

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

*Kurzfassung der Studie für die VDAI Verlags- und
Veranstaltungsgesellschaft mbH*

Update 2023

Berlin, 13. Juni 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

www.diw-econ.de

Kernergebnisse

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 sowie die zunehmende digitale Konkurrenz veranlassen Anbieter von Automaten mit Geldgewinnen (Geldspielgeräte) zum Handeln. Praktisch ist ihr Handlungsspielraum jedoch durch eine historisch gewachsene Gesetzgebung stark eingeschränkt.

Viele der heute geltenden Regulierungen wurden zu Zeitpunkten erarbeitet, als die gegenwärtigen Herausforderungen der Branche nicht vorhersehbar waren. Die Auswertung zentraler Branchenkennzahlen zeigt, wie bestehende Regulierung und wachsende ökonomische Herausforderungen ein Marktumfeld schaffen, in dem Anbieter von legalen Geldspielgeräten betriebswirtschaftlich zunehmend unter Druck geraten, da sowohl die Spielattraktivität als auch der Handlungsspielraum der Unternehmen gesetzlich limitiert wird:

1. Die bis ins Detail gehende gesetzliche Regulierung des gewerblichen Automatenspiels wirkt sich unmittelbar auf den wirtschaftlichen Handlungsspielraum von Automatenherstellern und -betreibern aus. Durch die erheblichen regulatorischen Veränderungen innerhalb weniger Jahre wurde das Automatenspiel zunehmend zum Spielball der rechtlichen Regulierungen.
2. Für die kommenden Jahre muss damit gerechnet werden, dass langfristige ökonomische Trends wie steigende Betriebskosten, das Kneipensterben und der Ausbau digitaler Angebote weiterhin und zunehmend auf die Automatenwirtschaft einwirken.
3. Automatenanbieter agieren innerhalb der engen gesetzlichen Vorgaben, die – wie der Höchstesatz von 40 Pfennig bzw. 20 Cent – zum Teil bereits seit 1993 bestehen. Sie sind faktisch seit Jahrzehnten von der volkswirtschaftlichen Kosten- und Preisentwicklung abgeschnitten. Aus Konsument:innensicht schlägt sich dies in real gesunkenen Spieleinsätzen und weniger Nervenkitzel durch geringere monetäre Anreize nieder, was die Spielattraktivität reduzieren kann. Im Gegensatz zu Spieleinsätzen an Geldspielgeräten wurden Preise in anderen Dienstleistungen des Glücksspiels wie beim Lotto im Vergleichszeitraum erhöht.

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“ (Wirtschaftsministerkonferenz, 2000). Dies wurde im Zuge der fünften Novellierung der

Spielverordnung erfolgreich umgesetzt. Ab 2006 wurde damit die Nachfrage der schwer kontrollierbaren Fun-Games in der Folge auf gewerbliche PTB-zugelassene Geldspielgeräte umgeleitet (Trümper, J., 2010), infolgedessen der Anteil des illegalen Marktes 2012 auf 4 Prozent sank (Fritz, Haucap, & Thorwarth, 2023). 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 (2022) 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. Dieser Trend hin zum illegalen Glücksspiel spiegelt sich auch in den polizeilichen Kriminalstatistiken der letzten zwei Jahre wider. 2022 blieben beim unerlaubten Glücksspiel die Fallzahlen mit 1.861 weitgehend konstant (2021: 1.907 Fälle). Zwischen 2020 und 2021 ist ein Anstieg der Delikte des illegalen Glücksspiels um 150,3 % (2020: 762 Fälle) zu verzeichnen. 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). Expert:innen gehen davon aus, dass das Wiedererstarken des illegalen Glücksspielmarktes zumindest in Teilen auf die sinkende Spielattraktivität des legalen Angebotes zurückzuführen ist (Trümper, F., 2022).

