

Entwicklung der Kanalisierungsquote des gewerblichen Automatenspiels in Deutschland

Eine Studie im Auftrag der VDAI Verlags- und
Veranstaltungsgesellschaft mbH

März 2023

Autoren

Daniel Fritz
Prof. Dr. Justus Haucap
Dr. Susanne Thorwarth

Rechtlicher Hinweis

Dieses Gutachten wurde von der DICE Consult GmbH („DICE Consult“) im Auftrag der VDAI Verlags- und Veranstaltungsgesellschaft mbH erstellt. Die abgeleiteten Schlussfolgerungen und Empfehlungen erfolgten nach bestem Wissen von DICE Consult und nach den anerkannten Regeln der wissenschaftlichen Praxis. Dieses Gutachten dient ausschließlich dem Auftraggeber, es hat keine Schutzwirkung gegenüber Dritten und begründet daher keinerlei Haftung von DICE Consult für Ansprüche oder Schäden Dritter gleich aus welchem Rechtsgrund, die aus der Kenntnis oder Nutzung dieses Gutachtens oder daraus resultierenden Handlungen entstehen können.

Kontaktperson

Dr. Susanne Thorwarth

Tel: +49 211 130 666 31 | E-Mail: thorwarth@dice-consult.de

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	3
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	4
1. Einleitung	6
2. Geldspielgeräte als Teil des deutschen Glücksspielmarktes	7
3. Regulierungsregime im Zeitverlauf	9
3.1 Regulierungsregime I: Zeitraum vor dem Jahr 2006	9
3.2 Regulierungsregime II: Zeitraum von 2006 bis 2012	10
3.3 Regulierungsregime III: Zeitraum von 2012 bis heute	12
3.3.1 Glücksspielstaatsverträge 2012 und 2021	12
3.3.2 Sechste/Siebte Novelle der Spielverordnung (2014) und aktuelle Situation	15
3.4 Zwischenfazit	18
4. Kanalisierungsquote im Bereich des gewerblichen Automatenspiels	19
4.1 Datengrundlage	19
4.1.1 Legaler Markt	19
4.1.2 Illegaler Markt	22
4.2 Berechnung des Schwarzmarktes auf Bundesebene	23
4.2.1 Berechnung des Schwarzmarktes im Regulierungsregime I: Zeitraum vor dem Jahr 2006	24
4.2.2 Berechnung des Schwarzmarktes im Regulierungsregime II: Zeitraum von 2006 bis 2012	27
4.2.3 Berechnung des Schwarzmarktes im Regulierungsregime III: Zeitraum von 2012 bis heute	29
4.3 Berechnung des Schwarzmarktes auf Landesebene	36
5. Kanalisierungsindex zur Bewertung der Regulierungsmaßnahmen	39
6. Entgangene Steuereinnahmen	45
7. Fazit	48
Literatur	51

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1:	Vergleich der Angebotsstruktur von Geldspielgeräten in Deutschland von 1997 bis 2022 basierend auf den ermittelten Zahlen der Wirtschaftsstudien zur Automatenwirtschaft und des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V.	20
Abbildung 2:	Vergleich der Zahl legaler Geldspielgeräte und illegaler Glücksspielautomaten in Deutschland sowie Entwicklung der Schwarzmarktquote von 1997 bis 2026.....	36
Tabelle 1:	Vergleich zentraler regulatorischer Vorgaben für das gewerbliche Automatenspiel in Deutschland bis zum Jahr 2006 und von 2006 bis 2012.....	11
Tabelle 2:	Vergleich zentraler landesgesetzlicher Regelungen für den Betrieb von Spielhallen (Stand: 2/2023)	14
Tabelle 3:	Vergleich zentraler regulatorischer Vorgaben für das gewerbliche Automatenspiel in Deutschland gemäß SpielV bis 2006, von 2006 bis 2014 und seit 2014.....	16
Tabelle 4:	Angebotsstruktur legaler Geldspielgeräte in Deutschland von 1997 bis 2022	21
Tabelle 5:	Anzahl an Fun-Game-Automaten in Spielhallen in Deutschland von 1997 bis 2010	23
Tabelle 6:	Anzahl illegal betriebener Automaten in Spielhallen und Gastronomiebetrieben in Deutschland von 1997 bis 2006	26
Tabelle 7:	Schwarzmarktquote im Bereich des gewerblichen Automatenspiels in Deutschland von 1997 bis 2006.....	26
Tabelle 8:	Schwarzmarktquote im Bereich des gewerblichen Automatenspiels in Deutschland von 2006 bis 2012	29
Tabelle 9:	Entwicklung der Anzahl legaler Geldspielgeräte in Deutschland von 2006 bis 2022	30
Tabelle 10:	Zwölf-Monats-Prävalenz im Bereich der Geldspielgeräte in Deutschland von 2007 bis 2019.....	31
Tabelle 11:	Entwicklung des Schwarzmarktes im Bereich des gewerblichen Automatenspiels in Deutschland von 2014 bis 2022	34
Tabelle 12:	Vergleich des Marktangebots an legalen Geldspielgeräten in Spielhallen in ausgewählten Bundesländern 2012 und 2022	37
Tabelle 13:	Berechnung des Kanalisierungsindex der Regulierungsregime im Bereich des gewerblichen Automatenspiels bis 2006, von 2006 bis 2012 und seit 2012	42
Tabelle 14:	Vergleich des Kanalisierungsindex und der Kanalisierungsquote bzw. Schwarzmarktanteils für die Regulierungsregime I, II und III.....	43
Tabelle 15:	Steuerliche Belastung der Automatenaufstellunternehmen von 2014 bis 2021	45
Tabelle 16:	Berechnung entgangener Steuereinnahmen auf Ebene der Automatenaufstellunternehmen aufgrund verfehlter Kanalisierung der Kundennachfrage in den legalen Bereich von 2014 bis 2021	46

1. Einleitung

Das gewerbliche Automatenspiel ist ein auf mehreren Ebenen (bundes- und landesrechtlich) stark regulierter Bereich des Glücksspielwesens in Deutschland. Im Laufe der letzten Jahrzehnte kam es immer wieder zu Veränderungen der regulatorischen Rahmenbedingungen auf Bundesebene. Zudem wurde die Automatenwirtschaft mit dem im Jahr 2012 in Kraft getretenen Glücksspielstaatsvertrag („GlüStV 2012“) der Bundesländer erstmals in die glücksspielrechtliche Regulierung der Länder mit einbezogen (§ 2 Abs. 3, 4 GlüStV 2012). Somit unterfällt ab 2012 auch das gewerbliche Automatenspiel in Spielhallen und Gaststätten den in § 1 GlüStV normierten Zielen des Staatsvertrages, insbesondere auch dem Kanalisierungsziel des § 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV 2012 (heute: GlüStV 2021). Allerdings deuten aktuelle Untersuchungen von Trümper (2020 und 2021) darauf hin, dass die geltenden komplexen Regulierungsmaßnahmen nicht ausreichend geeignet sind, den „natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung“ (§ 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV) in legale, geordnete und überwachte Bahnen zu lenken. Sie stehen dadurch in einem Konflikt zum staatsvertraglich formulierten Kanalisierungsziel. So zeigt Trümper in seinen Feldstudien, dass es in den letzten Jahren wieder zu einer starken Zunahme der Zahl illegaler Glücksspielautomaten kam. Aus diesem Anlass werden in der vorliegenden Studie die Angebotsstruktur von Geldspielgeräten in Deutschland untersucht und die Größe des Schwarzmarktes sowie die Kanalisierungsquote ermittelt.

Zunächst erfolgt in Abschnitt 2 ein kurzer Überblick über den deutschen Glücksspielmarkt und das gewerbliche Automatenspiel als Teil dieses Marktes. Abschnitt 3 stellt detailliert und chronologisch die unterschiedlichen Regulierungsregime bzw. regulatorischen Eingriffe in den Markt vor. In diesem Zusammenhang wird zwischen drei Regulierungsregimen unterschieden, nämlich dem Zeitraum vor dem Jahr 2006 (Regulierungsregime I), dem Zeitraum von 2006 bis 2012 (Regulierungsregime II) sowie dem Zeitraum von 2012 bis heute (Regulierungsregime III).

In Abschnitt 4 erfolgt die Berechnung der Kanalisierungsquote im Bereich des gewerblichen Automatenspiels für alle drei Regulierungsregime und auf Basis der zur Verfügung stehenden Datengrundlage wird jeweils die Größe des Schwarzmarkts berechnet. Zudem wird auf die breite Spannweite der Kanalisierungsquoten auf Landesebene eingegangen, die sich aus den auf Grundlage des GlüStV 2012 (sowie des GlüStV 2021) auf Ebene der Bundesländer erlassenen differenzierten regulatorischen Rahmenbedingungen ergibt.

In Abschnitt 5 wird ein Index entwickelt, der die drei unterschiedlichen Regulierungsregime hinsichtlich ihrer kanalisierenden Wirkung bewertet. Durch den Vergleich der berechneten Indizes mit den in Abschnitt 4 ermittelten Kanalisierungsquoten können Rückschlüsse auf die zukünftige Entwicklung des legalen und illegalen Angebots im Bereich des gewerblichen Automatenspiels gezogen und potenzieller Handlungsbedarf aufgezeigt werden. Abschnitt 6 quantifiziert, unter Berücksichtigung der berechneten Kanalisierungsquoten, die dem Fiskus durch den grassierenden Schwarzmarkt entgangenen Steuereinnahmen. Die Studie schließt mit einem Fazit in Abschnitt 7.

2. Geldspielgeräte als Teil des deutschen Glücksspielmarktes

Spielgeräte mit Gewinnmöglichkeit sind vorrangig in der Gewerbeordnung („GewO“)¹ und der Spielverordnung („SpielV“)² reguliert. Diese Spielgeräte, deren Bauart von der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt („PTB“) zugelassen wird, bilden das legale gewerbliche Automatenspiel in Deutschland. Der Spielort, also das Angebot von Geldspielgeräten in Spielhallen und Gaststätten, wird seit 2012 ergänzend auch im Glücksspielstaatsvertrag der Bundesländer³ reguliert, wodurch das gewerbliche Automatenspiel regulatorisch dem Glücksspielwesen in Deutschland zugeordnet worden ist.

Das legale Glücksspielwesen in Deutschland umfasst verschiedene Segmente. Dazu gehören neben den gewerblichen Geldspielgeräten in Spielhallen und gastronomischen Betrieben die staatlichen, im Deutschen Lotto- und Totoblock („DLTB“) organisierten Lotterien, weitere Spielbanken, Sportwetten, Pferdewetten, Klassen-, Sozial- und Sparlotterien sowie seit dem 1. Juli 2021 auch die Online-Glücksspielformen virtuelles Automatenspiel, Online-Poker und Online-Casinospiele. Der Bruttoumsatz der Automatenwirtschaft lag im Jahr 2021 bei knapp fünf Milliarden Euro (vgl. IW Consult 2023, S. 13). Neben Geldspielgeräten umfasst diese Branche auch andere Unterhaltungsgeräte (bspw. Flipperautomaten) und Sportspielgeräte, wie Kicker, Darts oder Billard. Geldspielgeräte dominieren allerdings und erwirtschaften mehr als 99 Prozent aller Umsätze (vgl. Vieweg 2022, Tabelle 2).

Für den Betrieb von Geldspielgeräten ist sowohl eine betreiberbezogene Aufstellerlaubnis als auch eine standortbezogene Geeignetheitsbestätigung erforderlich (vgl. § 33c GewO). Hinzu kommen je nach Aufstellort weitere erforderliche Genehmigungen gemäß GlüStV. Laut § 1 SpielV dürfen Geldspielgeräte grundsätzlich in Spielhallen, in Wettannahmestellen der konzessionierten Buchmacher nach § 2 des Rennwett- und Lotteriegengesetzes (es sei denn, in der Wettannahmestelle werden Sportwetten vermittelt), in Beherbergungsbetrieben und in den Räumen von Schank- oder Speisewirtschaften aufgestellt werden. In Spielbanken können Glücksspielautomaten betrieben werden, die von gewerblichen Geldspielgeräten in Spielhallen oder gastronomischen Betrieben klar abzugrenzen sind. Sie unterliegen nicht der für Geldspielgeräte geltenden GewO in Verbindung mit der SpielV, sondern werden durch landesspezifische (Spielbanken-)Gesetze und Verordnungen reglementiert (vgl. u. a. DIW Econ 2022, S. 6).

Die Automatenwirtschaft lässt sich in drei Wertschöpfungsstufen gliedern, nämlich in die Herstellung, den Handel und die Aufstellung von Geldspielgeräten in Spielhallen und Gastronomiebetrieben. In den letzten Jahren erfolgte jedoch zunehmend eine Verschmelzung der ersten beiden Stufen, da die Hersteller ihren Direktvertrieb stark ausgebaut haben (vgl. Vieweg 2022, S. 10).

¹ Gewerbeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202), die zuletzt durch Artikel 21 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2606) geändert worden ist.

² Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (Spielverordnung- SpielV), in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Januar 2006 (BGBl. I S. 280), die zuletzt durch Artikel 4 Absatz 61 des Gesetzes vom 18. Juli 2016 (BGBl. I S. 1666) geändert worden ist.

³ Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021- GlüStV 2021) vom 29. Oktober 2020, zuletzt geändert durch Staatsvertrag vom 7./24. März 2022, sowie Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland in der Fassung des Ersten Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 15. Dezember 2011 (Glücksspielstaatsvertrag- GlüStV 2012), zuletzt geändert durch den 3. GlüÄndStV vom März/April 2019.

Es existieren insgesamt fünf etablierte Hersteller von Geldspielgeräten in Deutschland, welche auch jeweils als Handelsunternehmen tätig sind. Dabei handelt es sich um Apex, Bally Wulff, die Gauselmann Gruppe, die Löwen Gruppe und psmtec. Die Automatenhersteller und Handelsunternehmen erwirtschafteten im Jahr 2021 einen Nettoumsatz von etwa 577 Millionen Euro, was einem Anteil am Gesamtumsatz der Branche von 12,1 Prozent entspricht (vgl. IW Consult 2023, S. 17). Der Bereich der Automatenaufstellunternehmen stellt den deutlich größeren Teil der Branche dar. Hierbei handelt es sich um die Betreiber von Geldspiel- und Unterhaltungsgeräten sowohl in ihren eigenen als auch in fremden Räumlichkeiten. Insgesamt existieren rund 6.000 kleine und mittelständische Unternehmen, die im Jahr 2021 Nettoumsätze in Höhe von rund 4,2 Milliarden Euro erwirtschafteten. Damit besitzen sie einen Anteil am Gesamtmarkt von etwa 87,9 Prozent. Die beiden größten Automatenhersteller und -händler, die Gauselmann Gruppe und die Löwen Gruppe, sind zugleich auch Betreiber.

Die Automatenwirtschaft hatte nicht nur infolge von regulatorischen Eingriffen, sondern auch aufgrund der Corona-Pandemie und mit ihr verbundener temporärer Betriebsschließungen in den Jahren 2020 und 2021 große Umsatzeinbußen zu verzeichnen: So umfasste der Gesamtmarkt im Jahr 2019 noch ein Bruttoumsatzvolumen von rund sechs Milliarden Euro.

3. Regulierungsregime im Zeitverlauf

Das gewerbliche Automatenspiel in Deutschland ist ein auf mehreren Ebenen hoch regulierter Wirtschaftszweig. Grundlagen sind die GewO sowie die gemäß § 33f GewO erlassene SpielV als die für die Entwicklung, Herstellung und Aufstellung von Unterhaltungsspielgeräten mit Gewinnmöglichkeiten entscheidenden Regelwerke. Zusätzlich bestehen weitere bundesrechtliche Regelwerke (z.B. Baugesetzbuch - BauGB, Jugendschutzgesetz - JuSchG, Gaststättengesetz - GastG etc.) und landesrechtliche Regelungen mit Bezug zum gewerblichen Automatenspiel. Auf Landesebene bildet heute vor allem der Glücksspielstaatsvertrag die Basis für die in den jeweiligen Bundesländern geltenden spielhallenbezogenen Regelungen.

Die nachfolgenden Abschnitte 3.1 bis 3.3 erläutern zunächst die jeweiligen Änderungen und Anpassungen der verschiedenen Regulierungsregime, ehe Abschnitt 3.4 die sich daraus ergebenden Sachverhalte mit einem Zwischenfazit darstellt.

3.1 Regulierungsregime I: Zeitraum vor dem Jahr 2006

1951 trat die erste bundeseinheitliche Verordnung für Geldspielgeräte in Kraft.⁴ Spielautomaten waren zu dieser Zeit noch sehr simpel und wurden bis Anfang der 1960er Jahre mechanisch betrieben. Dementsprechend gab es nur wenige einfache Regelungen, beispielsweise bezüglich der maximalen Anzahl an Geldspielgeräten, der Bauartvorschrift, des Maximizeinsatzes und des Maximalgewinns. Als die mechanischen Automaten durch elektromechanische Geräte ersetzt wurden, brachte dies neue Gestaltungsmöglichkeiten mit sich. Manipulationen an den Geräten nahmen zu. Daher wurde 1962 die Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (SpielV) erlassen, welche die Bauartanforderungen erweiterte und präziserte (vgl. Richter 2019). An den in der SpielV geltenden Anforderungen änderte sich im Laufe der nächsten Jahrzehnte nichts Grundsätzliches. Gelegentlich kam es zu Anpassungen des Maximizeinsatzes im Rahmen der allgemeinen Preisentwicklung, wie beispielsweise 1993, als dieser auf 0,40 Deutsche Mark angehoben wurde.⁵ Ansonsten blieb es bei nur geringfügigen Änderungen, mit denen der Gesetzgeber auf die technologische Weiterentwicklung der Geräte zu reagieren versuchte (vgl. Richter 2019, S. 423 f.).

Die Anpassungen der Regulierungen waren jedoch unzureichend und wurden der technologischen Entwicklung zunehmend nicht mehr gerecht. So waren die Rahmenbedingungen des gewerblichen Automatenspiels spätestens ab Anfang der 1990er Jahre technisch überholt und das Angebot daher im Marktumfeld zunehmend unattraktiv geworden (vgl. Vieweg 2020, S. 4). Dies war einer der Hauptgründe, warum sich ab diesem Zeitpunkt immer mehr so genannte „Fun-Game-Automaten“ im Markt durchsetzen konnten. Bei diesen Automaten handelte es sich nicht um Geldspiel-, sondern um Unterhaltungsautomaten, die keinen Geldgewinn anboten. Damit unterlagen diese Geräte auch nicht den strengen bauartspezifischen Regulierungen der SpielV, was sie für die Spielenden attraktiver machte. Es gab keine Begrenzung des Einsatzes oder des Gewinns. Die Spiele waren zudem deutlich schneller.

⁴ Vgl. Verordnung zur Durchführung des § 33d der Gewerbeordnung vom 22. Mai 1935 (RGBl. I S.683) in der Fassung der Verordnung vom 27. Juli 1951 (BGBl. I S. 748).

