Angebotsstruktur der Spielhallen und Unterhaltungsautomaten mit
Geldgewinnmöglichkeit in der Bundesrepublik Deutschland*. Arbeitskreis gegen Spielsucht,
2000.
- Trümper, J., und C. Heimann. *Angebotsstruktur der Spielhallen und Unterhaltungsautomaten mit
Geldgewinnmöglichkeit in der Bundesrepublik Deutschland*. Arbeitskreis gegen Spielsucht,
2002.
- Trümper, J., und C. Heimann. *Angebotsstruktur der Spielhallen und Unterhaltungsautomaten mit
Geldgewinnmöglichkeit in der Bundesrepublik Deutschland*. Arbeitskreis gegen Spielsucht,
2004.

- Trümper, J., und C. Heimann. *Angebotsstruktur der Spielhallen und Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit in der Bundesrepublik Deutschland*. Arbeitskreis gegen Spielsucht, 2006.
- Trümper, J., und C. Heimann. *Angebotsstruktur der Spielhallen und Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit in der Bundesrepublik Deutschland*. Arbeitskreis gegen Spielsucht, 2008.
- Trümper, J., und C. Heimann. *Angebotsstruktur der Spielhallen und Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit in Deutschland*. Arbeitskreis gegen Spielsucht, 2020.
- Trümper, J., und C. Heimann. *Angebotsstruktur der Spielhallen und Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit in Deutschland*. Arbeitskreis gegen Spielsucht, 2018.
- Trümper, J., und C. Heimann. *Angebotsstruktur der Spielhallen und Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit in Deutschland*. Arbeitskreis gegen Spielsucht, 2016.
- Trümper, J., und C. Heimann. *Angebotsstruktur der Spielhallen und Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit in Deutschland*. Arbeitskreis gegen Spielsucht, 2014.
- Trümper, J., und C. Heimann. *Angebotsstruktur der Spielhallen und Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit in Deutschland*. Arbeitskreis gegen Spielsucht, 2012.
- Trümper, J., und C. Heimann. *Angebotsstruktur der Spielhallen und Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit in Deutschland*. Arbeitskreis gegen Spielsucht, 2010.
- VDAI. „Die Automatenindustrie.“ 2023. <https://www.vdai.de/themen/die-automatenindustrie/> (Zugriff am 2023. April 25).
- Vieweg, H.-G. *Die Deutsche Automatenwirtschaft Lage 2020 – Entwicklung 2021 – Perspektiven 2022 Fehlgeleitete Regulierung konterkariert Kanalisierungsauftrag*. Köln: IFH Köln, 2022.
- Vieweg, H.-G. *Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft im Spannungsfeld unternehmerischer Freiheit und staatlicher Regulierung*. München: ifo, 2018.
- Vieweg, H.-G. *Regulierung in den Ruin - Was nützt ein regulierter Glücks- und Gewinnspielmarkt?* Berlin: Gutachten im Auftrag der Deutschen Automatenwirtschaft e.V., 2015.
- Vieweg, H.-G. *Unterhaltungsautomatenwirtschaft Lage 2019, Entwicklung 2020 - Perspektiven 2021*. IFH Köln, Köln: Gutachten im Auftrag der Deutschen Automatenwirtschaft e.V., 2021.

Vieweg, H.-G. *Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2015 und Ausblick 2016*. München: ifo Institut, 2016.

Viscusi, W. K., J. E. Harrington Jr, und D. E. Sappington. *Economics of regulation and antitrust*. Cambridge: MIT Press, 2018.

Wolter, M. I., et al. „Langfristige Folgen der Covid-19-Pandemie für Wirtschaft, Branchen und Berufe.“ *IAB-Forschungsbericht*, 2021.

WSI. *Verteilungsmonitor - Löhne und Gehälter nach Wirtschaftszweigen*. Düsseldorf: Hans Böckler Stiftung, 2022.

Wulfert, E., C. Franco, K. Williams, B. Roland, und J. H. Maxson. „The Role of Money in the Excitement of Gambling.“ *Psychology of addictive behaviors*, 2008: 380-389.

Anhang: Empirische Auswertung der Kasseninhalte

Die empirische Auswertung der Kasseninhalte 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 Kasseninhalte hindeutet.

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

Jahr	Prozentuale Veränderung in Zweijahresschritten
1999	+6,8 %
2001	-2,6 %
2003	-0,9 %
2005	+0,6 %
2007	+29,2 %
2009	+30,4 %
2011	+18,5 %
2013	+37,0 %
2015	+6,5 %
2017	+5,9 %
2019	-4,8 %
2021	-39,8 %

Bemerkung: Die Kasseninhalte werden ohne Kasseninhalte aus gastronomischen Angeboten in Bayern und Berlin berechnet. Die farbliche Hinterlegung der Jahre entspricht den Phasen der Entwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen, vgl. Abbildung 4-6.

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Trümper & Heimann (1997 – 2020) und Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. (2023).

Tabelle A.1 veranschaulicht die Korrelation zwischen der Entwicklung der Kasseninhalte auf Bundesebene und den jeweils geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen. Zwischen Mitte der 2000er Jahre erzielte die Automatenwirtschaft relativ konstante Kasseninhalte, 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 bis 2021, auch deutlich beeinflusst durch die COVID-19-Pandemie, mehr als verfestigt. Die Aufstellunternehmen mussten im Vergleich zu 2019 einen Umsatzrückgang von etwa 39,8 Prozent hinnehmen.

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, und zwischen 2011 und 2021

Bundesland	Abstand Spielhalle	Abstand Kinder- und Jugendeinrichtung	Sperrzeit	Max. Geräteanzahl pro Spielhalle	Wachstum (2011-2019)	Wachstum (2011-2021)
Deutschland					38 %	-30 %
Berlin	500 m	Ja	8 Std.	8 Geräte pro Spielhalle	-31 %	-83 %
Hamburg	500 m*	Ja	7 Std.*	8 Geräte pro Spielhalle	-15 %	-76 %
Bayern	500 m*		6 Std.		54 %	-25 %
Niedersachsen	100 m*	Teilweise	6 Std.		35 %	-26 %

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) und Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. (2023).