Um die Erfüllung des Kanalisierungsauftrags aus dem Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) nicht zu gefährden, darf die Regulierung des legalen Automatenspiels nicht unabhängig von anderen legalen und illegalen Angeboten betrachtet werden. Die sinkende Attraktivität des legalen Spiels an Geldspielgeräten fördert das illegale Glücksspiel. Um das weitere Erstarken des illegalen Glücksspiels zu verhindern, müssen der begrenzte Handlungsspielraum der Automatenwirtschaft und die veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen im Vergleich zu 1993 bei der regelmäßigen Evaluierung von Regulierungen berücksichtigt werden.

1. Die Automatenwirtschaft und ihre Bedeutung im deutschen Glücksspielmarkt

Die Automatenwirtschaft ist heute von 180.000 Geldspielgeräten, die in Spielhallen und Gaststätten aufgestellt sind, geprägt. Sie machen insgesamt einen Anteil von 80 % aller betriebenen Spielgeräte aus. Mit 5.100 Unternehmen und 64.000 Arbeitsplätzen verfügt die Branche über eine hohe gesamtwirtschaftliche Bedeutung. Insgesamt spielen in Deutschland ca. 10 Mio. Erwachsene an Geldspielgeräten, davon ca. 5 Mio. gelegentlich. Ein zentrales Spielmotiv stellt der Nervenkitzel beim Spiel dar, der eng mit den monetären Gewinnchancen verknüpft ist.

Steigende Betriebskosten und die Inflation sowie die Auswirkungen der Digitalisierung und der COVID-19-Pandemie sorgen dafür, dass die Unternehmen der Automatenwirtschaft aktuell mit erschwerten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu kämpfen haben. Ihr betriebswirtschaftlicher Handlungsspielraum, über Preisanpassungen, Ausdehnung des Angebots und Änderungen der Produkteigenschaften auf diese Entwicklung zu reagieren, wird in der Praxis von verschiedenen gesetzlichen Regulierungen begrenzt.

2. Die Automatenwirtschaft als Spielball der gesetzlichen Regulierungen

Seit 1951 ist die Zulassung von Geldspielgeräten an verschiedene gesetzliche Vorgaben gebunden. Die Ausgestaltung der Regulierung findet heute auf Bundes- und Länderebene über verschiedene Instrumente statt. Diese können in die Kategorien Preisregulierungen, Beschränkung des Angebots und des Zugangs sowie Vorgaben zur Spielgestaltung zusammengefasst werden. In den vergangenen 30 Jahren lassen sich dabei vier Phasen der rechtlichen Regulierung unterscheiden:

- **1993-2006:** Von den verschiedenen Vorgaben zur Spieldauer, zu Preisen, zu Höchstesätzen und zu Mindestauszahlquoten blieben einige zum Teil seit Anfang der 1990er Jahre unverändert. Die Einsatz- und Gewinn Grenzen liegen seit 1993 beispielsweise nahezu unverändert bei 40 Pfennig/ 4 Deutsche Mark bzw. 0,20 Cent/ 2 Euro pro Spiel.
- **2006-2012:** Um dem wachsenden Problem illegaler Fun-Games entgegenzuwirken und zeitgleich dem legalen Angebot mehr Möglichkeiten zu geben, gegen die zunehmende Konkurrenz am Glücksspielmarkt zu bestehen, kam es 2006 zu einem Paradigmenwechsel in

der Gesetzgebung. Mithilfe der Definition des Schutzes der Spieler:innen dienenden Rahmenparametern, in deren Grenzen die Spielentwicklung ohne zusätzliche Detailregelungen erfolgen kann, wurde das Ziel verfolgt, durch attraktivere Angebote eine Kanalisierung der Kundennachfrage nach Glücksspielen in den legalen Markt zu bewirken. Die Einsatz- und Gewinnobergrenzen von 1993 blieben dabei bestehen.