⁵ Im Zuge der Währungsumstellung 2002 wurde der Maximizeinsatz von 0,40 DM auf 0,20 Euro angepasst.

Problematisch war in diesem Zusammenhang der zunehmend missbräuchliche Gebrauch dieser Automaten. Der Missbrauch bestand darin, dass Spielende die gewonnenen Punkte oder „Token“ illegalerweise beim Personal in Geldgewinne eintauschen konnten, wodurch sie in direkte Konkurrenz zu den legalen gewerblichen Geldspielgeräten rückten (vgl. DIW Econ 2021, S. 13). Punkte/„Token“ entwickelten sich im Bereich der illegalen Glücksspielautomaten zunehmend zum geldwerten Währungsäquivalent, das zwischen Spielenden und illegal agierenden Betreibern gehandelt wurde.

3.2 Regulierungsregime II: Zeitraum von 2006 bis 2012

Die Dysfunktionalität des bisherigen Regulierungsregimes im Bereich des gewerblichen Automatenspiels wurde zunehmend offenkundig. Unter den geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen war ein Schwarzmarkt entstanden, der sich der Regulierung entzog und somit keinerlei Jugend- und Spielerschutz bot. Daher kam es 2006 mit der fünften Novelle der SpielV zu einem regulatorischen Paradigmenwechsel, der vor allem die Ziele verfolgte, das legale gewerbliche Automatenspiel konkurrenzfähig zu machen, im Umkehrschluss den illegalen Fun-Game-Markt auszutrocknen und die Spielenden erfolgreich zurück in den geordneten und überwachten Bereich zu kanalisieren.

Viele veraltete, noch aus der Zeit der mechanischen Geldspielgeräte stammende, Regeln wurden überarbeitet. Stattdessen wurden dem Spieler- und Jugendschutz dienende Rahmenparameter definiert, in deren engen Grenzen die Spieleentwicklung ohne zusätzliche Detailregelungen erfolgen konnte. Die neu eingeführten bzw. überarbeiteten Regelungen lassen sich in Spielmerkmale sowie Aufstell- und Zugangsmerkmale untergliedern:

Spielmerkmale:

- Die Mindestdauer eines einzelnen Spiels wurde von zwölf auf fünf Sekunden herabgesetzt.
- Der durchschnittliche Stundenverlust wurde auf 33 Euro begrenzt.
- Der maximale Verlust pro Stunde wurde auf 80 Euro, der maximale Gewinn pro Stunde auf 500 Euro begrenzt.
- Unverändert blieben der maximale Einsatz pro Spiel (0,20 Euro) und der maximale Gewinn pro Spiel (zwei Euro).
- Neu eingeführt wurde eine automatische fünfminütige Spielpause nach einer Stunde ununterbrochenem Spiel an einem Automaten.
- Die Speicherung von Geldbeträgen in Einsatz- und Gewinnspeichern wurde bei Geldannahme auf maximal 25 Euro begrenzt.

Aufstell- und Zugangsmerkmale:

- In einer Spielhallenkonzession durfte pro zwölf Quadratmeter Grundfläche (bis 2006: 15 Quadratmeter) maximal ein Geldspielgerät aufgestellt werden. Die Gesamtzahl an Geldspielgeräten pro Spielhallenkonzession durfte zwölf nicht überschreiten (bis 2006: zehn).
- Fun-Game-Automaten wurden verboten.

- In Gaststätten wurde die Anzahl an maximal zulässigen Geldspielgeräten von zwei auf drei angehoben. Der Ausschluss minderjähriger Spieler (§ 6 Abs. 2 JuSchG) musste bei bis zu zwei aufgestellten Geräten durch eine ständige Aufsicht und bei drei aufgestellten Geräten durch zusätzliche technische Sicherungsmaßnahmen an den Geräten sichergestellt sein.

Tabelle 1 vergleicht die wichtigsten regulatorischen Vorgaben für das gewerbliche Automatenspiel der Regulierungsregime bis zum Jahr 2006 einerseits und in den Jahren 2006 bis 2012 andererseits.

Tabelle 1: Vergleich zentraler regulatorischer Vorgaben für das gewerbliche Automatenspiel in Deutschland bis zum Jahr 2006 und von 2006 bis 2012

Merkmal	Regulierungsregime I: Zeitraum vor dem Jahr 2006	Regulierungsregime II: Zeitraum von 2006 bis 2012
Mindestspieldauer	Zwölf Sekunden	Fünf Sekunden
Maximaler durchschnittlicher Stundenverlust	28,96 EUR	33 EUR
Maximaler Stundengewinn	600 EUR	500 EUR
Maximaler Stundenverlust	60 EUR	80 EUR
Einsatzgrenze je Spiel	0,20 EUR	0,20 EUR
Gewinngrenze je Spiel	2 EUR	2 EUR
Spielpause	---	Fünf Minuten nach einer Stunde ununterbrochenem Spiel an einem Gerät
Aufstellung von Geldspielgeräten in Spielhallenkonzessionen	Maximal ein Gerät pro 15 Quadratmeter Grundfläche – maximal zehn Automaten	Maximal ein Gerät pro zwölf Quadratmeter Grundfläche – maximal zwölf Automaten
Aufstellung von Geldspielgeräten in Gastronomiebetrieben	Maximal zwei Geräte	Maximal drei Geräte
Fun-Game-Automaten	---	Verboten
Maximal gespeicherter Geldbetrag bei der Geldannahme	---	25 EUR

Quelle: DICE Consult basierend auf Spielverordnung (1993 und 2006), BR-Drs. 655/05.

Insgesamt führten diese Anpassungen dazu, dass dem gewerblichen Automatenenspiel eine Perspektive gegeben wurde, um den Wettbewerb mit der illegalen Konkurrenz, anderen terrestrischen Spielangeboten und dem Spiel im Internet bestehen zu können. Automatenhersteller wurden flexibler in der Gestaltung der Spiele und konnten somit neue innovative Spielangebote entwickeln. Für die Spielenden wurde das Spiel an legalen Geldspielgeräten im Vergleich zu illegalen Angeboten deutlich attraktiver. Die eingeführten Regeln boten ein großes Potenzial, das Spiel wieder stärker in legale Bahnen zu kanalisieren (vgl. Abschnitt 4.2.2).

3.3 Regulierungsregime III: Zeitraum von 2012 bis heute

Im Regulierungsregime III, also dem Zeitraum von 2012 bis heute, kam es im Vergleich zum Vorgängerregime zu mehreren regulatorischen Eingriffen. Zum einen trat im Jahr 2012 eine neue Fassung des Glücksspielstaatsvertrages (Erster Staatsvertrag zur Änderung des GlüStV- GlüStV 2012) in Kraft. In dieser wurden erstmals Regelungen zum gewerblichen Automatenenspiel aufgenommen und damit von der Kompetenzübertragung des Rechts der Spielhallen auf die Länder durch die Föderalismusreform I im Jahr 2006 (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) Gebrauch gemacht. Der GlüStV 2012 wurde durch den am 1. Juli 2021 in Kraft getretenen Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens (Glücksspielstaatsvertrag 2021- GlüStV 2021) abgelöst. Abschnitt 3.3.1 beschreibt die wichtigsten das gewerbliche Automatenenspiel betreffenden Regelungen beider Staatsverträge. Neben diesen Regelungen auf Landesebene erfolgte im Jahr 2014 mit Inkrafttreten der sechsten bzw. siebten Novelle der SpielV ein weiterer regulatorischer Eingriff in den Markt auf Bundesebene. Die dort normierten Maßnahmen werden ausführlich in Abschnitt 3.3.2 beschrieben.

3.3.1 Glücksspielstaatsverträge 2012 und 2021

Mit dem am 1. Juli 2012 in Kraft getretenen GlüStV 2012 wurde die Automatenwirtschaft erstmals in die glücksspielrechtliche Regulierung der Länder einbezogen (§ 2 Abs. 3, 4 GlüStV 2012). Die Föderalismusreform I im Jahr 2006 verortete die gesetzgeberische Kompetenz für das Recht der Spielhallen (Erlaubnis und Betrieb) ausschließlich bei den Ländern (vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG).⁶ Somit unterfiel ab 2012 auch das gewerbliche Automatenenspiel in Spielhallen und Gaststätten dem staatsvertraglichen Kanalisierungsziel,

„durch ein begrenztes, eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellendes Glücksspielangebot den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken, sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken“ (§ 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV 2012).

Zur Umsetzung des GlüStV 2012 wurden auf Länderebene inhaltlich unterschiedliche Ausführungsgesetze beschlossen. Neben Aspekten zur Ausgestaltung und zum Betrieb von Spielhallen (Werbeverbote, Mindestsperrzeiten etc.) fokussierten sich die Regelungen im Bereich des gewerblichen Automatenspiels

⁶ Vgl. auch Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 7. März 2017 (1 BvR 1314/12 u.a., BVerfGE 145, 20 ff. (1. Leitsatz)), verfügbar unter: https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2017/03/rs20170307_1bvr131412.html, abgerufen am 14. März 2023.

vor allem auf eine quantitative Beschränkung der Zahl der Spielhallen. Als sehr einschneidend haben sich hier das Verbot von Mehrfachkonzessionen (d.h. mehrere Spielhallenkonzessionen in einem Gebäude oder Gebäudekomplex) und die Festlegung von Mindestabständen zwischen Spielhallen erwiesen. Für Bestandsspielhallen wurden Übergangsregelungen geschaffen, sodass Mehrfachkonzessionen bis zum 1. Juli 2017 weiterbetrieben werden durften und auch die Abstandsregeln erst ab diesem Zeitpunkt anzuwenden waren. Nach dieser Übergangsfrist mussten Spielhallen, welche die neuen Vorgaben nicht einhalten konnten, geschlossen werden. Auf der Grundlage von spezifischen Regelungen der Bundesländer wurden teilweise Verlängerungen der Übergangs- bzw. Ausnahmeregelungen normiert (vgl. Vieweg 2022, S. 8 und S. 10). Auch verschoben notwendige gerichtliche Klärungen von Rechtsfragen den Zeitpunkt der Anwendung der quantitativen Einschränkungen.

Der GlüStV 2012 galt bis zum 30. Juni 2021. Am 1. Juli 2021 trat der GlüStV 2021 in Kraft. Die bisher geltenden staatsvertraglichen Regeln für das gewerbliche Automatenenspiel wurden in den GlüStV 2021 übernommen. Allerdings wurde eine Möglichkeit für die Bundesländer geschaffen, für Bestandsspielhallen befristete Ausnahmeregelungen in Bezug auf das Verbot von Mehrfachkonzessionen zu schaffen, sofern bei diesen Standorten besondere qualitative Voraussetzungen erfüllt werden, wie z. B. ein Sachkundenachweis des Betreibers mit Prüfung, besondere Schulungen des Personals sowie eine alle zwei Jahre zu wiederholende Zertifizierung durch eine akkreditierte Prüforganisation. Einige Bundesländer haben diesen qualitativen Regulierungsansatz auch auf Ausnahmen von Mindestabstandsregelungen übertragen. Bislang (Stand: Februar 2023) haben zwölf Bundesländer Entscheidungen über den Fortbestand der Übergangsregeln getroffen. Bayern, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen optierten für eine im Konkreten unterschiedlich ausgestaltete Nutzung der im GlüStV 2021 normierten Ausnahme vom Verbot von Mehrfachkonzessionen. In diesen Bundesländern sind weiterhin Mehrfachkonzessionen für Bestandsspielhallen mit unterschiedlichen Befristungen möglich. Hamburg, Bremen und Sachsen haben Mehrfachkonzessionen grundsätzlich verboten; Baden-Württemberg und Berlin haben ebendies angekündigt. In Sachsen-Anhalt enthält ein im parlamentarischen Verfahren befindlicher Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen sowohl eine an qualitative Voraussetzungen geknüpfte Kann-Regelung eines Ausnahmetatbestands für den Mindestabstand als auch den Gebrauch der Öffnungsklausel gemäß § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 für Mehrfachkonzessionen. Im Saarland befindet sich ein neuer strikter Gesetzentwurf zur Änderung des Saarländischen Spielhallengesetzes ohne landesrechtliche Umsetzung des § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 im Gesetzgebungsverfahren.

Alle Bundesländer haben mittlerweile Mindestabstände zwischen Spielhallen normiert. Diese liegen zwischen 50 und 500 Metern. Zudem existieren in 13 von 16 Bundesländern Mindestabstände zu Kinder- und Jugendeinrichtungen; in Bayern, Brandenburg und im Saarland existieren diese bislang nicht. Sperrzeitvorgaben, wonach Spielhallen in definierten Zeiten geschlossen sein müssen, existieren wiederum in allen Bundesländern. Die geltende SpielV (Bundesrecht) legt weiter fest, dass in einer Spielhallenkonzession maximal zwölf Geräte aufgestellt werden dürfen. Auf Grundlage der Kompetenzübertragung des Rechts der Spielhallen haben manche Länder diese Zahl landesrechtlich weiter reduziert. So dürfen in Berlin und Hamburg nur jeweils acht Geräte betrieben werden, in Thüringen zehn (wobei hier eine Erhöhung auf zwölf Geräte bei zertifizierten Unternehmen möglich ist).

Die Vorgaben bezüglich der Mindestabstände, Sperrzeiten und sonstigen Aufstellungsbegrenzungen sind von Bundesland zu Bundesland sehr unterschiedlich. Tabelle 2 vergleicht die relevantesten landesgesetzlichen Regelungen tabellarisch.

Tabelle 2: Vergleich zentraler landesgesetzlicher Regelungen für den Betrieb von Spielhallen (Stand: 2/2023)

Bundesland	Mindestabstand zwischen Spielhallen	Mindestabstand zu Kinder- und Jugendeinrichtungen	Sperrzeit	Sonstiges
BW	500 m	500 m	0-6 Uhr	
BY	500 m (250 m für Bestandsspielhallen)	---	3-9 Uhr	
BE	500 m	Nicht in räumlicher Nähe	3-11 Uhr	Max. acht Geräte pro Spielhalle, generelles Verbot von Speisen und Getränken
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)	Generelles Verbot von Speisen und Getränken, Mindestzutrittsalter : 21 Jahre
HH	500 m (Reeperbahn und Steindamm: 100 m)	Nicht in räumlicher Nähe	5-12 Uhr (Reeperbahn und Steindamm: 6-9 Uhr)	Max. acht Geräte pro Spielhalle
HE	300 m (Ausnahmen bei Einhaltung qualitativer Voraussetzungen möglich)	300 m zu Schulen der Sekundarstufen I und II (Ausnahmen bei Einhaltung qualitativer Voraussetzungen möglich)	4-10 Uhr	
MV	500 m	500 m zu Schulen oberhalb des Primärbereichs	2-8 Uhr	
NI	100 m (Festlegung seitens der Gemeinden zwischen 50 m und 500 m möglich)	Relevant bei Auswahlverfahren zwischen Spielhallen	0-6 Uhr	Verbot der unentgeltlichen Abgabe von Speisen und Getränken, Mindestzutrittsalter : 21 Jahre (ab 4/2023)
NW	350 m (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	Verbot der entgeltlichen Abgabe von Speisen und Getränken
SN	250 m	250 m zu allgemeinbildenden Schulen	23-6 Uhr (Verkürzung auf mindestens 3 Stunden möglich)	
SA	200 m	200 m	Mindestens 3 Stunden	
SH	300 m (100 m für Bestandsspielhallen)	300 m zu Kinder- (ab 6 Jahre) und Jugendeinrichtungen (100 m für Bestandsspielhallen)	5-10 Uhr	Generelles Verbot von Speisen und Getränken
TH	500 m (100 m bei Einhaltung qualitativer Voraussetzungen möglich)	Nicht in unmittelbarer Nähe, Wegstrecke von 300 m (100 m bei Einhaltung qualitativer Voraussetzungen möglich)	1-9 Uhr (Verkürzung auf mindestens 3 Stunden möglich)	Maximal 10 Geräte pro Spielhalle (Erhöhung auf 12 bei Zertifizierung), Verbot der Verabreichung von Speisen

Quelle: DICE Consult basierend auf den spielhallenbezogenen gesetzlichen Regelungen der Länder (Stand: Februar 2023).

Die durch die GlüStV 2012 und 2021 sowie die in Folge erlassenen spielhallenbezogenen Länderregelungen geschaffene quantitative Verknappung des legalen Angebots erhöhte die Gefahr von Verdrängungseffekten in den illegalen Bereich.

3.3.2 Sechste/Siebte Novelle der Spielverordnung (2014) und aktuelle Situation

Mit Inkrafttreten der sechsten Novelle der SpielV im November 2014 kam es zusätzlich zum GlüStV 2012 auch auf Bundesebene zu einer Verschlechterung der regulatorischen Rahmenbedingungen für das legale gewerbliche Automatenspiel:

- Der maximale Verlust pro Stunde wurde auf 60 Euro (vormals 80 Euro), der maximale Gewinn pro Stunde auf 400 Euro (vormals 500 Euro) begrenzt.
- Der durchschnittliche Stundenverlust wurde auf 20 Euro reduziert. Zuvor lag diese Begrenzung bei 33 Euro.

- Zu der fünfminütigen Pause nach einer Stunde Spiel trat zusätzlich der vorgeschriebene Spielabbruch nach drei Stunden hinzu. Zu Beginn dieses Ruhezustandes sind die Geldspeicher zu entleeren und sämtliche Zählerstände eines Geldspielautomaten auf null zu setzen.
- Der automatische Geldeinsatz wurde abgeschafft. Die Spielenden müssen jedes einzelne Spiel im Fünf-Sekunden-Takt per Tastendruck manuell starten.
- Der maximal gespeicherte Geldbetrag bei der Geldannahme wurde von 25 Euro auf zehn Euro gesenkt.
- Zur Bespielung eines Gerätes muss ein so genanntes "gerätegebundenes, personenungebundenes Identifikationsmittel" (Freischaltmedium oder ein Code) ausgehändigt werden, wobei jedem Spielenden nur ein Identifikationsmittel ausgehändigt werden darf. Der Gesetzgeber verfolgte mit dieser Regelung den Ausschluss des gleichzeitigen Bespielens mehrerer Geräte durch den einzelnen Spielenden.
- In Gaststätten wurde die Anzahl an maximal zulässigen Geldspielautomaten von drei auf zwei Geräte reduziert.
- Unverändert blieben weiterhin der maximale Einsatz pro Spiel (0,20 Euro) und der maximale Gewinn pro Spiel (zwei Euro).
- Die Mindestspieldauer je Einzelspiel beträgt weiterhin fünf Sekunden.

Ende 2014 wurde die sechste SpielV-Novelle durch die siebte Novellierung der SpielV ergänzt. Diese legte fest, dass Geldspielgeräte, deren Bauart vor dem 10. November 2014 zugelassen wurde, bis zum 10. November 2018 weiterbetrieben werden durften. Die beschriebenen Regelverschärfungen wurden im Markt daher größtenteils erst Ende 2018 in der Praxis wirksam (vgl. DIW Econ 2022, S. 15). Die reduzierte maximal zulässige Anzahl an Geldspielgeräten in der Gastronomie galt ab dem 10. November 2019. Zu diesem Zeitpunkt musste das bis dahin zulässige dritte Geldspielgerät abgebaut werden (vgl. BMWK 2021, S. 2). Tabelle 3 fasst diese Regeln nochmals zusammen und vergleicht sie mit den beiden vorangegangenen Regulierungsregimen.

Tabelle 3: Vergleich zentraler regulatorischer Vorgaben für das gewerbliche Automatenenspiel in Deutschland gemäß SpielV bis 2006, von 2006 bis 2014 und seit 2014

Merkmal	Regulierungsregime I: Zeitraum vor dem Jahr 2006	Regulierungsregime II: Zeitraum von 2006 bis 2014	Regulierungsregime III: Zeitraum von 2014 bis heute
Mindestspieldauer	Zwölf Sekunden	Fünf Sekunden	Fünf Sekunden
Maximaler durchschnittlicher Stundenverlust	28,96 EUR	33 EUR	20 EUR
Maximaler Stundengewinn	600 EUR	500 EUR	400 EUR

Maximaler Stundenverlust	60 EUR	80 EUR	60 EUR
Einsatzgrenze je Spiel	0,20 EUR	0,20 EUR	0,20 EUR
Gewinngrenze je Spiel	2 EUR	2 EUR	2 EUR
Spielpause	---	Fünf Minuten nach einer Stunde Spiel	Fünf Minuten nach einer Stunde Spiel, Spielabbruch nach drei Stunden Spiel
Aufstellung von Geldspielgeräten in Spielhallenkonzessionen	Ein Geldspielgerät pro 15 Quadratmeter Grundfläche – maximal zehn Geräte	Ein Geldspielgerät pro zwölf Quadratmeter Grundfläche – maximal zwölf Geräte	Ein Geldspielgerät pro zwölf Quadratmeter Grundfläche – maximal zwölf Geräte
Aufstellung von Geldspielgeräten in Gastronomiebetrieben	Maximal zwei Geräte	Maximal drei Geräte	Maximal zwei Geräte
Fun-Game-Automaten	---	Verboten	Verboten
Maximal gespeicherter Geldbetrag bei der Geldannahme	---	25 EUR	10 EUR
Automatischer Geldeinsatz	Ja	Ja	Nein
Verwendung gerätegebundener und personenungebundener Identifikationsmittel	Nein	Nein	Ja

Quelle: DICE Consult basierend auf Spielverordnung (1993, 2006 und 2014), BR-Drs. 655/05.

Der Vergleich der verschiedenen Regulierungsregime zeigt, dass die sechste Novelle der SpielV Ende 2014 restriktivere Rahmenbedingungen geschaffen hat, die im Markt ab Ende 2018 bzw. Ende 2019 ihre volle Wirkung entfalteten. Durch den verpflichtenden Abbau des dritten Geldspielgeräts in Gastronomiebetrieben kam es zudem zu einer starken quantitativen Reduzierung des Angebots. Unberührt blieben allerdings die Einsatz- und Gewinn Grenzen je Spiel (20 Cent, zwei Euro). Diese gelten mittlerweile trotz allgemeiner Preisentwicklung und mehreren Inflationsschüben unverändert seit 1993. Unter der Berücksichtigung der Inflation kam es von 1993 bis zum Jahr 2019 zu einem Rückgang des Geldwertes von über 30 Prozent. Ab dem Jahr 2020 kam es aufgrund unterschiedlicher Krisen zu einer bis heute anhaltend hohen Inflationsrate. Daraus resultiert, dass der Rückgang des Geldwertes zwischen 1993 und 2023 sogar bei über 40 Prozent liegt. Dies bedeutet, der Höchsteinsatz von nominal 20 Cent aus dem Jahr 1993 entsprach im Jahr 2019 nur noch einem geldwerten Einsatz von 13 Cent bzw. im Jahr 2023

nur noch einem geldwerten Einsatz von zwölf Cent.⁷ Inflationbereinigt kam es daher im Laufe der Zeit zu einem stetigen Rückgang der Einsatz- und Gewinn Grenzen.

3.4 Zwischenfazit

Die bis 2006 geltende SpielV veraltete zunehmend und bildete den technischen Fortschritt zur Jahrtausendwende nicht mehr adäquat ab, wodurch das gewerbliche Automatenspiel im Marktumfeld immer unattraktiver wurde. Dies führte zu einer massiven Attraktivitätssteigerung illegaler Schwarzmarktangebote bis 2006, insbesondere in Form von Fun-Game-Automaten (missbräuchlich verwendete Unterhaltungsspielgeräte). Um die Regulierung des gewerblichen Automatenspiels kanalisierungsorientiert zu reformieren, kam es im Jahr 2006 zu einem regulatorischen Paradigmenwechsel, der Spielerschutz und Attraktivität der Geldspielgeräte gleichermaßen steigerte. Allerdings erfolgte durch den GlüStV 2012 sowie die sechste Novellierung der SpielV 2014 abermals eine erhebliche restriktive Verschärfung der Regulierungsmaßnahmen.

Zu beobachten sind seitdem Verdrängungseffekte, vor allem Abwanderungsbewegungen der Verbraucher zu stationären Schwarzmarktangeboten. Letztere bieten dem Verbraucher unter Missachtung gesetzlicher Vorgaben und ohne Einhaltung des notwendigen Jugend- und Spielerschutzes ein attraktiveres Spielerlebnis (vgl. Vieweg 2022, S. 20).

Untersuchungen von Trümper deuten darauf hin, dass sich der Markt des gewerblichen Automatenspiels mittlerweile wieder in einer ähnlichen Situation wie vor 2006 befindet, da es deutschlandweit erneut zu einem erheblichen Aufkommen von illegalen Glücksspielautomaten kommt (vgl. Trümper 2020 und 2021). Um dieser Annahme nachzugehen, werden in den folgenden Abschnitten Schwarzmarktgröße bzw. Kanalisierungsquoten im Zeitverlauf berechnet und gezeigt, welchen direkten Einfluss die unterschiedlichen Regulierungsregime in Bezug auf die Erreichung des staatsvertraglich vorgeschriebenen Kanalisierungsziels haben.

⁷ Vgl. <https://www.finanzen-rechner.net/inflationsrechner.php>, abgerufen am 14. März 2023.

4. Kanalisierungsquote im Bereich des gewerblichen Automatenspiels

Die in Abschnitt 3 beschriebenen unterschiedlichen Regulierungsregime hatten einen direkten Einfluss auf die Entwicklung des legalen und illegalen Automatenspielmarktes in Deutschland. Im folgenden Abschnitt wird dieser Einfluss quantifiziert und die Höhe des Schwarzmarktes basierend auf der Anzahl an Geldspielgeräten im Zeitverlauf approximiert. Zunächst wird dafür in Abschnitt 4.1 die zur Verfügung stehende Datengrundlage beschrieben. Auf Basis dieser Daten wird in Abschnitt 4.2 die Angebotsstruktur von Geldspielgeräten im Zeitraum von 1997 bis 2022 dargestellt. Dies schließt die Berechnung des Schwarzmarktes mit ein. In Abschnitt 3.3.1 wurde ebenfalls gezeigt, dass es länderspezifische Unterschiede in den Regulierungsmaßnahmen gibt. Dies führt zu unterschiedlichen Kanalisierungsquoten auf Landesebene, worauf in Abschnitt 4.3 eingegangen wird.

4.1 Datengrundlage

Zunächst werden die verfügbaren Daten zum legalen Markt dargestellt (vgl. Abschnitt 4.1.1). Anschließend folgt eine Beschreibung der vorliegenden Daten zum illegalen Markt (vgl. Abschnitt 4.1.2).

4.1.1 Legaler Markt

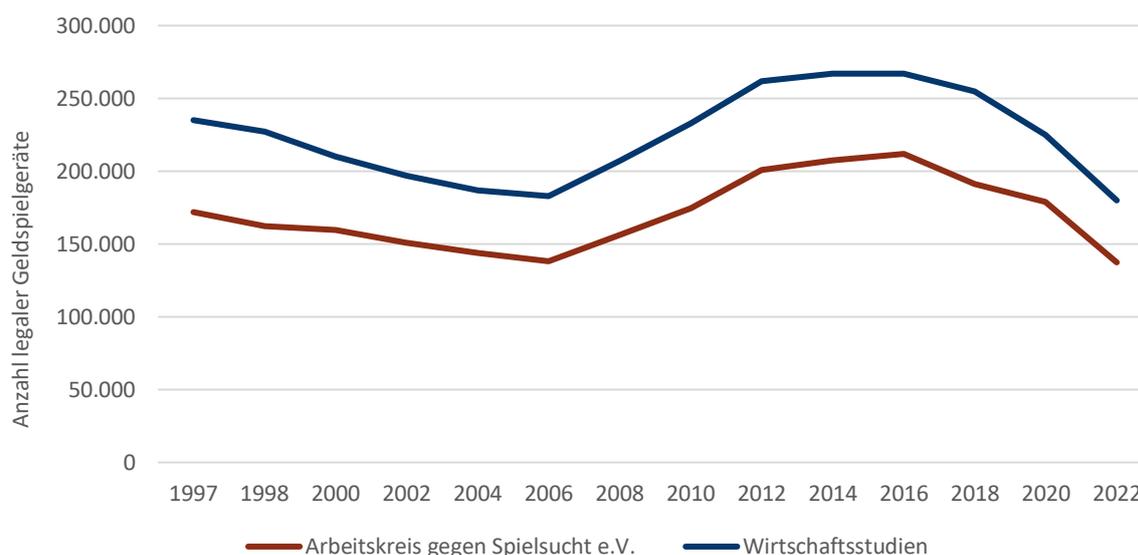
Informationen über die Entwicklung der legalen Angebotsstruktur von Geldspielgeräten in Deutschland können aus zwei unterschiedlichen Quellen entnommen werden. So veröffentlichte Vieweg für die Jahre 2007 bis 2020 jährlich eine beim IFH Köln bzw. beim ifo Institut erschienene Wirtschaftsstudie über die Entwicklung der deutschen Automatenwirtschaft. Für den Betrachtungszeitraum 2021 wurde eine gleich gelagerte Wirtschaftsstudie erstmals von IW Consult erstellt. Die dort angegebenen Marktdaten stammen aus behördlichen Statistiken sowie vom Verband der deutschen Automatenindustrie e.V.. Diesem Verband gehören auch die in Abschnitt 2 genannten Hersteller und Betreiber von Geldspielgeräten an. In den Wirtschaftsstudien (Vieweg 2022, S. 23 und IW Consult 2023, S. 21) ist die Anzahl an legalen Geldspielgeräten in Deutschland von 1995 bis 2022 auf Jahresebene dargestellt.

Neben den Wirtschaftsstudien veröffentlicht auch der Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. im Zwei-Jahres-Rhythmus Untersuchungen der Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland. Diese Daten sind deutlich detaillierter als die Angaben der Wirtschaftsstudien und beziehen sich stets auf den 1. Januar eines Jahres als Stichtag. So wird die Anzahl an Geldspielgeräten jeweils pro Bundesland bzw. Kommune ausgewiesen. Zudem werden Angaben über die Anzahl der Spielhallenstandorte und Spielhallenkonzessionen auf Landes- und kommunaler Ebene gemacht. Die Informationen stammen dabei von den jeweiligen Ordnungs- und Steuerämtern. Allerdings muss beachtet werden, dass bei den in der Studie des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. verwendeten Daten nur Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohnern berücksichtigt werden.⁸ Somit sind die angegebenen Werte geringer als der tatsächliche Gesamtbestand an Spielhallen und Geldspielgeräten in Deutschland.

⁸ Ausnahmen davon sind Nordrhein-Westfalen und das Saarland. Für diese Bundesländer wurden sämtliche Kommunen berücksichtigt.

Für die folgende Analyse wird dennoch auf die detaillierten Angaben des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. zurückgegriffen. Zur Ermittlung des Schwarzmarktes beziehungsweise der Kanalisierungsquote ist es irrelevant, ob die absolute Anzahl an Geldspielgeräten zu gering angegeben wird, da es sich bei der Schwarzmarkt- bzw. Kanalisierungsquote um eine relative Kennzahl handelt. Problematisch wäre es nur dann, wenn die Zahlen des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. im Zeitverlauf eine andere Entwicklung der Angebotsstruktur abbilden würden als die Daten der Wirtschaftsstudien. Dies ist aber nicht der Fall, wie Abbildung 1 zeigt:

Abbildung 1: Vergleich der Angebotsstruktur von Geldspielgeräten in Deutschland von 1997 bis 2022 basierend auf den ermittelten Zahlen der Wirtschaftsstudien zur Automatenwirtschaft und des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V.



Quelle: DICE Consult basierend auf Vieweg (2022), IW Consult (2023) und Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. (1997 bis 2022).

Die blaue Linie bildet die Anzahl an legalen Geldspielgeräten im Zeitverlauf ab, die in den Wirtschaftsstudien angegeben werden. Die rote Linie basiert hingegen auf den Daten der Untersuchungen des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. (Stand: 1. Januar 1997 bis Stand: 1. Januar 2022). Der nahezu identische parallele Verlauf ist offensichtlich. Dies bedeutet, dass sich die Angebotsstruktur in Kommunen mit weniger als 10.000 Einwohnern nicht von der Angebotsstruktur in Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohnern unterscheidet. Die Korrelation beider Kurven liegt bei 97,99 Prozent. Somit ist es unbedenklich, zur Berechnung der Kanalisierungsquote auf die Zahlen des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. zurückzugreifen. Diese absoluten Zahlen werden im Zeitverlauf aufgeschlüsselt nach Spielhallen und Gastronomie in der nachfolgenden Tabelle 4 dargestellt und bilden die Grundlage für die weiteren Berechnungen dieser Studie. Die in Folge ermittelte Anzahl an legalen und illegal betriebenen Geräten ist daher sehr konservativ berechnet, denn der reale Marktbestand würde bei Einbeziehung der Kommunen mit unter 10.000 Einwohnern darüber liegen.

Tabelle 4: Angebotsstruktur legaler Geldspielgeräte in Deutschland von 1997 bis 2022

Jahr	Anzahl legaler Geldspielgeräte in Spielhallen	Anzahl legaler Geldspielgeräte in der Gastronomie*	Gesamtanzahl legaler Geldspielgeräte
1997	73.953	97.777	171.730
1998	73.647	88.535	162.182
2000	80.664	78.823	159.487
2002	81.323	69.413	150.736
2004	82.742	61.055	143.797
2006	85.549	52.584	138.133
2008	105.763	50.428	156.191
2010	126.563	48.129	174.692
2012	154.239	46.591	200.830
2014	156.574	50.829	207.403
2016	155.075	56.812	211.887
2018	143.778	55.332	199.110
2020	134.133	44.603	178.736
2022	104.779	32.604	137.383

*Für die Bundesländer Bayern, Berlin und Hamburg liegen keine vollständigen Daten über den gesamten Zeitraum zur Anzahl an Geldspielgeräten in der Gastronomie vor. Um eine Vergleichbarkeit über die Zeit zu gewährleisten, wurden für diese Bundesländer die Geldspielgeräte in der Gastronomie nicht berücksichtigt. Die dargestellten Zahlen berücksichtigen diese Korrektur bereits.

Quelle: DICE Consult basierend auf Zahlen des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. (1997 bis 2022).

Es lässt sich erkennen, dass die Anzahl an Geldspielgeräten in den Spielhallen bis zur Neuregulierung mit regulatorischem Paradigmenwechsel im Jahr 2006 sogar leicht anstieg. Gleichzeitig kam es aber in der Gastronomie im besagten Zeitraum zu einem starken Rückgang der Gerätezahl. Daraus resultiert, dass sich die Gesamtanzahl an Geldspielgeräten im Regulierungsregime I von 171.730 im Jahr 1997 auf nur noch 138.133 im Jahr 2006 reduzierte. Dies entspricht einem Rückgang von rund 20 Prozent. Mit Inkrafttreten der fünften Novelle der Spielverordnung am 1. Januar 2006 (vgl. Abschnitt 3.2) – Beginn des Regulierungsregimes II – kam es in den Folgejahren in den Spielhallen wieder zu einem Anstieg der Anzahl an Geldspielgeräten. Dies ist darauf zurückzuführen, dass legale Geldspielgeräte durch die angepasste Regulierung im Wettbewerb mit den von Spielenden als Substitut wahrgenommenen Fun-Game-Automaten wieder deutlich attraktiver wurden und deshalb sowie aufgrund des eingeführten Verbots dieser Geräte größtenteils aus den Spielhallen verschwanden. Zudem erlaubte die SpielV 2006 insgesamt zwölf Geldspielgeräte pro Spielhalle anstelle von bis 2006 maximal zehn Geräten. In der Gastronomie ließ

sich dieser Effekt nur bedingt feststellen Die fünfte Novelle der SpielV erlaubte nun drei Geldspielgeräte pro gastronomischem Betrieb (bis 2006: zwei Geräte). Es kam zwar nicht zu einer absoluten Zunahme der Geldspielgeräte in der Gastronomie, die Gesamtzahl sank aber nicht mehr im gleichen Umfang wie in den Jahren vor 2006. Dies liegt auch darin begründet, dass es einen gegenläufigen Effekt gab: Seit Jahren nahm und nimmt die Anzahl an gastronomischen Betrieben ab. Nichtsdestotrotz hatte die Novellierung der SpielV einen stark spürbaren Effekt auf die Gesamtanzahl an Geldspielgeräten. Bis zum Jahr 2012 – Ende des Regulierungsregimes II – ergab sich eine zweijährige durchschnittliche Wachstumsrate von 13,3 Prozent. Mit Inkrafttreten des GlüStV 2012 (vgl. Abschnitt 3.3.1) und der sechsten bzw. siebten Novelle der SpielV Ende 2014 (vgl. Abschnitt 3.3.2) – Beginn des Regulierungsregimes III – entwickelte sich die Regulierung des gewerblichen Automatenspiels wieder restriktiver. Dies hatte einen spürbaren Effekt auf die Entwicklung des Angebots an Geldspielgeräten. Das Wachstum der vorherigen Jahre wurde ausgebremst, ehe es im Jahr 2018 sogar erstmals wieder zu einem absoluten Rückgang der Gesamtanzahl an Geldspielgeräten kam. Im Jahr 2022 betrug dieser Rückgang im Vergleich zum Jahr 2012 knapp 32 Prozent.