- **2012-heute:** Ab 2012 wurden erneut Regulierungsverschärfungen im Rahmen des GlüStV 2012 und der sechsten Novellierung der Spielverordnung 2014 erlassen. Die Politik bediente sich wieder der Instrumente, die Angebot, Preise und Produkteigenschaften regulieren, um die vorangegangenen Anpassungen teilweise zurück zu nehmen. Darüber hinaus wurden quantitativ reduzierende Maßnahmen eingeführt, wie das Verbot der Mehrfachkonzessionen, das Mindestabstandsgebot zwischen Spielhallen sowie die Reduzierung der in der Gastronomie maximal pro Betrieb erlaubten Anzahl von Geldspielgeräten. In der aktuellen Fassung des GlüStV (2021) blieben diese quantitativen Regelungen bestehen und zusätzlich wurde ein bundesweites, spielformübergreifendes Spielersperrsystem eingeführt, an das auch Spielhallen und Gaststätten angeschlossen sind. Die Einsatz- und Gewinnobergrenzen von 1993 sind weiterhin gültig.

Begehungen von Spielorten und Gaststätten in 2021 deuten darauf hin, dass die illegalen Fun-Games heute eine „Renaissance“ erleben. Expert:innen bringen diese Entwicklung in Zusammenhang mit der Reduzierung der erlaubten (Trümper, F., 2022; Fritz, Haucap, & Thorwarth, 2023).

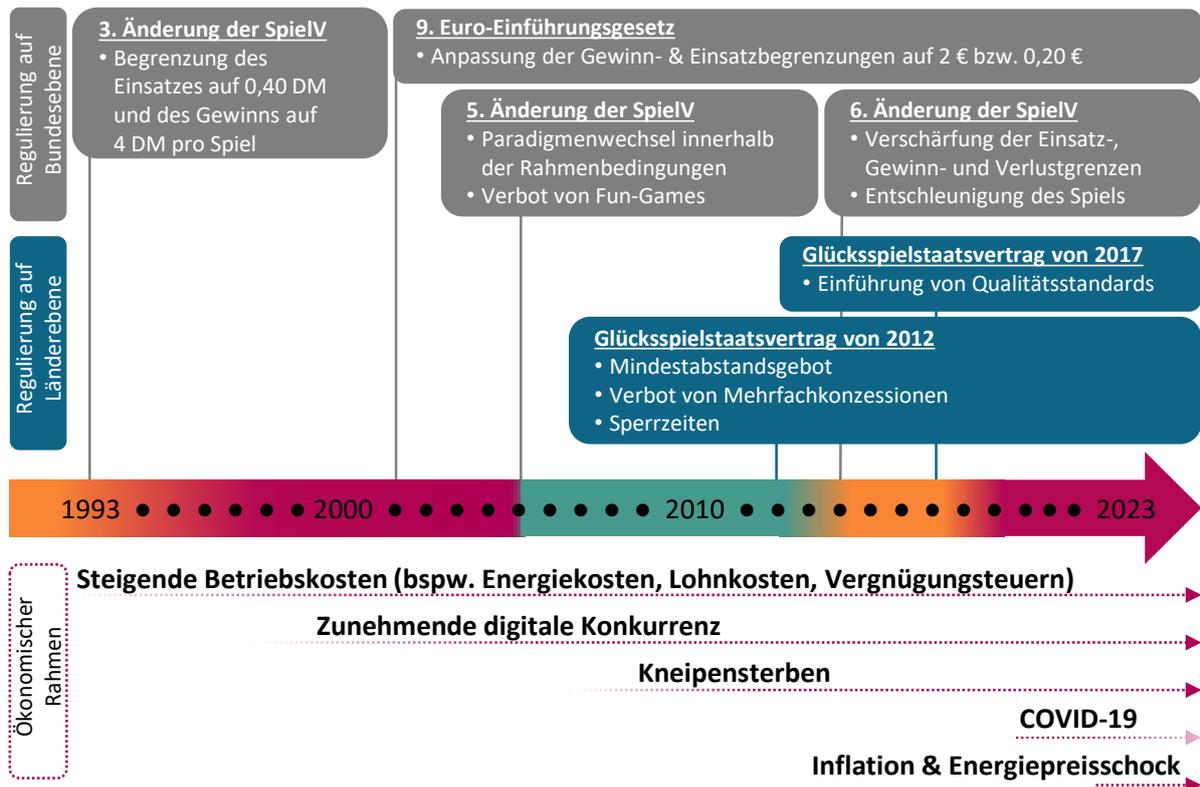
3. Steigender Druck durch externe ökonomische Faktoren

Zeitgleich geraten die Betreiber:innen seit den 1990er Jahren auch aufgrund verschiedener wirtschaftlicher Entwicklungen zunehmend unter Druck. Steigende Kosten, beispielsweise für Personal und Energie, sowie ein Anstieg der von den Unternehmen zu erbringenden Vergnügungsteuern verringern den ökonomischen Spielraum der Branche seit Jahren. Gleichzeitig wächst seit den 2000er-Jahren der Konkurrenzdruck von digitalen Angeboten, während die Aufstellfläche für Geldspielgeräte auch aufgrund des Kneipensterbens kontinuierlich zurückgeht. Es ist davon auszugehen, dass diese negativen Trends sich in den nächsten Jahren fortsetzen werden, zumindest zeichnet sich derzeit keine Trendwende ab. Die COVID-19-Pandemie und die damit einhergehenden Restriktionen führten nicht

nur 2020 und 2021 zu Umsatzeinbußen durch die Schließung von Gaststätten und Spielhallen sowie fernbleibende Spieler:innen. Durch das veränderte Nachfrageverhalten von Konsument:innen, das verstärkte Kneipensterben und Personalengpässe wirken sich die Folgen der Pandemie weiterhin auf die Automatenwirtschaft aus. Darüber hinaus wird prognostiziert, dass die Inflation, die seit Jahrzehnten und insbesondere seit Beginn des Krieges in der Ukraine zu steigenden Kosten führt, in den kommenden Jahren weiterhin hoch bleibt.

Abbildung 3-1 illustriert die Entwicklung der Regulierung und die ökonomischen Einflussfaktoren, in deren Rahmen Unternehmen der Automatenwirtschaft agieren.

Abbildung 3-1
Zeitstrahl zur Entwicklung der Rahmenbedingungen in der Automatenwirtschaft



Quelle: Eigene Darstellung.

4. Abnehmender Handlungsspielraum der Anbieter

In der ökonomischen Theorie können Automatenanbieter die Preise, die Angebotsmenge oder Produkteigenschaften der Geldspielgeräte anpassen, um sich verändernde ökonomische Rahmenbedingungen zu adressieren. In der Praxis ist der Handlungsspielraum der

Aufstellunternehmer:innen allerdings durch verschiedene gesetzliche Reglementierungen eingeschränkt:

- **Begrenzung der Preisanpassungen:** Der eigentliche Preis des Spiels ergibt sich aus dem Preis pro Spiel, der Gewinnhöhe pro Spiel und der Dauer eines Spiels. Seit 1993 bestehen jedoch unveränderte gesetzliche Richtwerte zum Spieleinsatz und Gewinn pro Spiel. Außerdem bestehen eine Vorgabe zur Mindestdauer eines Spiels sowie eine durch den Gesetzgeber im Zeitverlauf reduzierte Höchstgrenze des maximalen durchschnittlichen Stundenverlustes.
- **Begrenzung des Angebots:** Aufgrund bundes- und landesgesetzlicher Regulierungen können weder die Anzahl an Spielgeräten pro Standort noch die Anzahl an Standorten bzw. deren Lage von Anbietern frei bestimmt werden.
- **Begrenzung der Produkteigenschaften:** Gesetzliche Vorgaben zur Spieldauer, der technischen Ausgestaltung der Geldspielgeräte und den einzelnen Spielabläufen sorgen dafür, dass die Betreiber:innen auch hier kaum über Handlungsspielraum verfügen.