4.1.2 Illegaler Markt

Zur Berechnung des illegalen Schwarzmarktes steht neben den Informationen zur Entwicklung des legalen Angebots auch Datenmaterial über die Anzahl an Fun-Game-Automaten in Spielhallen aus den Jahren 1997 bis 2010 zur Verfügung. Die Daten stammen ursprünglich aus Felduntersuchungen des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V.. In diesen Untersuchungen wurden nicht alle in Deutschland befindlichen Fun-Game-Automaten erfasst, sondern Durchschnittswerte der Anzahl an Geräten pro Spielhallenstandort und Spielhallenkonzession ermittelt. Vieweg veröffentlichte 2011 unter Berücksichtigung dieser Informationen erstmals im Rahmen der Wirtschaftsstudie Angaben über die Anzahl an Fun-Game-Automaten in Spielhallen (vgl. Vieweg 2011, S. 14). Bei diesen Zahlen gilt es zwei Aspekte zu beachten:

Zum einen handelt es sich bei den angegebenen Fun-Game-Automaten nur um die reine Anzahl an existierenden, nicht aber um die Anzahl an tatsächlich illegal verwendeten Geräten. Bis zum Jahr 2006 war es nicht verboten, solche Geräte zu betreiben. Die Anzahl der Geräte ist somit nicht deckungsgleich mit der Anzahl an tatsächlich illegal betriebenen Geräten. Es muss aber davon ausgegangen werden, dass diese Geräte großflächig, das heißt mindestens zu 90 Prozent, illegal als Geldspielgeräte betrieben wurden. Zum anderen wird in den Wirtschaftsstudien von Vieweg immer der 31. Dezember als Stichtag für ein entsprechendes Jahr angegeben. Die in dieser Analyse verwendeten Daten des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. beziehen sich aber stets auf den 1. Januar eines Jahres als Stichtag. Zur Gewährleistung der zeitlichen Parallelität der Daten wird daher die Anzahl an illegalen Fun-Game-Automaten gemäß den Wirtschaftsstudien in der vorliegenden Analyse immer für das jeweils darauffolgende Jahr angesetzt.⁹

Tabelle 5 fasst die Informationen über die Anzahl an (illegal betriebenen) Fun-Game-Automaten in den Spielhallen im Zeitraum von 1997 bis 2010 zusammen.

⁹ Zum Beispiel wird in der Wirtschaftsstudie von Vieweg (2011, S. 14) angegeben, dass 1996 67.000 Fun-Game-Automaten existierten. In der vorliegenden Analyse wird diese Zahl für das Jahr 1997 angesetzt.

Tabelle 5: Anzahl an Fun-Game-Automaten in Spielhallen in Deutschland von 1997 bis 2010

Jahr	Anzahl an Fun-Game-Automaten in Spielhallen insgesamt	Anzahl illegal betriebener Fun-Game-Automaten in Spielhallen
1997	67.000	60.300
1998	69.100	62.190
2000	72.500	65.250
2002	80.800	72.720
2004	81.600	73.440
2006	82.300	74.070
2008	8.000	8.000
2010	1.000	1.000

Quelle: DICE Consult, basierend auf Vieweg (2011, S. 14).

Bis zum Jahr 2006 war ein stetiges Wachstum des illegalen Spiels im Bereich der Spielhallen zu beobachten. Wie in Abschnitt 3.2 beschrieben, erfolgte im Jahr 2006 eine Novellierung der SpielV, durch die das Spiel an legalen gewerblichen Geldspielgeräten im Vergleich zu illegalen Angeboten deutlich attraktiver wurde und Fun-Game-Automaten einem generellen gesetzlichen Verbot unterworfen wurden. Da sich die in Tabelle 5 dargestellten Zahlen auf den 1. Januar 2006 beziehen, werden die Auswirkungen der Regulierungsänderungen aufgrund des Zweijahreszyklus der Datenerhebung erst im Jahr 2008 sichtbar. Der Schwarzmarkt in den Spielhallen ging von 74.070 Geräten im Jahr 2006 auf 8.000 Geräte im Jahr 2008 zurück. Es muss beachtet werden, dass ab dem Jahr 2006 sämtliche Fun-Game-Automaten dem Schwarzmarkt zugerechnet werden, da diese mit Inkrafttreten der fünften Novelle der SpielV im Jahr 2006 komplett verboten waren.

Die vorliegenden Informationen unterschätzen aber die Größe des Schwarzmarktes im Zeitraum von 1997 bis 2010, da der Schwarzmarkt nur im Bereich der Spielhallen untersucht wurde. Untersuchungen über den Schwarzmarktumfang in der Gastronomie oder an sonstigen Aufstellorten gibt es nicht. Ab dem Jahr 2012 liefern die dargestellten Informationsquellen zudem gar keine Angaben mehr über die Größe des Schwarzmarktes. Diese ist demzufolge nachfolgend begründet zu ermitteln.

4.2 Berechnung des Schwarzmarktes auf Bundesebene

Die folgenden Abschnitte befassen sich mit der Berechnung des Schwarzmarktes. Aufgrund der in Abschnitt 3 beschriebenen unterschiedlichen Regulierungsregime muss für die verschiedenen Zeiträume jeweils eine eigene Methodik entwickelt werden. Abschnitt 4.2.1 befasst sich zunächst mit der Berechnung des Schwarzmarktes im Zeitraum von 1997 bis 2006 (Regulierungsregime I). In Abschnitt

4.2.2 werden dann die Auswirkungen der fünften Novelle der SpielV auf die Kanalisierungsquote bestimmt (Regulierungsregime II). Nachdem es ab dem Jahr 2012 wieder zu restriktiveren Regulierungsmaßnahmen kam, erfolgte eine erneute Trendwende und das illegale Angebot nahm wieder zu (Regulierungsregime III). Diese Entwicklung wird in Abschnitt 4.2.3 quantifiziert.

4.2.1 Berechnung des Schwarzmarktes im Regulierungsregime I: Zeitraum vor dem Jahr 2006

Den Ausgangspunkt für die Berechnung des Schwarzmarktes stellt das Jahr 1997 dar. Innerhalb des untersuchten Zeitraums befindet sich die Summe aus legalen Geldspielgeräten und illegal betriebenen Glücksspielautomaten in diesem Jahr auf dem Höhepunkt.¹⁰ Wie in Abschnitt 4.1 beschrieben, existierten zu diesem Zeitpunkt 73.953 legale Geldspielgeräte und etwa 67.000 Fun-Game-Automaten, von denen 60.300 Geräte in illegaler Weise betrieben wurden, in den Spielhallen. Zudem gab es 97.777 legale Geldspielgeräte in gastronomischen Betrieben. Eine plausible Annahme zur Ermittlung der Anzahl an illegal betriebenen Geräten in der Gastronomie wäre jene, dass das Verhältnis zwischen legalen Geldspielgeräten und illegal betriebenen Geräten in den Spielhallen der Relation in der Gastronomie entspricht.

1997 befanden sich 43,1 Prozent aller legalen Geldspielgeräte in Spielhallen und 56,9 Prozent in der Gastronomie. Überträgt man dieses Verhältnis auf die 60.300 illegal betriebenen Fun-Game-Automaten in den Spielhallen, so resultieren daraus etwa 79.608 illegal betriebene Fun-Game-Automaten in der Gastronomie.¹¹ Allerdings dürfte dadurch die Anzahl an illegal betriebenen Fun-Game-Automaten zu hoch eingeschätzt werden. Denn in Spielhallen existierte aufgrund der in der SpielV vorgegebenen Mindestfläche pro betriebenem Geldspielgerät deutlich mehr Platz, auf dem illegal betriebene Fun-Game-Automaten aufgestellt werden konnten, als in gastronomischen Betrieben. Daher wird die Anzahl an illegal betriebenen Fun-Game-Automaten in der Gastronomie mittels der Heuristik des geometrischen Mittels bestimmt (siehe bspw. Weinstein 2012, S. 5 f.). Geht man konservativ davon aus, dass sich die tatsächliche Anzahl an illegal betriebenen Fun-Game-Automaten innerhalb eines Intervalls von mindestens 30 und höchstens 90 Prozent der errechneten 79.608 Geräten bewegt, so liegt geometrische Mittel, welches sich aus der Wurzel des Produkts der beiden Schwellenwerte bildet, bei 51,96 Prozent. Um dies zu implementieren, wird daher angenommen, dass die tatsächliche Anzahl an illegal betriebenen Geräten in der Gastronomie nur halb so groß ist wie der geschätzte Wert von 79.608 und demnach bei 50 Prozent¹² dieses Wertes liegt. Daraus resultierte für das Jahr 1997 eine Zahl von etwa 39.804 illegal betriebenen Automaten in der Gastronomie.

Um die Plausibilität dieser Darstellung zu überprüfen, kann die Anzahl an illegal betriebenen Geräten in Relation zur Anzahl an Gastronomiebetrieben, die über legale Geldspielgeräte verfügen, gesetzt werden. Die genaue Anzahl dieser Gastronomiebetriebe ist nicht bekannt, kann jedoch plausibel approximiert

¹⁰ Die Angaben von Vieweg zeigen sogar, dass der Markt 1995 und 1996 noch größer war. Da der Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. aber erst ab dem Jahr 1997 vergleichbare Zahlen erhebt, wird konservativ dieses Jahr als Ausgangspunkt zugrunde gelegt.

¹¹ Dieser Berechnung liegt folgende Formel zugrunde: (Illegal betriebene Geräte in den Spielhallen/Anteil legaler Geräte in den Spielhallen) * Anteil legaler Geräte in der Gastronomie bzw. $(60.300/0,431) * 0,569 = 79.608$.

¹² Legt man bei Anwendung der Heuristik des geometrischen Mittels andere plausible Schwellenwerte zugrunde (wie bspw. 40 und 80 Prozent oder 25 und 80 Prozent), so ergeben sich bei Berechnung des geometrischen Mittels Prozentzahlen im Wertebereich zwischen 45 und 56 Prozent, so dass eine Annahme von 50 Prozent hier einen plausiblen Wert darstellt.

werden. 1997 erlaubten die Rahmenbedingungen zwei legale Geldspielgeräte pro Betrieb. Im Jahr 1997 gab es insgesamt 97.777 legale Geldspielgeräte in der Gastronomie. Daraus resultierte eine konservativ berechnete Mindestanzahl an gastronomischen Betrieben von etwa 48.889.¹³ In Relation zur Anzahl an illegal betriebenen Automaten bedeutet dies, dass im Durchschnitt 0,81 illegale Automaten pro Gastronomiebetrieb existierten. Zum Vergleich: In Spielhallen gab es durchschnittlich 6,5 illegal betriebene Automaten pro Spielhallenkonzession. Spielhallen verfügen flächenmäßig über deutlich größere Kapazitäten für Geräte als Gastronomiebetriebe, weshalb die Höhe dieser Differenz als plausibel angesehen werden kann. Nichtsdestotrotz basieren die dargestellten Berechnungen auf konservativen Annahmen und stellen daher nur eine Untergrenze für die Anzahl an illegal betriebenen Automaten in der Gastronomie dar – eine Untergrenze vor allem auch aus dem Grund, da illegales Automatenenspiel auch in der so genannten Scheingastronomie stattgefunden hat, also nicht in Betrieben der klassischen, legalen Gastronomie (Schank- und Speisewirtschaften).

Der für das Jahr 1997 berechnete Wert von 39.804 Geräten dient als Ausgangspunkt für die weitere Berechnung der Anzahl an illegal betriebenen Fun-Game-Automaten in gastronomischen Betrieben. Für die darauffolgenden Jahre orientiert sich die Berechnung an der Entwicklung des Schwarzmarktes in den Spielhallen. Der Schwarzmarkt in den Spielhallen verzeichnete bis zum Jahr 2006 ein stetiges Wachstum. Allerdings gilt zu berücksichtigen, dass dieses Wachstum zum Großteil nicht darauf zurückgeht, dass je Spielhalle mehr illegal betriebene Geräte aufgestellt wurden, sondern dass vielmehr die Anzahl an Spielhallenkonzessionen gestiegen ist. Aufgrund des „Kneipensterbens“ gab es im gleichen Zeitraum bei der Anzahl an gastronomischen Betrieben einen gegenteiligen Effekt und es kam zu einem Rückgang der möglichen Aufstellorte, der somit auch die Anzahl der illegal betriebenen Fun-Game-Automaten beeinflusste.

Tabelle 6 zeigt, dass die Anzahl an illegal betriebenen Automaten pro Spielhallenkonzession von 1997 bis 2000 weitestgehend konstant blieb. Im Jahr 2002 stieg die Anzahl allerdings von 6,5 auf 7,2 Automaten pro Spielhallenkonzession. Dies entspricht einem Zuwachs von rund elf Prozent. In den Folgejahren blieb dieser Wert wieder konstant. Im vorherigen Abschnitt wurde beschrieben, dass pro Gastronomiebetrieb die Anzahl an illegal betriebenen Geräten im Jahr 1997 im Durchschnitt bei 0,81 lag. Für die Schätzung der Anzahl an illegal betriebenen Automaten wird die Annahme zugrunde gelegt, dass in der Gastronomie eine ähnliche Entwicklung wie in den Spielhallen stattgefunden hat. Somit wird für die Jahre 1998 und 2000 ebenfalls unterstellt, dass es im Durchschnitt etwa 0,81 illegal betriebene Automaten pro Gastronomiebetrieb gab. Da die Anzahl an gastronomischen Betrieben stark rückläufig war, ging auch die absolute Anzahl an illegal betriebenen Automaten in der Gastronomie zurück. Ab dem Jahr 2002 erhöhte sich die durchschnittliche Anzahl an illegal betriebenen Automaten in Spielhallen um etwa elf Prozent. Für die Schätzung der illegal betriebenen Automaten in der Gastronomie wird daher ab dem Jahr 2002 unterstellt, dass es pro Betrieb etwa 0,9 illegale Automaten gab.¹⁴ In absoluten Zahlen bedeutet dies für das Jahr 2006 eine Anzahl von 23.663 illegal betriebenen Automaten in der Gastronomie.

¹³ Diese Zahl basiert auf der Annahme, dass jeder gastronomische Betrieb die Möglichkeit von zwei legalen Geldspielbetrieben auch ausgeschöpft hat. Somit stellt diese Zahl die Untergrenze an Betrieben dar.

¹⁴ Die Erhöhung von 0,81 auf 0,9 illegale Automaten entspricht ungefähr einer Erhöhung um elf Prozent.

Tabelle 6: Anzahl illegal betriebener Automaten in Spielhallen und Gastronomiebetrieben in Deutschland von 1997 bis 2006

Jahr	Spielhallen-konzessionen	Illegal betriebene Automaten in Spielhallen	Illegal betriebene Automaten pro Spielhallen-konzession	Gastronomiebetriebe	Illegal betriebene Automaten in Gastronomiebetrieben
1997	9.242	60.300	6,5	48.889	39.804
1998	9.349	62.190	6,6	44.268	36.034
2000	10.112	65.250	6,5	39.412	32.081
2002	10.122	72.720	7,2	34.707	31.236
2004	10.347	73.440	7,1	30.528	27.475
2006	10.338	74.070	7,2	26.292	23.663

Quelle: DICE Consult basierend auf Vieweg (2011, S. 14) und Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. (1997 bis 2006).

Zusammenfassend lässt sich für die in diesem Abschnitt diskutierte Zeitperiode festhalten, dass im Jahr 1997 das legale Angebot bei 171.730 Geldspielgeräten lag. Zu diesem Zeitpunkt existierten allerdings auch schon 100.104 illegal betriebene Automaten. Dies entsprach einem Schwarzmarktanteil von 36,83 Prozent. Bis zum Jahr 2006 kam es zu einem stetigen Rückgang des legalen Angebots bei gleichzeitiger relativer Zunahme des illegalen Angebots. Der Anteil des Schwarzmarktes am Gesamtmarkt erhöhte sich bis 2006 auf 41,44 Prozent (vgl. auch Tabelle 7).

Tabelle 7: Schwarzmarktquote im Bereich des gewerblichen Automatenspiels in Deutschland von 1997 bis 2006

Jahr	Legale Geldspielgeräte	Illegal betriebene Glücksspielautomaten	Schwarzmarktquote
1997	171.730	100.104	36,83 %
1998	162.182	98.224	37,72 %
2000	159.487	97.331	37,90 %
2002	150.736	103.956	40,82 %
2004	143.797	100.915	41,24 %
2006	138.133	97.733	41,44 %

Quelle: DICE Consult basierend auf Vieweg (2011, S. 14) und Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. (1997 bis 2006).

Legale Geldspielgeräte waren kaum mehr konkurrenzfähig gegenüber den aus Verbrauchersicht deutlich attraktiveren illegal betriebenen Automaten. Die regulatorische Konsequenz war die fünfte Novelle der SpielV 2006.

4.2.2 Berechnung des Schwarzmarktes im Regulierungsregime II: Zeitraum von 2006 bis 2012

Im Zuge der Novellierung der SpielV im Jahr 2006 kam es zu einem regulatorischen Paradigmenwechsel, durch den das Spiel an Geldspielgeräten im Vergleich zu illegalen Angeboten deutlich attraktiver wurde, und ergänzend zu einem generellen Verbot der Aufstellung von Fun-Game-Automaten. Für den Bereich der Spielhallen liegen Informationen über die Anzahl an illegal betriebenen Fun-Game-Automaten vor, die bereits in Tabelle 5 in Abschnitt 4.1 dargestellt wurden. So ging die Anzahl an illegal betriebenen Automaten von 2006 auf 2008 drastisch zurück. Gab es 2006 noch rund 74.070 illegal betriebene Fun-Game-Automaten in Spielhallen, reduzierte sich diese Zahl bis 2008 um etwa 89 Prozent auf 8.000 und bis zum Jahr 2010 weiter auf nur noch 1.000 Automaten. Im Jahr 2012 waren Fun-Game-Automaten nahezu vollständig aus den Spielhallen verschwunden (vgl. Tabelle 5).

Über die Anzahl an Fun-Game-Automaten in der Gastronomie liegen dagegen keine Untersuchungen vor, sodass deren Anzahl berechnet werden muss. Es ist allerdings davon auszugehen, dass der Rückgang an illegal betriebenen Automaten außerhalb von Spielhallen geringer ausfiel als in den Spielhallen. Zwar war es den Gastronomiebetreibern nach dem Jahr 2006 erlaubt, nunmehr drei statt zwei Geldspielgeräte zu betreiben, weshalb auf den ersten Blick von einer starken Zunahme an legalen Geldspielgeräten auszugehen wäre. Wie in Abschnitt 4.1 (vgl. Tabelle 4) gezeigt und auch begründet wurde, war allerdings die Anzahl an legalen Geldspielgeräten in gastronomischen Betrieben rückläufig. Eine wesentliche Ursache für diese Entwicklung war, dass das Inkrafttreten der fünften Novelle der SpielV zu einer veränderten Struktur des Schwarzmarktes führte. Vor dem Paradigmenwechsel zum 1. Januar 2006 war es generell erlaubt, Fun-Game-Automaten aufzustellen. Der Betrieb dieser Geräte als Geldspielautomaten (mit Gewinngewährung) war aber illegal. Dementsprechend erwies es sich als schwierig, illegal betriebene Automaten als solche auch zu identifizieren. Das ab 2006 geltende Verbot von Fun-Game-Automaten in § 6a SpielV erleichterte dies jedoch deutlich, da schon die Aufstellung solcher Automaten nun eine illegale Handlung darstellte. Die Durchsetzung dieses Verbots gestaltete sich in Orten der Problem- oder Scheingastronomie sowie an anderen illegalen Spielorten wie z. B. in Vereinen oder in Hinterzimmern aber deutlich schwerer als in Spielhallen, was eine flächendeckende Überprüfung erschwerte.