Die Auswertung wirtschaftlicher Schlüsselkennzahlen der Automatenwirtschaft zeigt dabei, dass Änderungen in den geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen eng mit der Entwicklung der Branche zusammenhängen. Dieser Zusammenhang mit legislativen Anpassungen auf Bundes- und Länderebene besteht sowohl für die Gesamtanzahl der Geldspielgeräte als auch für die Kasseneinhalte pro Geldspielgerät in Spielhallen und in der Gastronomie.

5. Automatenwirtschaft wird von allgemeiner Kosten- und Preisentwicklung abgehängt

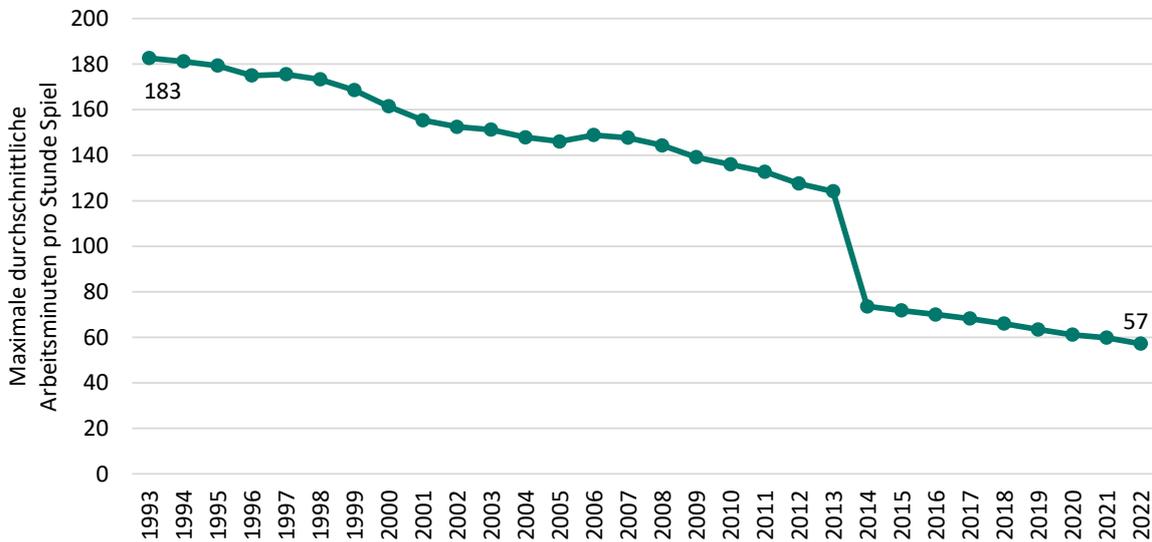
Die Regulierungen haben einen indirekten, aber doch unmittelbar verhaltensrelevanten Einfluss auf die Spieler:innen. Die unveränderten Gewinn- und Einsatzregulierungen führen in Verbindung mit dem seit den 1990er Jahren steigenden durchschnittlichen Einkommen beispielsweise dazu, dass der Nervenkitzel aufgrund sinkender Realeinsätze kontinuierlich abnimmt. Wenn zentrale Spielmotive – monetäre Erfolgchancen und Nervenkitzel – nicht befriedigt werden können, sinkt die Produktattraktivität. 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. Aktuelle

Studien zum illegalen Glücksspielmarkt liefern Hinweise darauf, dass bereits ein Teil der Spieler:innen auf illegale Angebote ausgewichen ist (Trümper, F., 2022; Fritz, Haucap, & Thorwarth, 2023).