So zeigen Felduntersuchungen von Trümper aus den Jahren 2020 und 2021, dass der Schwarzmarkt aktuell fast ausschließlich in der Problemgastronomie bzw. Scheingastronomie oder an anderen illegalen Spielorten existiert. Ein Blick auf die Entwicklung der Anzahl an legalen Geldspielgeräten in der Gastronomie lässt deshalb vermuten, dass außerhalb von Spielhallen auch zwischen 2006 und 2010 weiterhin illegale Automaten betrieben wurden.

Im Jahr 2009 wurden allein im Großraum Köln 173 illegale Automaten in solchen Betrieben beschlagnahmt.¹⁵ Andere Razzien in diesem besonderen Marktsegment gab es 2009 unter anderem auch

¹⁵Vgl. https://www.koeln.de/koeln/koelner_polizei_gelingt_schlag_gegen_illegales_gluecksspiel_219483.html und <https://koeln-muelheim.de/historie.php?ID=106&NID=1925>, abgerufen am 14. März 2023.

in Bremen, wo 48 Geräte konfisziert wurden,¹⁶ in Mannheim, wo insgesamt 20 illegal betriebene Spielautomaten außer Betrieb genommen wurden,¹⁷ oder auch in Düsseldorf¹⁸ und Duisburg¹⁹. Ebenso wurden 2008 in Stuttgart im Rahmen von sechs Schwerpunktaktionen bei der Kontrolle von 104 Objekten 190 Fun-Game-Automaten sichergestellt.²⁰ Einträge in einschlägigen Gewerberechtsforen zeichnen ein identisches Bild.²¹

Der genaue Rückgang an illegalen Automaten in der Gastronomie von 2006 bis 2008 ist nicht bekannt und wird erneut anhand der Heuristik des geometrischen Mittels approximiert. So wird konservativ angenommen, dass der Rückgang bei mindestens 30 Prozent, höchstens aber bei 89 Prozent, also dem Rückgang an illegalen Geräten in Spielhallen, lag. Daraus ergibt sich ein geometrisches Mittel von 51,67 Prozent. Dementsprechend folgt, dass sich die Anzahl an illegalen Automaten in der Gastronomie von 2006 bis 2008 mindestens halbierte und demnach im Jahr 2008 bei 11.831 Geräten lag.

Der Paradigmenwechsel mit der fünften Verordnung zur Änderung der SpielV verschaffte dem legalen Automaten spiel durch attraktive legale Geldspielgeräte Perspektiven im Wettbewerb mit dem illegalen Glücksspiel. Illegale Automaten blieben aber für Spielende nach wie vor attraktiv, da diese keinerlei Regulierung unterlagen. Hinreichend attraktive legale Geldspielgeräte drängten den Schwarzmarkt deutlich zurück, aber von seiner vollständigen „Austrocknung“ konnte naturgemäß nicht ausgegangen werden.

Die Neuregulierung des Marktes führte zu einer stetigen Kanalisierung der Verbrauchernachfrage nach dem gewerblichen Automaten spiel in den legalen Bereich, auch wenn vor allem in der Problemgastronomie und an anderen Orten weiterhin illegale Angebote existierten. Der gesamte legale Markt verzeichnete in den Folgejahren ein stetiges konstantes Wachstum. Fun-Game-Automaten in Spielhallen wurden vollständig aus dem Markt verdrängt. Es ist daher plausibel, davon auszugehen, dass diese Entwicklung sich auch außerhalb von Spielhallen im Bereich der legalen Gastronomie fortsetzte, auch wenn es nie zu einer vollständigen Verdrängung des Schwarzmarktes gekommen sein dürfte. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, wird für die nachfolgenden Berechnungen pauschal die Annahme getroffen, dass sich der illegale Schwarzmarkt im Bereich außerhalb von Spielhallen bis zum Jahr 2012 alle zwei Jahre um jeweils 20 Prozent reduzierte. Dass dies eher eine konservative Annahme darstellt, zeigen bspw. die Felduntersuchungen von Trümper in problemgastronomischen Betrieben aus den Jahren 2012 und 2013. Hier wurde festgestellt, dass in 16,6 Prozent der untersuchten Standorte weiterhin Fun-Game-Automaten betrieben wurden. Dies ist ein zehnfach so hoher Anteil wie der ermittelte Bestand in ebenfalls untersuchten Kleinspielhallen (vgl. Trümper 2013, S. 105).

¹⁶ Vgl. <https://www.bild.de/regional/bremen/in-tuerkischen-teestuben-9609870.bild.html>, abgerufen am 14. März 2023

¹⁷ Vgl. <https://www.mannheim.de/de/nachrichten/polizei-stadt-und-zoll-ueberpruefen-gaststaetten-im-jungbusch>, abgerufen am 14. März 2023.

¹⁸ Vgl. <https://web.archive.org/web/20090517005011/http://www.derwesten.de/nachrichten/staedte/duesseldorf/2009/5/12/news-119623243/detail.html>, abgerufen am 14. März 2023.

¹⁹ Vgl. https://web.archive.org/web/20091231032437/http://www.presseportal.de/polizeipresse/pm/50510/1528524/polizei_duisburg/, abgerufen am 14. März 2023.

²⁰ Vgl.

[https://www.domino1.stuttgart.de/web/KSD/ksdarchiv.nsf/3773c106d8cc9a76c1256ad900302205/dd94ef8c6f7969d8c1257c6a003d2d74/\\$FILE/Vorlage4562008.pdf](https://www.domino1.stuttgart.de/web/KSD/ksdarchiv.nsf/3773c106d8cc9a76c1256ad900302205/dd94ef8c6f7969d8c1257c6a003d2d74/$FILE/Vorlage4562008.pdf), abgerufen am 14. März 2023.

²¹ Vgl. <https://www.forum-gewerberecht.de/thread.php?threadid=3087&threadview=0&highlight=&highlightuser=0&page=2>,
<https://www.forum-gewerberecht.de/thread.php?threadid=3902>, abgerufen am 14. März 2023.

Tabelle 8 fasst die in diesem Abschnitt durchgeführten Berechnungen zusammen:

Tabelle 8: Schwarzmarktquote im Bereich des gewerblichen Automatenspiels in Deutschland von 2006 bis 2012

Jahr	Legale Geldspielgeräte	Illegale Glücksspielautomaten	Schwarzmarktquote
2006	138.133	97.733	41,44 %
2008	156.191	19.831	11,27 %
2010	174.692	10.465	5,65 %
2012	200.830	7.572	3,63 %

Quelle: DICE Consult basierend auf Vieweg (2022, S. 23) und Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. (2006 bis 2012).

Es ist deutlich zu erkennen, dass die Neuregulierung des Marktes durch die fünfte Novelle der SpielV zu einer enormen Schwächung des Schwarzmarktes geführt hat. So sank der Schwarzmarktanteil von 41,44 Prozent im Jahr 2006 auf nur noch 11,27 Prozent im Jahr 2008. Dieser Effekt setzte sich bis ins Jahr 2012 fort. Das hinreichend attraktive legale Spielangebot verdrängte den Schwarzmarkt. Im Jahr 2012 existierten nur noch rund 7.572 illegale Glücksspielautomaten im unkontrollierten Schwarzmarkt außerhalb von Spielhallen, was einem Anteil von 3,63 Prozent entsprach. Diese Berechnungen decken sich auch mit den Angaben des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V., wonach sich der Abbau der Fun-Game-Automaten in der Fläche bis 2009 hinzog. In den Folgejahren existierten zwar weiterhin solche illegalen Glücksspielautomaten, allerdings nur noch in lokal begrenzten „Fun-Game-Herden“ (vgl. Trümper 2020, S. 13).

4.2.3 Berechnung des Schwarzmarktes im Regulierungsregime III: Zeitraum von 2012 bis heute

Der zwischen den Bundesländern geschlossene Erste Staatsvertrag zur Änderung des Glücksspielstaatsvertrages zum 1. Juli 2012 sah erstmals Länderregelungen vor, die das Angebot des gewerblichen Automatenspiels standortbezogen (Verbot von Mehrfachkonzessionen und Mindestabstandsgebote zwischen Spielhallen) beschränkten (vgl. Abschnitt 3.3.1). 2014 folgten mit der sechsten bzw. siebten Novellierung der SpielV weitere gerätebezogene Restriktionen auf Bundesebene, die das gewerbliche Automatenspiel für Spielende deutlich unattraktiver machten. Außerdem wurde die Maximalanzahl an gewerblichen Geldspielgeräten in der legalen Gastronomie von drei auf zwei Geräte pro Betrieb reduziert (vgl. Abschnitt 3.3.2). Diese Beschränkungen hatte in Kumulation einen deutlich spürbaren Effekt auf die Entwicklung der Angebotsstruktur von Geldspielgeräten. Tabelle 9 stellt die Veränderung des legalen Angebots an Geldspielgeräten ab 2006 dar.

Tabelle 9: Entwicklung der Anzahl legaler Geldspielgeräte in Deutschland von 2006 bis 2022

Jahr	Anzahl an legalen Geldspielgeräten	Prozentuale Veränderung zur Vorperiode
2006	138.133	
2008	156.191	13,1 %
2010	174.692	11,8 %
2012	200.830	15,0 %
2014	207.403	3,3 %
2016	211.887	2,2 %
2018	199.110	- 6,0 %
2020	178.736	- 10,2 %
2022	137.383	- 23,2 %

Quelle: DICE Consult basierend auf Untersuchungen des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. (2006 bis 2022).

Tabelle 9 zeigt, dass es nach der Neuregulierung im gewerblichen Automatenenspiel im Jahr 2006 zu einem starken Wachstum der Zahl legaler Geldspielgeräte kam, das bis 2012 anhielt. Nach Inkrafttreten des GlüStV 2012 sank die Wachstumsrate von 15 Prozent auf nur noch 3,3 Prozent im Jahr 2014. Dieser Trend setzte sich auch mit Inkrafttreten der sechsten bzw. siebten Novellierung der SpielV Ende 2014 fort. Im Jahr 2018 kam es erstmals zu einem Rückgang der absoluten Anzahl an Geldspielgeräten (- sechs Prozent). Zum Stichtag 1. Januar 2022 betrug der Rückgang gegenüber der Vorperiode 2020 23,2 Prozent. Im Vergleich zum Höchstbestand im Jahr 2016 ergibt sich eine Reduzierung um 35,2 Prozent.

Es ist nicht davon auszugehen, dass sich der Markt ab 2014 einer Ausschöpfung seines Marktpotenzials annäherte. Unter dem Marktpotenzial ist die maximale Marktgröße zu verstehen, also der Zustand, in dem das Angebot vollständig die Nachfrage bedient. Eine weitere Erhöhung des Angebotes im Markt ist dann nicht mehr zielführend, da die Nachfrage ausgeschöpft ist. Tabelle 6 in Abschnitt 4.1 zeigt, dass das gesamte Angebot im Markt, bestehend aus legalen Geldspielgeräten und illegal betriebenen Glücksspielautomaten, vor dem Jahr 2006 deutlich größer war als in den Jahren ab 2014. So existierten beispielsweise im Jahr 1997 über 270.000 Spielautomaten in Deutschland. Allerdings gilt es zu berücksichtigen, dass es sich beim Marktpotenzial prinzipiell nicht um eine konstante Größe handelt, sondern um einen variablen Wert, der von der tatsächlichen Nachfrage abhängt.

Informationen über die Nachfrage nach Geldspielgeräten in den Jahren vor 2007 liegen nicht vor. Um nicht Gefahr zu laufen, das Marktpotenzial zu überschätzen, wird daher nicht der Höchstwert aus 1997 als Marktpotenzial interpretiert, sondern ein Durchschnittswert berechnet. Dadurch kann auch berücksichtigt werden, dass es neben der Kundenabwanderung zu illegal betriebenen Glücksspielautomaten auch Verdrängungseffekte in den neu entstandenen Bereich des Online-

Glücksspiels und zu den Spielbanken gab und gibt. Im Vergleich zu den illegalen Automaten nehmen diese Verdrängungseffekte aber nur eine untergeordnete Rolle ein (vgl. Abschnitt 3.3.2). Zur Berechnung des Durchschnittswerts wird der Zeitraum von 1997 bis 2006, in welchem Daten zur Angebotsstruktur vor Inkrafttreten der fünften Novelle der SpielV zur Verfügung stehen, berücksichtigt.²² Daraus ergibt sich ein Marktpotenzial, bestehend aus legalen und illegalen Angeboten, von etwa 254.055 Automaten. Dieses wurde 2014 noch nicht erreicht, was bedeutet, dass der Markt sich auch im Jahr 2014 noch in einer Wachstumsphase befand.

Hätte es die regulatorischen Eingriffe 2012 und 2014 nicht gegeben, wäre davon auszugehen gewesen, dass der legale Markt auch nach dem Jahr 2012 mit einer ähnlichen Wachstumsrate wie in den Jahren zuvor bis zur vollen Ausschöpfung des Marktpotenzials gewachsen wäre. Entscheidend für diese Annahme ist, dass sich die Nachfragesituation in diesem Zeitraum nachgewiesenermaßen nicht signifikant verändert hat. Die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung („BZgA“) veröffentlichte seit 2007 im Zwei-Jahres-Rhythmus ihren Forschungsbericht Glücksspiel. In diesem wurden die Ergebnisse repräsentativer Umfragen zum Glücksspielverhalten in Deutschland vorgestellt. Untersucht wurde unter anderem auch die Zwölf-Monats-Prävalenz, die angibt, wie viel Prozent der repräsentativ Befragten innerhalb des letzten Jahres mindestens einmal an einem Geldspielgerät gespielt haben (vgl. Tabelle 10):

Tabelle 10: Zwölf-Monats-Prävalenz im Bereich der Geldspielgeräte in Deutschland von 2007 bis 2019

Jahr	Zwölf-Monats-Prävalenz im Bereich der Geldspielgeräte (in Prozent der Befragten)
2007	2,2
2009	2,7
2011	2,9
2013	3,7 (3,0)*
2015	2,6
2017	2,6
2019	2,7

* Für das Jahr 2013 wurde eine abweichende Methodik verwendet. Unter Anwendung der alten Methodik ergibt die Umfrage einen vergleichbaren Wert von 3,0 Prozent und nicht 3,7 Prozent.

Quelle: BZgA Forschungsberichten Glücksspiel 2012 bis 2020.

²² Es wäre nicht sinnvoll, Daten nach der Einführung der fünften Novelle der SpielV, also ab dem Jahr 2008, in Betracht zu ziehen, da der Markt sich dort im Umbruch befand und neu entwickelte.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Zwölf-Monats-Prävalenz im Bereich der Geldspielgeräte ab 2007 bei erwartbaren kleineren statistischen Schwankungen weitgehend konstant geblieben ist. Der Vorteil dieser Erhebung liegt vor allem darin, dass die Befragten nicht explizit nach legalen Geldspielgeräten gefragt wurden. Sie können gleichsam bewusst oder unbewusst an illegalen Glücksspielautomaten gespielt haben. Die Ergebnisse spiegeln somit die im Zeitraum von 2007 bis 2019 konstant gebliebene Gesamtnachfrage wider, unabhängig davon, ob es sich um legale oder illegale Angebote handelt.

Anhand dieser Informationen ist es möglich, die Größe des Schwarzmarktes für den Zeitraum ab dem Jahr 2014 zu berechnen. Nach der Novellierung der SpielV im Jahr 2006 konnte sich das legale gewerbliche Automatenenspiel bis zum Jahr 2012 mit einer durchschnittlichen zweijährlichen Wachstumsrate von etwa 13,3 Prozent entwickeln (vgl. Tabelle 9 in Abschnitt 4.2.3). Darauf basierend kann ein kontrafaktisches Szenario ermittelt werden. Dieses Szenario beschreibt die hypothetische Entwicklung des legalen Marktes, wenn es nicht zu der restriktiveren Regulierung ab 2012 gekommen wäre. So dürfte plausibel anzunehmen sein, dass sich der legale Markt auch weiterhin mit der durchschnittlichen Wachstumsrate von etwa 13,3 Prozent entwickelt hätte. Dies hätte wiederum dazu geführt, dass das berechnete Marktpotenzial von etwa 254.055 Geldspielgeräten im Jahr 2016 erreicht worden wäre.²³ In den Folgejahren wäre es zu keinem weiteren Marktwachstum mehr gekommen, da das bestehende Angebot die Nachfrage vollständig abgedeckt hätte.

Die restriktive Regulierung ab 2012 behinderte allerdings eine weitere Kanalisierung der Verbrauchernachfrage in den legalen Bereich und bot vielmehr Raum für eine ansteigende Entwicklung des illegalen Marktes. Die Regulierungsmaßnahmen haben nur das Angebot im legalen Bereich beschränkt, aber nicht das Wachstum des illegalen Marktes. Wie in Tabelle 10 dargestellt wurde, ist die Nachfrage nach dem terrestrischen Automatenenspiel in Deutschland seit vielen Jahren trotz des Aufkommens von virtuellen Automaten- und anderen Online-Glücksspielen konstant. Kommt es im legalen Bereich aufgrund von gesetzlichen Vorgaben zu einer Angebotsverknappung oder einer Attraktivitätsminderung, so setzt dies unmittelbar Ausweich- bzw. Abwanderungsbewegungen in Gang – vorwiegend in den illegalen Bereich. In diesem Zusammenhang stellt sich allerdings die Frage, ob der heutige Schwarzmarkt die Differenz zwischen dem legalen Markt und dem hypothetischen legalen Markt vollständig ausfüllt, denn der Schwarzmarkt ist heute anders strukturiert als noch vor 2006. Damals konnten Fun-Game-Automaten in Spielhallen und in der Gastronomie legal betrieben werden. Lediglich die Verwendung dieser Geräte als Geldspielgeräte war illegal. Automaten wurden nicht versteckt in Hinterzimmern platziert, sondern waren für jeden Besucher zugänglich. Heutzutage ist jedoch bereits die Aufstellung und der Betrieb von Fun-Game-Automaten gemäß SpielV verboten. Die illegalen Automaten befinden sich daher heute vor allem in der Problem- und Scheingastronomie sowie an anderen Orten.