In der Praxis bestehen seit drei Jahrzehnten vergleichbare Richtwerte für Gewinne und Spieleinsätze. Neben den großen Trends der Branche, entwickelten sich im gleichen Zeitraum auch allgemeine Kennzahlen der deutschen Volkswirtschaft dynamisch. Die durchschnittlichen Nettostundenlöhne je Arbeitnehmer:in in Deutschland sind bspw. von 10,83 Euro im Jahr 1993 auf 20,99 Euro im Jahr 2022 gestiegen und damit auch das durchschnittliche Einkommen der deutschen Bevölkerung. Einerseits bedeutet dies für die Automatenwirtschaft steigende Personalkosten der eigenen Angestellten. Andererseits sinkt auf Seiten der Konsument:innen der relative Preis und der mögliche Gewinn eines Spiels im Verhältnis zum Stundenlohn.

Während der durchschnittliche Nettostundenlohn seit 1993 stieg, wurde mit der sechsten Änderung der Spielverordnung der maximale durchschnittliche Stundenverlust, der im Mittel den maximalen Preis für das Spiel an Geldspielgeräten darstellt, von 33 Euro auf 20 Euro abgesenkt. Dies bedeutet, dass Spieler:innen 1993 für eine Spielstunde im Durchschnitt höchstens etwa drei Stunden (ca. 180 Minuten) arbeiten mussten, wohingegen es 2022 im Durchschnitt nur noch weniger als eine Stunde war (Abbildung 5-1). 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.

Abbildung 5-1
Verhältnis des durchschnittlichen Nettostundenlohns zum maximalen durchschnittlichen Verlust pro Stunde Spiel, 1993-2020



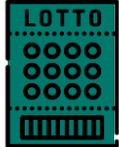
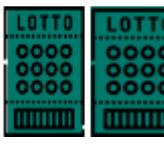
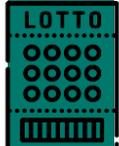
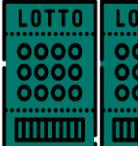
Quellen: Eigene Darstellung auf Basis von Statistisches Bundesamt (2022); 6. Änderung der SpielV.

Gleichzeitig ist das Preisniveau 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). Aufgrund dieser Preissteigerung kann im Jahr 2022 mit nominalen 20 Cent weniger erworben werden als 1993. Im Umkehrschluss bedeutet dies einen Rückgang des realen Einsatzes pro Spiel. Durch den sinkenden Nervenkitzel nimmt die Produktattraktivität für die Konsument:innen deutlich ab. Den Anbietern von Geldspielgeräten sind jedoch die Hände gebunden – sie können aufgrund des bestehenden regulativen Umfeldes keine höheren Einsätze verlangen, um dieser Entwicklung entgegenzuwirken.

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 % 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 im Jahr 2022 real dem Wert von 71 Cent, was 7 Cent über dem Wert von 1993 liegt (Abbildung 5-2).

Abbildung 5-2

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 (2022); 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.

Literaturverzeichnis

BMJ. (1993). Dritte Verordnung zur Änderung der Spielverordnung. *Bundesgesetzblatt*, S. 460-466.

BMJ. (2001). Neuntes Euro-Einführungsgesetz: Gesetz zur Umstellung von Gesetzten und Verordnungen im Zuständigkeitsbereich der BMWi sowie des BMBF. *Bundesgesetzblatt*, S. 2992-3028.

Bundeskriminalamt. (2016-2022). *Polizeiliche Kriminalstatistik*. Berlin.

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

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

Statistisches Bundesamt. (2022). *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Inlandsproduktsberechnung*.

Trümper, F. (2022). *Erweiterte Einblicke in den illegalen Glücksspielmarkt*. Berlin: VDAI Verlags- und Veranstaltungsgesellschaft mbH.

Trümper, J. (2010). *Umsetzung der novellierten Spielverordnung. Feldstudie 2010*.

Wirtschaftsministerkonferenz. (2000). Beschluss der Wirtschaftsministerkonferenz zur Spielverordnung vom 17. und 18. Mai 2000. Zittau.