Neben einer Ausweichbewegung in den illegalen terrestrischen Bereich wären auch Abwanderungsbewegungen zu Online-Glücksspielangeboten sowie zu Spielbanken denkbar. Bei der Nachfrage nach Casinospiele im Internet zeigen sich im Zeitverlauf keine nennenswerten Veränderungen (vgl. DHS 2022, S. 97). Die deutlich abweichenden Zahlen von 2021 sind aufgrund einer Veränderung der Erhebungsmethodik nur sehr eingeschränkt mit den Zahlen der Vorjahre vergleichbar, wie die Autoren

²³ Im Jahr 2012 gab es 200.830 Geldspielgeräte in Deutschland. Die genaue durchschnittliche Wachstumsrate liegt bei 13,26 Prozent. Unter der Annahme eines Marktwachstums von 13,26 Prozent ergäbe sich im Jahr 2014 eine Marktgröße von 227.460. Würde man dies für das Jahr 2016 fortschreiben, ergäbe sich eine Marktgröße von 257.621 Geldspielgeräten. Die läge bereits knapp über dem berechneten Marktpotenzial. Unter den getroffenen Annahmen wäre das Marktpotenzial von 254.055 Geldspielgeräten somit im Jahr 2016 erreicht worden.

selbst eingestehen (vgl. Buth, Meyer und Kalke 2022, S. 10 ff.). Grundsätzliche und nachhaltige Abschöpfungseffekte der Verbrauchernachfrage zulasten des terrestrischen Spiels und zugunsten der Online-Äquivalente sind in diesen Zahlen nicht erkennbar. Weiter belegen aktuelle internationale Studien, dass trotz eines starken Wachstums der Online-Glücksspielmärkte die terrestrischen Glücksspielmärkte in Europa nicht schrumpfen, sondern nach dem coronabedingten Einbruch 2020 und 2021 in den Folgejahren wieder sukzessive wachsen und das Vorkrisenniveau 2019 übersteigen werden.²⁴ Beide Angebote – Online und terrestrisch – ko-existieren offenkundig nebeneinander und sprechen ggf. unterschiedliche Zielgruppen an. Auch die Studie von Buth, Meyer und Kalke (2022, S. 5 und 33) deutet darauf hin, dass Online-Glücksspiele für die Verbraucher von Geldspielgeräten eine ergänzende, aber keine ersetzende Funktion ausüben.

Auch eine Ausweichbewegung zu Spielbanken wäre theoretisch möglich. Gemäß den Veröffentlichungen des Deutschen Spielbankenverband e.V. haben sich die von seinen Mitgliedern erzielten Bruttospielerträge im Jahr 2022 im Vergleich zum Vor-Coronajahr 2019 um 28 Prozent gesteigert.²⁵ Von einer signifikanten Abwanderung der Nachfrage aus den Spielhallen in die Spielbanken kann jedoch allein schon angesichts der Zahl von bundesweit lediglich 82 Spielbanken nicht ausgegangen werden. Zumindest belegen die Umsatzsteigerungen jedoch, dass weiterhin eine hohe Nachfrage der Verbraucher nach terrestrischen Glücksspielangeboten besteht und diese nicht maßgeblich durch Online-Angebote substituiert zu werden scheint.

Es lässt sich nicht endgültig klären, in welchem Umfang die illegalen Automaten das nicht ausgeschöpfte Marktpotenzial ausfüllen. Daher werden zwei Szenarien entwickelt, die jeweils eine Unter- und eine Obergrenze des illegalen Marktes darstellen. Hierbei gilt für die Untergrenze ein Wert von 50 Prozent, für die Obergrenze ein Wert von 100 Prozent. Das bedeutet, dass bei Annahme der Untergrenze die illegalen Automaten das tatsächliche Marktpotenzial nur zu 50 Prozent ausfüllen, wohingegen bei der Obergrenze die illegalen Automaten die Differenz zwischen tatsächlich vorhandenen legalen Geldspielgeräten und hypothetischen legalen Geräten zu 100 Prozent abdecken (vgl. Tabelle 11).

²⁴ Vgl. <https://www.egba.eu/uploads/2022/12/221222-European-Online-Gambling-Key-Figures-2022.pdf>, abgerufen am 14. März 2023.

²⁵ Vgl. <https://www.gluecksspielwesen.de/2023/02/24/dsbv-spielbanken-all-time-high-alle-deutschen-spielbanken-ueber-1-mrd-euro/>, abgerufen am 20. März 2023.

Tabelle 11: Entwicklung des Schwarzmarktes im Bereich des gewerblichen Automatenspiels in Deutschland von 2014 bis 2022

Jahr	Legaler Markt	Hypothetischer legaler Markt	Schwarzmarkt Untergrenze	Schwarzmarktanteil Untergrenze	Schwarzmarkt Obergrenze	Schwarzmarktanteil Obergrenze
2014	207.403	227.460	10.029	5 %	20.057	9 %
2016	211.887	254.055	21.084	9 %	42.168	17 %
2018	199.110	254.055	27.472	12 %	54.945	22 %
2020	178.736	254.055	37.659	17 %	75.319	30 %
2022	137.383	254.055	58.336	30 %	116.672	46 %

Quelle: DICE Consult basierend auf der Untersuchung des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. (2014 bis 2022).

Es wird deutlich, dass sich die Untergrenze des Schwarzmarktanteils von fünf Prozent (2014) auf 30 Prozent (2022) gesteigert hat. Die Obergrenze des Schwarzmarktanteils stieg von neun Prozent (2014) auf 46 Prozent (2022). Demnach liegt der Schwarzmarktanteil im Jahr 2022 zwischen 30 und 46 Prozent.

Dass es sich bei illegalen Glücksspielautomaten um ein flächendeckendes Problem in ganz Deutschland handelt, bestätigen Felduntersuchungen von Trümper (2020 und 2021). Im Rahmen der Untersuchung 2021 besuchte er deutschlandweit in 150 Kommunen insgesamt 1.408 Betriebe, in denen er illegale Fun-Game-Automaten vermutete. In 86 Prozent der Kommunen konnten hierbei illegale Automaten nachgewiesen werden. Allerdings betont Trümper, dass dies nicht bedeutet, dass in den übrigen Kommunen keine illegalen Glücksspielautomaten existieren, vielmehr konnten im Rahmen der Untersuchung nur keine gefunden werden. Insgesamt wurden 3.327 Geräte untersucht, von denen es sich bei 1.099 um illegale Fun-Game-Automaten handelte. Somit war annähernd jeder dritte untersuchte Automat illegal (vgl. Trümper 2021, S. 18-21). Auch zahlreiche Presseberichte lassen vermuten, dass eine relevante Problematik hinsichtlich des Umgreifens illegal aufgestellter Glücksspielautomaten besteht. Beispielsweise wurden bei einzelnen Polizeiuntersuchungen im Jahr 2022 in Hamm 38 solcher Automaten²⁶, in Düsseldorf elf illegale Automaten²⁷, in Krefeld 18²⁸ und in Frankfurt 102 illegale Glücksspielautomaten entdeckt.²⁹

Die vorliegende Datenlage reicht nur bis zum 1. Januar 2022. Es muss allerdings davon ausgegangen werden, dass es unter den bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen in den Folgejahren zu einem weiteren Rückgang des legalen Angebots kommen wird, wodurch sich der Schwarzmarkt weiter

²⁶ Vgl. <https://www.wa.de/hamm/illegales-gluecksspiel-in-hamm-manipulierte-spielautomaten-aus-shisha-bars-und-kneipen-zertruemmert-91277613.html>, abgerufen am 14. März 2023.

²⁷ Vgl. https://www.bild.de/regional/duesseldorf/duesseldorf-aktuell/automaten-und-drogen-im-hinterzimmer-spiel-hoelle-in-duesseldorf-gesprengt-81637666.bild.html?t_ref=https%3A%2F%2Fstatics.teams.cdn.office.net%2F, abgerufen am 14. März 2023.

²⁸ Vgl. https://www.mein-krefeld.de/krefeld/18-illegale-spielautomaten-sichergestellt_aid-61754287, abgerufen am 14. März 2023.

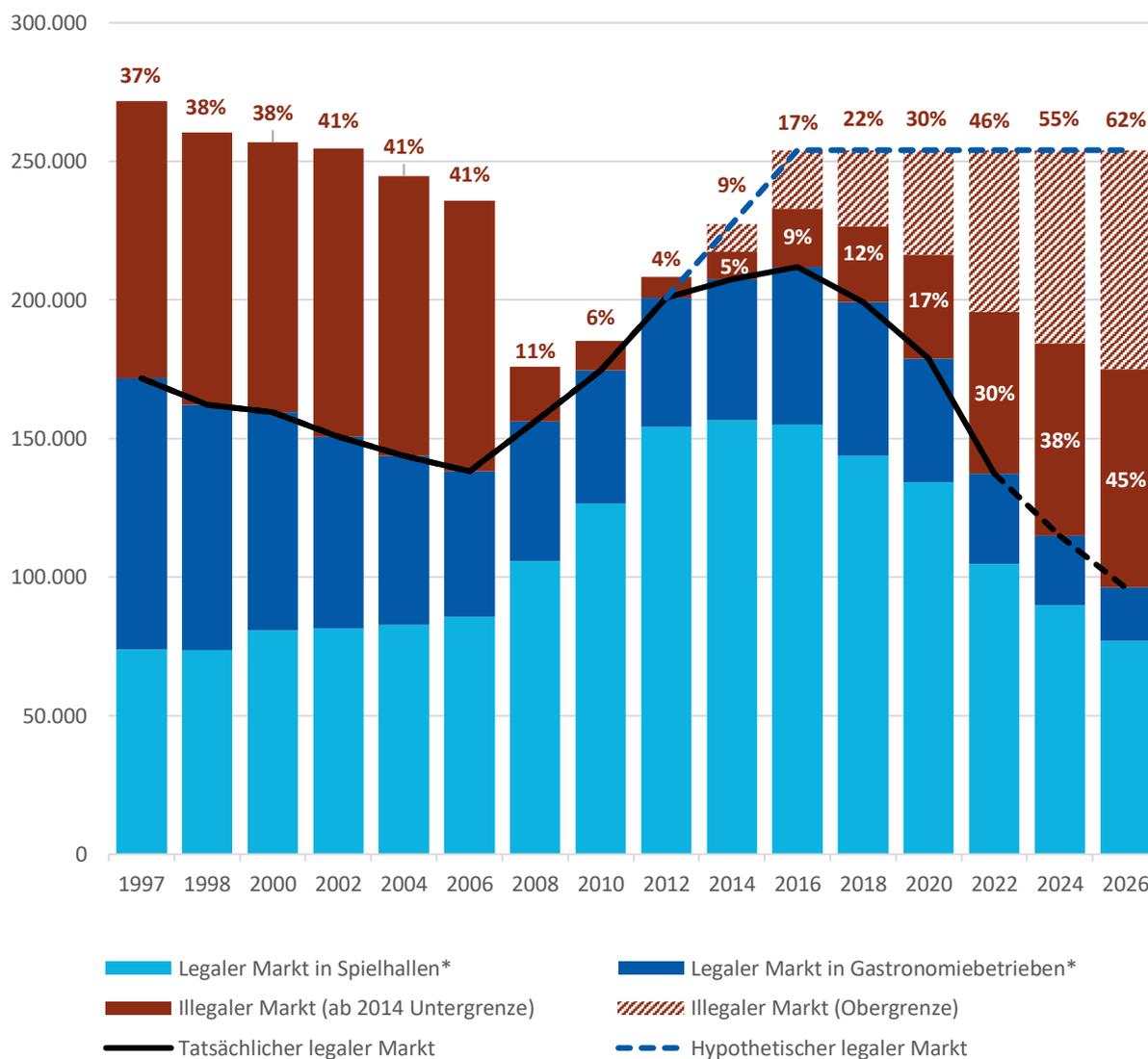
²⁹ Vgl. <https://www.bild.de/regional/frankfurt/frankfurt-aktuell/mehr-als-1-mio-wert-ordnungsamt-vernichtet-50-spielautomaten-80221994.bild.html>, abgerufen am 14. März 2023.

ausdehnen dürfte. Aufgrund verschiedener Übergangsfristen griffen die Maßnahmen der sechsten bzw. siebten Novelle der SpielV erst ab November 2018 bzw. November 2019 (vgl. Abschnitt 3.3.2). Somit waren die Auswirkungen dieser Maßnahmen auf das Angebot an legalen Geldspielgeräten insgesamt erst ab dem Jahr 2020 sichtbar. Um die Entwicklung des legalen und illegalen Angebots bis zum Jahr 2026 zu prognostizieren, wird daher die Annahme getroffen, dass sich die durchschnittliche Entwicklung von 2018 auf 2022 auch in den Folgejahren fortsetzen dürfte. In den Spielhallen kam es von 2018 bis 2022 zu einem durchschnittlichen Rückgang an legalen Geldspielgeräten von rund 14 Prozent. In der Gastronomie betrug dieser Rückgang rund 23 Prozent. Unter Anwendung der dargestellten Methodik lässt sich dadurch für das Jahr 2026 ein Schwarzmarktanteil von etwa 45 bis 62 Prozent prognostizieren.

Abbildung 2 fasst die gesamte Entwicklung des legalen und illegalen Angebots von 1997 bis 2022 sowie die Prognose bis zum Jahr 2026 zusammen. Hierbei zeigen die beiden blauen Balkenabschnitte die Entwicklung der Anzahl an legalen Geldspielgeräten in Spielhallen (hellblau) und in gastronomischen Betrieben (dunkelblau). Die rote Fläche repräsentiert die Anzahl an illegal betriebenen Glücksspielautomaten, wobei die rot schraffierten Flächen die Obergrenzen darstellen. Die schwarze Linie zeigt die tatsächliche Entwicklung des legalen Marktes, wohingegen die blau gestrichelte Linie das kontrafaktische Szenario und somit die hypothetische Entwicklung des legalen Marktes unter der Bedingung, dass es die restriktiveren Regulierungsmaßnahmen nicht gegeben hätte, darstellt. Die roten prozentualen Werte stellen den Schwarzmarktanteil dar, wobei diese sich im Zeitraum von 2014 bis 2026 auf die zuvor berechnete Obergrenze beziehen. Im selben Zeitraum stehen die weißen Prozentwerte in den entsprechenden Balkenabschnitten für die Untergrenze des Schwarzmarktanteils.

Durch ein aufgrund einer technisch überholten Regulierung zunehmend unattraktives legales gewerbliches Automatenenspiel stieg ab Ende der 1990er und Anfang der 2000er Jahre der Schwarzmarktanteil bis 2006 auf etwa 41 Prozent an. Die Politik reagierte auf diesen Umstand im Jahr 2006 mit dem regulatorischen Paradigmenwechsel im Rahmen der fünften Novelle der SpielV, der das Ziel verfolgte, den Markt stärker in legale Bahnen zu kanalisieren (vgl. Abschnitt 3.2). Dies gelang zunächst auch: Der Schwarzmarktanteil ging bereits im Jahr 2008 auf nur noch elf Prozent zurück. In den folgenden Jahren entwickelte sich der legale Markt weiter positiv zulasten des Schwarzmarktes. 2012 lag der Schwarzmarktanteil nur noch bei etwa vier Prozent. Mit Inkrafttreten des GlüStV 2012 und der sechsten Novellierung der SpielV 2014 wurden die rechtlichen Rahmbedingungen des legalen gewerblichen Automatenspiels deutlich restriktiver gestaltet (vgl. Abschnitt 3.3.1 und 3.3.2). Als Folge ging das Wachstum der Zahl legaler Geldspielgeräte zurück. Ab dem Jahr 2018 war sogar ein Absinken der absoluten Anzahl an legal betriebenen Geldspielgeräten zu beobachten. Dem Rückgang des legalen Angebots steht ein Wiederaufstärken des illegalen Glücksspielangebots gegenüber. Ab dem Jahr 2016 bzw. 2018 lässt sich ein deutlicher Anstieg des Schwarzmarktanteils erkennen. Dieser liegt im Jahr 2022 basierend auf den beiden beschriebenen Unter- und Obergrenzen bei 30 bis 46 Prozent. Wie vorher beschrieben, wurde für die Entwicklung des legalen und illegalen Angebots eine Prognose bis zum Jahr 2026 entwickelt. Darauf basierend ist davon auszugehen, dass sich der Schwarzmarktanteil bis zum Jahr 2026 auf 45 bis 62 Prozent erhöhen und demzufolge sogar den bisherigen Maximalwert aus dem Jahr 2006 deutlich übersteigen wird.

Abbildung 2: Vergleich der Zahl legaler Geldspielgeräte und illegaler Glücksspielautomaten in Deutschland sowie Entwicklung der Schwarzmarktquote von 1997 bis 2026



* Zur Datenbasis siehe Abschnitt 4.1.1.

Quelle: DICE Consult basierend auf Vieweg (2022, S. 23) und Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. (1997 bis 2022) sowie eigene Berechnungen.

4.3 Berechnung des Schwarzmarktes auf Landesebene

Abschnitt 3 beschreibt die unterschiedlichen Regulierungsmaßnahmen im Zeitverlauf. Neben den bundesgesetzlichen Regelungen der verschiedenen Novellen der Spielverordnung enthält der Glücksspielstaatsvertrag gemeinsame Regelungen der Bundesländer, die sich in der landesspezifischen Umsetzung mitunter erheblich unterscheiden. Die vorliegende Datenlage ist allerdings nicht ausreichend, um eine quantitative Schätzung des Schwarzmarktes auf Landesebene vorzunehmen. Dafür wären pro

Bundesland bspw. noch zusätzliche Informationen über die Marktsättigungspunkte nötig. Der auf Bundesebene zugrunde gelegte Marktsättigungspunkt beruht auf Informationen über legale Geldspielgeräte und illegale Glücksspielautomaten. Informationen über illegale Glücksspielautomaten auf Landesebene liegen allerdings nicht vor. Dennoch können die zur Verfügung stehenden Informationen genutzt werden, um aufzuzeigen, wie besonders restriktive Maßnahmen in verschiedenen Bundesländern gewirkt haben bzw. wirken. Daraus lassen sich auch gewisse Rückschlüsse auf die Größe der dortigen Schwarzmärkte ziehen.

Besonders restriktive Regulierungsregime gelten in Berlin und Hamburg. Anders als in § 3 Satz 2 SpielV normiert, dürfen in dortigen Spielhallen beispielsweise anstatt zwölf maximal acht Geldspielgeräte betrieben werden. Zudem gelten in beiden Stadtstaaten besonders restriktive Mindestabstandsregelungen zwischen Spielhallen bzw. von Spielhallen zu Kinder- und Jugendeinrichtungen (vgl. Tabelle 2) sowie ausnahmslos das Verbot von Mehrfachkonzessionen. Um zu verdeutlichen, welche Auswirkungen dies auf die dortige Angebotsstruktur von legalen Geldspielgeräten hat, wird deren Entwicklung mit der Entwicklung der Angebotsstruktur von Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen verglichen, wo die geltenden Maßnahmen weniger restriktiv ausfallen. In Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen dürfen in Spielhallen gemäß SpielV zwölf legale Geldspielgeräte aufgestellt werden. Zudem verfügen beide Bundesländer über moderatere Abstandsregelungen (vgl. Tabelle 2) und befristete Ausnahmen zum Verbot von Mehrfachkonzessionen. Da für Berlin und Hamburg nicht für alle Jahre landesspezifische Angaben über die Anzahl an Geldspielgeräten in der Gastronomie vorliegen, fokussiert sich der Vergleich auf die Angebotsstruktur in Spielhallen. Die landesspezifischen Unterschiede betreffen allerdings ohnehin nur Regelungen für Spielhallen und nicht für die Gastronomie. Tabelle 12 zeigt die Ergebnisse des Vergleichs:

Tabelle 12: Vergleich des Marktangebots an legalen Geldspielgeräten in Spielhallen in ausgewählten Bundesländern 2012 und 2022

Bundesland	Anzahl Geldspielgeräte in Spielhallen 2012	Anzahl Geldspielgeräte in Spielhallen 2022	Prozentuale Veränderung
Berlin	5.398	894	- 83,4 %
Hamburg	4.270	980	- 77,0 %
Niedersachsen	17.299	12.254	- 29,2 %
Nordrhein-Westfalen	44.717	32.243	- 27,7 %

Quelle: DICE Consult basierend auf Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. (2012 und 2022).

Es wurde die Angebotsstruktur in Spielhallen 2012 mit den aktuellen Daten aus dem Jahr 2022 verglichen. Die Daten aus dem Jahr 2012 sind die letzten Daten, die die Angebotsstruktur beschreiben, bevor es durch den GlüStV 2012 sowie später durch die sechste bzw. siebte Novellierung der SpielV zu einer restriktiveren Regulierung kam. Die Ergebnisse zeigen große Unterschiede zwischen den verglichenen Bundesländern.

In Berlin und Hamburg ging die Anzahl an legalen Geldspielgeräten im untersuchten Zeitraum drastisch um 83,4 bzw. 77 Prozent zurück. Auch in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen ist die Einführung der restriktiven Maßnahmen zu erkennen. Der Rückgang an legalen Geldspielgeräten fällt mit rund 27,7 Prozent (Nordrhein-Westfalen) bzw. 29,2 Prozent (Niedersachsen) aber deutlich geringer aus.

Eine genaue Abschätzung des Schwarzmarktes lassen die dargestellten Ergebnisse aus dem oben genannten Grund nicht zu. Sie deuten aber darauf hin, dass der Schwarzmarktanteil in Bundesländern, in denen besonders restriktiv reguliert wird, sehr wahrscheinlich höher ist als die für ganz Deutschland berechneten 30 bis 46 Prozent. Es wird davon ausgegangen, dass allein in Berlin rund 2.500 Scheingastronomien existieren. Dabei handelt es sich um illegale Spielhallen, die als Gaststätten getarnt sind, und illegale Glücksspielautomaten bereithalten.³⁰

Im Rahmen einer Felduntersuchung konnte Trümper (2021) feststellen, dass es sich bei etwa 74 Prozent der untersuchten Spielgeräte in Hamburg um illegale Fun-Game-Automaten handelt. Allerdings erhebt diese Felduntersuchung nicht den Anspruch auf Repräsentativität. Trümper fokussierte sich auf potenzielle Problemspielorte, in denen er illegale Automaten vermutete. Insgesamt wurden 150 Spielorte besucht, was allerdings nach den Angaben in der Studie nur einen Bruchteil aller illegalen Spielorte in Hamburg darstellt. Setzt man dies in Relation zum bundesweiten Ergebnis der Felduntersuchung, so ist die kritische Situation in Hamburg zu erkennen. Trümper kommt auf Bundesebene zu dem Ergebnis, dass es sich bei rund einem Drittel der untersuchten Automaten um illegale Fun-Game-Automaten handelt. Hamburgs Schwarzmarktquote läge demnach etwa 40 Prozentpunkte über dem Bundesschnitt (vgl. Trümper 2021).

³⁰ Vgl. <https://www.bz-berlin.de/meinung/kolumne/kolumne-mein-aerger/der-kampf-gegen-die-spielhallen-war-ein-schuss-in-den-ofen>, abgerufen am 14. März 2023.

5. Kanalisierungsindex zur Bewertung der Regulierungsmaßnahmen

§ 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV 2021 definiert das regulatorische Ziel,

„durch ein begrenztes, eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellendes Glücksspielangebot den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken, sowie der Entwicklung und Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten entgegenzuwirken“.

Illegales Glücksspiel soll demnach bekämpft, die vorhandene Spielnachfrage hin zu legalen Glücksspielangeboten kanalisiert werden. Denn ohne erfolgreiche Kanalisierung bzw. bei Abwanderung der Spieler in den nicht-regulierten bzw. Schwarzmarkt kommen auch staatliche Maßnahmen zur Suchtprävention, zum Jugend- und Spielerschutz sowie zur Bekämpfung von Kriminalität nicht zur Anwendung (vgl. bspw. auch Haucap et al. 2017). Daher ist eine hohe Kanalisierungsquote, d.h. die Lenkung des Spieltriebs (verstanden als Verbrauchernachfrage) in geordnete und überwachte Bahnen, von zentraler Bedeutung für eine erfolgreiche Glücksspielregulierung.

Die Entwicklung des Angebots von Geldspielgeräten und damit auch die Kanalisierungsquote wurden durch unterschiedliche Regulierungsregime beeinflusst. Diese bestehen immer aus einer Vielzahl einzelner Regulierungsmaßnahmen. Somit sind nicht einzelne Detail-Maßnahmen ausschlaggebend für den Erfolg eines Regulierungsregimes beim Erreichen einer hohen Kanalisierungsquote, sondern vielmehr ganze Maßnahmenbündel. Um die kanalisierende Wirkung der Regulierungsregime bis 2006, von 2006 bis 2012 und ab 2012 zu bewerten, wird im Folgenden ein Index entwickelt. Dieser gewichtet die einzelnen Maßnahmen hinsichtlich ihrer kanalisierenden Wirkung. Die einzelnen Maßnahmen unterscheiden sich in ihrem Einfluss auf die Kanalisierungsquote. Daher wird jeder einzelnen Maßnahme ein Gewichtungsfaktor zwischen eins und fünf zugewiesen, wobei fünf den höchsten und eins den niedrigsten Gewichtungsfaktor darstellt. Folgende Gewichtungsfaktoren (in Klammern) wurden hierbei angenommen:

- Anzahl der maximal erlaubten Geldspielgeräte pro Spielhalle (5),
- Anzahl der maximal erlaubten Geldspielgeräte pro Gastronomiebetrieb (5),
- Mindestspieldauer (5),
- Mehrfachkonzessionen (4),
- Mindestabstandsregeln für Spielhallen (4),
- Gewinn- und Verlustlimit (3),
- Einsatzlimit (3),
- automatischer Spieleinsatz (3),
- Spielpausen (3),
- Identitätsfeststellung zum Abgleich mit der Spielersperrdatei (3),
- erforderliche Freischaltung der Geldspielgeräte durch Identifikationsmittel (2),
- Sperrzeiten (2),
- Aufenthaltsqualität (2),
- Einzahlungslimit (1).

Maßnahmen bezüglich des quantitativen Angebots von Geldspielgeräten in Spielhallen und der Gastronomie erhalten den höchsten Gewichtungsfaktor fünf. Solche Angebotsbeschränkungen stellen

eine unmittelbare Begrenzung des legalen Angebots dar und haben somit einen sehr negativen Einfluss auf das Erreichen einer hohen Kanalisierungsrate. Ebenfalls mit dem Gewichtungsfaktor fünf wird die Mindestspieldauer bewertet. Die kürzere Dauer je Spiel bzw. die dadurch erhöhte Spielgeschwindigkeit ist einer der Hauptgründe, warum das Spiel an Fun-Game-Automaten attraktiver ist als an legalen Geldspielgeräten. Regelungen zu Mehrfachkonzessionen und Mindestabstandsregeln für Spielhallen werden mit dem Gewichtungsfaktor vier bewertet. Diese Maßnahmen beschränken und reduzieren das Angebot von Geldspielgeräten vorrangig quantitativ. Dies wirkt sich deutlich auf das Angebot an Geldspielgeräten aus. So mussten beispielsweise allein in Berlin 100 Spielhallen aufgrund zu geringer Abstände schließen.³¹

Mit dem Gewichtungsfaktor drei werden weitere Maßnahmen bewertet, die sich auf die Attraktivität des Spiels und damit auf die Nachfrage nach legalen Geldspielgeräten auswirken. Dazu zählen die Begrenzung von Gewinnen und Verlusten, der automatische Spieleinsatz sowie Spielpausen. Restriktive Maßnahmen in diesem Bereich machen das legale Spiel deutlich unattraktiver, vor allem im Vergleich zu illegalen Glücksspielautomaten. Dadurch kann es zu einer Verschiebung der Nachfrage nach legalen Geldspielgeräten zu illegalen Glücksspielautomaten kommen. Ebenfalls mit dem Gewichtungsfaktor drei wird die Identitätsfeststellung bewertet. Aktuell müssen sich Spielende vor dem Betreten von Spielhallen bzw. vor dem Spiel an einem Geldspielgerät in der Gastronomie mit einem Ausweisdokument identifizieren, um einen Abgleich mit der staatlichen Spielersperrdatei durchzuführen. Das zentrale Sperrsystem wurde durch die § 8ff. i.V.m. § 23 GlüStV 2021 bundesweit spielformübergreifend, d.h. für alle Glücksspielformen verpflichtend eingeführt. Dadurch wurde eine Hemmschwelle für Spielende geschaffen, da sie sich über die Verwendung ihrer persönlichen Daten Sorgen machen.

Das Einsatzlimit wurde mit dem Gewichtungsfaktor drei bewertet. Abschnitt 3 zeigt, dass es in den letzten 29 Jahren zu keinerlei Anpassungen des maximalen Einsatzes je Spiel gekommen ist. Unter Berücksichtigung der Inflation stellt dies allerdings eine relative Abnahme des Einsatzlimits über die Zeit dar. Da das Einsatzlimit im illegalen Bereich nicht reguliert ist, sind illegale Automaten attraktiver als legale Geldspielgeräte. Aus diesem Grund muss das Einsatzlimit bei der Beurteilung der Regulierungsmaßnahmen hinsichtlich seiner kanalisierenden Wirkung entsprechend berücksichtigt werden.

Mit einem Gewichtungsfaktor von zwei wird die Verwendung gerätegebundener Identifikationsmittel bewertet. Spielende müssen sich vor dem Bespielen eines Geldspielgerätes ein Identifikationsmittel, z. B. einen Code, aushändigen lassen. Dies führt zur deutlichen Reduzierung der Flexibilität für Spielende bei der Auswahl oder dem Wechsel zwischen Geldspielgeräten und damit zu einer Senkung der Attraktivität. Auch muss die allgemeine Aufenthaltsqualität in Spielhallen mit einem Gewichtungsfaktor zwei berücksichtigt werden. In verschiedenen Bundesländern, wie Berlin oder Bremen, ist beispielsweise nicht einmal mehr eine Bewirtung mit nichtalkoholischen Getränken zulässig, was wiederum die Attraktivität von legalen Spielhallen senkt. Ebenfalls mit dem Gewichtungsfaktor zwei werden die Sperrzeiten von Spielhallen bewertet. Diese führen, zumindest temporär, zu einer Beschränkung des legalen Angebots. Da es sich hierbei immer nur um zeitliche Einschränkungen handelt, werden diese als deutlich weniger relevant für eine hohe Kanalisierungsquote bewertet als andere angebotsbeschränkende Maßnahmen.

³¹ Vgl. <https://daniel-buchholz.de/stadtentwicklung/spielhallengesetz-deutliche-verschaerfung-und-sperrdatei>, abgerufen am 14. März 2023.

Mit dem niedrigsten Gewichtungsfaktor eins wird das Einzahlungslimit bewertet. Damit ist der Betrag gemeint, der maximal in den Geldspeicher eines Geldspielgerätes eingezahlt werden kann. Diese Maßnahme hat zwar eine Relevanz für die Attraktivität des legalen Spiels, nimmt aber im Vergleich zu den anderen dargestellten Beschränkungen nur eine eher untergeordnete Rolle ein.

Im Zuge der in Abschnitt 3 detailliert dargestellten Regulierungsregime kam es im zeitlichen Verlauf immer wieder zu Anpassungen der gewichteten Maßnahmen. Die verschiedenen Regulierungsregime werden nun zunächst hinsichtlich der Umsetzung der einzelnen Maßnahmen bzw. hinsichtlich der Frage, inwiefern ihre Ausgestaltung die Kanalisierung fördert, bewertet (vgl. Spalte „B“ (Bewertung) der jeweiligen Regulierungsregime in Tabelle 13). Hierbei stellt eine „1“ den schlechtesten Wert und eine „5“ den besten Wert dar. So erhielten beispielsweise die Maßnahmen „Mehrfachkonzessionen“ und „Abstandsregeln“ in den Regulierungsregimen I (Situation bis zum Jahr 2006) und II (Situation im Zeitraum von 2006 und 2012) jeweils den Wert 5, da es in diesen Zeiträumen keinerlei Beschränkungen hinsichtlich der Mehrfachkonzessionen bzw. Abstandsregeln gab. Im Gegensatz dazu wurden diese Maßnahmen im Regulierungsregime III (Situation von 2012 bis heute) mit lediglich dem Wert 2 bewertet. Mit dem Inkrafttreten des GlüStV 2012 kam es zu einem Verbot von Mehrfachkonzessionen und der Einführung von Mindestabstandsregeln zwischen Spielhallen bzw. zu Kinder- und Jugendeinrichtungen. Da diese in den verschiedenen Bundesländern aber unterschiedlich restriktiv ausgestaltet wurden und teilweise noch an Übergangsregeln geknüpft sind (vgl. Abschnitt 3.3), wird für diesen Zeitraum nicht die niedrigste Bewertung, sondern eine „2“ angesetzt.

Die einzelnen Bewertungen werden dann mit dem jeweiligen Gewichtungsfaktor multipliziert und sind in der Spalte „P“ (Punkte) dargestellt. Aus der Summe der für jede Maßnahme vergebenen Punkte errechnet sich der Gesamtwert des Index. Für die Berechnung des Schwarzmarktanteils bzw. der Kanalisierungsquote wird zudem der letzte verfügbare Zeitpunkt des entsprechenden Regulierungsregimes zugrunde gelegt. Für die Situation bis zum Jahr 2006 sind dies dementsprechend die zuvor dargestellten Werte für das Jahr 2006.

Tabelle 13 stellt die unterschiedlichen Bewertungen und Indexwerte dar. Je höher der Kanalisierungsindex ist, umso höher ist auch die kanalisierende Wirkung des Regulierungsregimes. Umgekehrt bedeutet ein niedriger Indexwert, dass die Eignung des Maßnahmenbündels für eine Kanalisierung des Automatenspiels in legale Bahnen unwahrscheinlicher ist.

Tabelle 13: Berechnung des Kanalisierungsindex der Regulierungsregime im Bereich des gewerblichen Automatenspiels bis 2006, von 2006 bis 2012 und seit 2012

Maßnahmen	GF	Regulierungsregime I: Zeitraum vor dem Jahr 2006		Regulierungsregime II: Zeitraum von 2006 bis 2012		Regulierungsregime III: Zeitraum von 2012 bis heute	
		B	P	B	P	B	P
Erlaubte Geldspielgeräte in Spielhallen	5	2	10	4	20	3	15
Erlaubte Geldspielgeräte in der Gastronomie	5	2	10	4	20	2	10
Mindestspieldauer	5	1	5	4	20	4	20
Mehrfachkonzessionen	4	5	20	5	20	2	8
Mindestabstandsregeln	4	5	20	5	20	2	8
Gewinn- und Verlustlimit	3	3	9	4	12	2	6
Einsatzlimit	3	4	12	3	9	3	9
Automatischer Spieleinsatz	3	5	15	5	15	2	6
Spielpausen	3	3	9	3	9	2	6
Identitätsfeststellung	3	5	15	5	15	3	9
Freischaltung der Geldspielgeräte durch Identifikationsmittel	2	5	10	5	10	3	6
Sperrzeiten	2	5	10	5	10	3	6
Aufenthaltsqualität	2	4	8	4	8	3	6
Einzahlungslimit	1	3	3	4	4	2	2
Kanalisierungsindex		156		192		117	

Anmerkung: GF = Gewichtungsfaktor, B = Bewertung der einzelnen Maßnahme für das jeweilige Regulierungsregime auf einer Skala von 1 bis 5, P = Punkte (errechnet sich als Produkt aus GF und B). So wurde beispielsweise das Einsatzlimit im Regulierungsregime I mit einer vier bewertet. Da dieser Maßnahme ein Gewichtungsfaktor von drei zugewiesen wurde, ergibt sich im Regulierungsregime I für das Einsatzlimit eine Punktzahl von: $3 \cdot 4 = 12$.

Quelle: DICE Consult.

Der höchste Indexwert von 192 ergibt sich für das Maßnahmenbündel des Regulierungsregimes II im Zeitraum von 2006 bis 2012. Die Maßnahmen des Regulierungsregimes I vor 2006 werden insgesamt mit einem Indexwert von 156 bewertet. Damit ist dieser dennoch deutlich höher als der Indexwert für das

Regulierungsregime III im Zeitraum ab 2012, der bei lediglich 117 liegt. Tabelle 14 vergleicht die dargestellten Kanalisierungsindizes mit denen in Abschnitt 4.2 berechneten Schwarzmarktanteilen bzw. Kanalisierungsquoten der drei unterschiedlichen Regulierungsregime.

Tabelle 14. Vergleich des Kanalisierungsindex und der Kanalisierungsquote bzw. Schwarzmarktanteils für die Regulierungsregime I, II und III.

	Regulierungsregime I: Zeitraum vor dem Jahr 2006	Regulierungsregime II: Zeitraum von 2006 bis 2012	Regulierungsregime III: Zeitraum von 2012 bis heute
Kanalisierungsindex	156	192	117
Schwarzmarktanteil	41 %	4 %	30 %- 46 %
Kanalisierungsquote*	59%	96 %	54 %- 70 %**

* Die Kanalisierungsquote ergibt sich aus 100 Prozent - Schwarzmarktanteil. Für das Regulierungsregime III: Zeitraum von 2012 bis heute wird der Schwarzmarktanteil bzw. die Kanalisierungsquote in einer Spannweite angegeben. Dies liegt daran, dass für den Schwarzmarktanteil hier eine Unter- und Obergrenze berechnet wurde.

** Zudem muss darauf hingewiesen werden, dass sich diese Kanalisierungsquote auf den Stand 2022 bezieht. In Abschnitt 4.2.3 wurde bereits prognostiziert, dass die Kanalisierungsquote unter derzeitigen Rahmenbedingungen bis zum Jahr 2026 auf 38 - 55 Prozent absinken und sich der Schwarzmarktanteil entsprechend auf 45 - 62 Prozent steigern wird.

Quelle: DICE Consult

Die Kanalisierungsquote vor Inkrafttreten der fünften Novelle der SpielV zeigt auf, wohin eine fehlgeleitete Regulierung des legalen gewerblichen Automatenspiels führen kann. Anfang des Jahres 2006 befand sich der Schwarzmarkt auf dem Höhepunkt seiner Entwicklung. Nur noch etwa 59 Prozent des Marktes konnten dem legalen Bereich zugeordnet werden. Schon die damals geltenden Regeln waren nicht in der Lage, das Spiel in legale Bahnen zu kanalisieren. Ein gegenteiliges Bild zeigt sich hingegen bei Betrachtung der Kanalisierungsquote und des Kanalisierungsindexwertes für das Regulierungsregime in den Jahren von 2006 bis 2012. Durch die fünfte Novelle der SpielV 2006 wurde ein rechtlicher Rahmen geschaffen, der offensichtlich in der Lage war, die Verbrauchernachfrage in den legalen Bereich zu lenken: So betrug im Jahr 2012 die Kanalisierungsquote etwa 96 Prozent.

Besonders besorgniserregend ist der berechnete Indexwert für das seit 2012 bis heute geltende Regulierungsregime. Schon vor dem Jahr 2006 waren die Maßnahmen nicht geeignet, das Spiel hinreichend in legale Bahnen zu lenken. Die heutigen Maßnahmen müssen bezüglich ihrer kanalisierenden Wirkung allerdings als noch schlechter bewertet werden. Die für das Jahr 2022 berechnete Obergrenze der Kanalisierungsquote lag mit 70 Prozent noch über dem berechneten Wert aus 2006. Die berechnete Untergrenze lag mit 54 Prozent nur leicht unter diesem Wert. Darüber hinaus ist davon auszugehen, dass der Schwarzmarkt weiter wachsen wird. Auch im Zeitraum vor dem Jahr 2006 konnte man eine stetige Zunahme der Zahl illegaler Automaten bei gleichzeitigem Rückgang der Zahl legaler Geldspielgeräte beobachten. Die heute geltenden Regulierungsmaßnahmen wurden zwar formell in den Jahren 2012 bzw. 2014 eingeführt, waren und sind aber mit Übergangsregelungen verknüpft. Größtenteils wirkten die Änderungen der sechsten bzw. siebten Novelle der SpielV in der Praxis erst ab

Ende 2018. Die zulässige Anzahl an Geldspielgeräten in der Gastronomie wurde erst Ende 2019 auf zwei Geräte reduziert. Weiterhin bestehen bis heute noch partielle Übergangsregelungen bezüglich der Mehrfachkonzessionen (§ 29 Abs 4 GlüStV 2021) und Abstandsregeln für Bestandsspielhallen. Dies trifft allerdings nicht auf alle Bundesländer zu. So wurden die Übergangsregeln in Berlin, Bremen, Hamburg und Sachsen nicht verlängert. In Baden-Württemberg, und im Saarland zeichnet sich dieser Weg ebenfalls ab. Der sich im Gesetzgebungsverfahren befindliche Entwurf in Sachsen-Anhalt enthält den Gebrauch der Übergangsregelung in § 29 Abs. 4 GlüStV 2021. Auch in den anderen neun Bundesländern (Bayern, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Thüringen) finden Übergangsregelungen betreffend Mehrfachkonzessionen und z.T. auch für Mindestabstände in unterschiedlicher Ausgestaltung Anwendung (vgl. Abschnitt 3.3). In Abschnitt 4.2.3 wurde eine Prognose über die zukünftige Entwicklung des legalen und illegalen Angebots an Spielgeräten durchgeführt. Demnach wird sich der Schwarzmarktanteil bis zum Jahr 2026 auf 45 bis 62 Prozent erhöhen. Dies entspricht einer Kanalisierungsquote von 38 bis 55 Prozent. Damit liegt sowohl die berechnete Unter- als auch Obergrenze der Kanalisierungsquote unter dem bisherigen Tiefststand aus dem Jahr 2006.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die heute geltenden Regulierungsmaßnahmen nicht in der Lage sind, das staatsvertraglich intendierte Kanalisierungsziel zu erreichen. Der Markt steuert momentan auf eine Situation zu, die noch schlechter ist als die Lage vor 2006. Ohne eine Anpassung der heute geltenden Regelungen wird der Schwarzmarkt weiter wachsen und das legale Angebot zunehmend verdrängen. Der berechnete Indexwert und die Kanalisierungsquote für das Regulierungsregime II im Zeitraum 2006 bis 2012 haben gezeigt, dass bzw. wie effektive Regelungen zu einer Kanalisierung der Verbrauchernachfrage zu legalen Angeboten führen können.

6. Entgangene Steuereinnahmen

In den vorherigen Abschnitten wurde aufgezeigt, dass das derzeitige Regulierungsregime III nicht in der Lage ist, das staatsvertraglich festgeschriebene Kanalisierungsziel zu erreichen. Vielmehr haben diese fehlgeleiteten Regulierungsmaßnahmen zur Entstehung eines Schwarzmarktes im Umfeld des gewerblichen Automatenspiels geführt, der unter den vorherrschenden Bedingungen weiter wachsen wird. Neben dem fehlenden Spieler- und Jugendschutz hat dies auch Auswirkungen auf die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Gemeinden. Diese entgangenen Steuereinnahmen werden nachfolgend quantifiziert. Dazu fasst Tabelle 15 zunächst die steuerliche Belastung der Aufstellunternehmen im Zeitraum von 2014 bis 2021 (Regulierungsregime III) zusammen:

Tabelle 15: Steuerliche Belastung der Automatenaufstellunternehmen von 2014 bis 2021

Jahr	Bruttoumsatz in Mio. EUR	Steuerliche Belastung des Bruttoumsatzes in Prozent	Absolute steuerliche Belastung in Mio. EUR
2014	5.830	29,5*	1.720
2015	6.365	30,8	1.960
2016	6.760	32,1	2.170
2017	7.031	32,5	2.285
2018	6.626	34,0	2.253
2019	6.164	33,8	2.083
2020	4.093	37,5	1.535
2021	4.954	24,5**	1.214

* Aufgrund fehlender Datenverfügbarkeit wurde für das Jahr 2014 die prozentuale steuerliche Belastung der Gewerbesteuer aus dem Jahr 2015, welche bei 1,1 Prozent liegt, zugrunde gelegt.

** Die Belastung der Vergnügungsteuer lag im Jahr 2017 noch bei 15,1 Prozent. 2021 betrug dieser Wert noch etwa 8,7 Prozent. Eine Reduzierung der Vergnügungsteuerbelastung um etwa sechs Prozentpunkte gegenüber 2017 scheint auf coronabedingte Verzögerungen bei der Erhebung, Zahlung und Verbuchung zurückzuführen zu sein, da keine Reduzierungen von Vergnügungsteuersätzen bekannt sind (IW Consult, 2023).

Quelle: DICE Consult basierend auf Informationen von Vieweg (2015, 2019 und 2020), IW Consult (2023, S. 13 und 14) sowie eigene Berechnungen.

Tabelle 15 zeigt die Bruttoumsätze der Automatenaufstellunternehmen in Deutschland im Zeitraum von 2014 bis 2021. Zudem wird die durchschnittliche steuerliche Belastung des Bruttoumsatzes angegeben. Diese ergibt sich aus der Umsatzsteuer, der Vergnügungsteuer und der Gewerbesteuer. Die unterschiedliche steuerliche Belastung des Bruttoumsatzes zwischen den verschiedenen Jahren ist größtenteils auf die Veränderung der durchschnittlichen Vergnügungsteuer zurückzuführen. 2014 lag die durchschnittliche steuerliche Belastung durch die Vergnügungsteuer beispielsweise bei rund 12,6 Prozent.

Im Jahr 2020 lag dieser Wert bei rund 22,4 Prozent. Aus dem Bruttoumsatz und der durchschnittlichen steuerlichen Belastung resultiert die absolute steuerliche Belastung der Automatenaufstellunternehmen. Ausgehend von diesen Informationen können nun unter Berücksichtigung der Erkenntnisse aus Abschnitt 4.2.3 die entgangenen Steuereinnahmen berechnet werden.

Durch die restriktiven Regulierungsmaßnahmen ab dem Jahr 2012 wurde der legale Markt in seiner Entwicklung ausgebremst und Raum für den Schwarzmarkt geschaffen. In Abschnitt 4.2.3 wurde aufgezeigt, wie sich der legale Markt des gewerblichen Automatenspiels ohne die restriktiven Maßnahmen ab dem Jahr 2012 entwickelt hätte. Dazu wurde eine hypothetische Entwicklung des legalen Marktes dargestellt. In diesem Szenario wäre der Markt im legalen regulierten Bereich und nicht im illegalen unregulierten Bereich bis zum in Abschnitt 4.2.3 berechneten Sättigungspunkt gewachsen. Dadurch hätte der gesamte Marktumsatz auch den drei genannten Steuern unterlegen. Tabelle 16 fasst die durch den Schwarzmarkt entgangenen Steuereinnahmen zusammen:

Tabelle 16: Berechnung entgangener Steuereinnahmen auf Ebene der Automatenaufstellunternehmen aufgrund verfehlter Kanalisierung der Kundennachfrage in den legalen Bereich von 2014 bis 2021

Jahr	Bruttoumsatz in Mio. EUR	Absolute steuerliche Belastung in Mio. EUR	Differenz zwischen hypothetischem und tatsächlichem legalen Markt in Prozentpunkten	Hypothetischer Bruttoumsatz in Mio. EUR	Hypothetische absolute steuerliche Belastung in Mio. EUR	Entgangene Steuereinnahmen in Mio. EUR
2014	5.830	1.720,0	9	6.406,6	1.890,1	170,1
2015	6.365	1.960,4	9	6.994,5	2.154,3	193,8
2016	6.760	2.170,0	17	8.144,6	2.614,5	444,5
2017	7.031	2.285,1	17	8.471,1	2.753,1	468,1
2018	6.626	2.252,8	22	8.494,9	2.888,3	635,5
2019	6.164	2.083,4	22	7.902,6	2.671,1	587,7
2020	4.093	1.534,9	30	5.847,1	2.192,7	657,8
2021	4.954	1.213,7	30	7.077,1	1.733,9	520,2
Gesamt	47.823	15.220,3		59.338,5	18.898,0	3.677,7

Quelle: DICE Consult basierend auf Informationen von Vieweg (2015, 2019 und 2020), IW Consult (2023, S. 13 und 14) sowie eigene Berechnungen.

So beschreibt Tabelle 16 zunächst nochmals die in Tabelle 15 dargestellten Bruttoumsätze und steuerlichen Belastungen der Automatenaufsteller. In diesem Zusammenhang muss aber berücksichtigt werden, dass diese sich nur auf den tatsächlichen legalen Markt beziehen. In dem beschriebenen kontrafaktischen Szenario, also ohne die restriktiven Regulierungsmaßnahmen ab dem Jahr 2012, hätte das Wachstum des Marktes nicht im illegalen, sondern im legalen Bereich stattgefunden. Die genaue Entwicklung des hypothetischen legalen Marktes wurde unter anderem in Abbildung 2 dargestellt. In Tabelle 16 wird die Differenz zwischen dem tatsächlichen und dem hypothetischen legalen Markt in Prozentpunkten in Spalte vier angegeben. Für das Jahr 2014 bedeutet dies beispielsweise, dass im kontrafaktischen Szenario der legale Markt zulasten des illegalen Marktes um neun Prozentpunkte größer gewesen wäre. Die dargestellten Bruttoumsätze beziehen sich somit nur auf 91 Prozent des eigentlich legalen Marktes. Unter der Annahme, dass der Bruttoumsatz proportional zur Marktgröße gewachsen wäre, kann der hypothetische Bruttoumsatz berechnet werden.³² Diese Methodik findet für alle untersuchten Jahre Anwendung. Zu berücksichtigen ist hier allerdings, dass der hypothetische Markt nur alle zwei Jahre berechnet wurde. Hier wird konservativ berechnet immer der Vorjahreswert auf das Jahr übertragen, in dem keine Daten zum hypothetischen Markt vorliegen.

Anhand des hypothetischen Bruttoumsatzes wird dann in gleicher Methodik wie in Tabelle 15 die absolute hypothetische steuerliche Belastung berechnet. Die Differenz zwischen der hypothetischen und der tatsächlichen steuerlichen Belastung entspricht dann den entgangenen Steuereinnahmen. Im Zeitraum von 2014 bis 2021 liegen diese bei etwa 3,7 Milliarden Euro. Da unter den derzeitigen Rahmenbedingungen davon auszugehen ist, dass der Schwarzmarktanteil weiter zunehmen wird, werden auch die entgangenen Steuereinnahmen in Zukunft noch weiter ansteigen. Zudem wurden in der dargestellten Berechnung nur die Automatenaufstellunternehmen und nicht die Automatenhersteller und Händler berücksichtigt. Bezogen auf die gesamte Branche des gewerblichen Automatenspiels stellen die berechneten 3,7 Milliarden Euro somit die absolute Untergrenze dar. Gemessen an der tatsächlichen absoluten steuerlichen Belastung im Beobachtungszeitraum von 2014 bis 2021 ergeben die entgangenen Steuereinnahmen einen Anteil von durchschnittlich 24 Prozent. Durch den weiter wachsenden illegalen Markt hat sich dieser allerdings weiter vergrößert und lag im Jahr 2021 bei bereits 43 Prozent. Anstatt rund 1,2 Milliarden Euro hätte der deutsche Staat somit rund 1,7 Milliarden Euro an Steuern einnehmen können, was einer Differenz und somit entgangenen Steuereinnahmen von etwa 500 Millionen Euro – allein für das Jahr 2021 – entspricht.

³² 91 Prozent entsprechen 5,83 Mrd. Euro. Demzufolge entspricht ein Prozent etwa 64 Mio. Euro und 100 Prozent etwa 6,4 Mrd. Euro.

7. Fazit

Das gewerbliche Automatenenspiel wurde erstmals im Jahr 2012 in den Glücksspielstaatsvertrag der Länder miteinbezogen und unterliegt damit auch dem staatsvertraglichen Kanalisierungsziel gemäß § 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV 2012/2021. Feldstudien von Trümper (2020 und 2021) zeigen allerdings, dass es in den letzten Jahren zu einer zunehmenden Verbreitung von illegalen Glücksspielautomaten kam. Die regulatorischen Ursachen dieser Entwicklung wurden in der vorliegenden Studie genauer untersucht, Kanalisierungsquoten im Zeitverlauf ermittelt und der Schwarzmarkt in Bezug auf das gewerbliche Automatenenspiel dargestellt.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Kanalisierungsquote im Jahr 2012, also bevor neue restriktive Regulierungsmaßnahmen des Glücksspielstaatsvertrags 2012 und der sechsten/siebten Novellierungen der Spielverordnung 2014 ihre Wirkung zeigten, auf einem Höchststand von 96 Prozent lag. Regulierung war damals erfolgreich, ein Schwarzmarkt zu diesem Zeitpunkt kaum mehr vorhanden. Anschließend bewirkten die Regelungsverschärfungen 2012/14 jedoch eine fatale Trendumkehr. Die neuen rechtlichen Rahmenbedingungen machten das legale regulierte Angebot an Geldspielgeräten aus Verbrauchersicht unattraktiver, verhinderten die weitere natürliche Ausdehnung des legalen Marktes zur Deckung der bestehenden Verbrauchernachfrage und schufen hingegen Raum für ein Wachstum des illegalen und unregulierten Marktes. Bis zum Jahr 2022 führte dies zu einem Absinken der Kanalisierungsquote auf nur noch 54 bis 70 Prozent. Der Schwarzmarktanteil betrug also 30 bis 46 Prozent. Allerdings gilt zu berücksichtigen, dass die Änderungen der sechsten bzw. siebten Novelle der Spielverordnung in der Praxis größtenteils erst ab Ende 2018 und 2019 wirkten. Weiterhin bestehen bis heute noch Übergangsregelungen bezüglich der Mehrfachkonzessionen und Mindestabstandsregeln für Bestandsspielhallen. Die negativen Auswirkungen dieser noch nicht vollständig umgesetzten Restriktionen sind in der berechneten bereits sehr niedrigen Kanalisierungsquote von 2022 demnach noch gar nicht berücksichtigt. Unter den bestehenden Regulierungsmaßnahmen muss daher davon ausgegangen werden, dass die Kanalisierungsquote zukünftig noch weiter absinken wird. In dieser Studie wurde hierzu eine Prognose entwickelt, die zu dem Ergebnis kommt, dass die Kanalisierungsquote bei unveränderter Regulierung im Jahr 2026 bei nur noch 38 bis 55 Prozent liegen wird. Das heißt: 2026 dürfte, falls die Politik nicht tätig wird, bereits (weit) über die Hälfte der Gesamtnachfrage nach Automatenspielen durch illegale Schwarzmarktangebote bedient werden.

Diese Entwicklung bestätigt auch der dargelegte Kanalisierungsindex. Dieser gibt die kanalisierende Wirkung der Maßnahmenbündel der unterschiedlichen Regulierungsregime an. Je höher der berechnete Indexwert ist, desto zielführender ist das Maßnahmenbündel im Hinblick auf eine hohe Kanalisierungsrate. Für das Regulierungsregime I, also den Zeitraum vor dem Jahr 2006, wurde ein Indexwert von 156 berechnet. Die Kanalisierungsquote lag im Jahr 2006 bei nur noch 59 Prozent. Demzufolge war das damalige Maßnahmenbündel nicht geeignet, das Spiel hinreichend in legale Bahnen zu kanalisieren. Das Maßnahmenbündel des heute geltenden Regulierungsregimes III wurde mit einem Wert von 117 bewertet. Damit weist die heutige Regulierung des gewerblichen Automatenspiels eine noch schlechtere Kanalisierungswirkung auf als die Regulierung vor dem Jahr 2006. Eine Trendumkehr ist unter dem aktuellen Regulierungsregime nicht möglich; es ist keinesfalls dazu geeignet, das staatsvertraglich festgeschriebene Kanalisierungsziel zu erreichen. Folglich besteht dringender politischer bzw. regulatorischer Handlungs- und Nachsteuerungsbedarf.

In diesem Zusammenhang muss betont werden, dass Maßnahmen, die unter anderem Spieler- und Jugendschutz, Sucht- und Betrugsprävention gewährleisten, sachlogisch nur im legalen Bereich effektive Anwendung finden und von illegalen, d.h. kriminellen Marktakteuren naturgemäß keine Beachtung erfahren. Regulierungsmaßnahmen können stets nur das legale Angebot normieren, nicht aber das illegale. Demzufolge muss eine erfolgreiche Kanalisierung der Verbrauchernachfrage zum legalen Angebot als übergeordnetes Ziel von Regulierungsmaßnahmen angesehen werden. Diese ist erst die Voraussetzung dafür, dass andere Ziele, wie beispielsweise der Spieler- und Jugendschutz, überhaupt erreicht werden können. Fallen die Regulierungsmaßnahmen zu restriktiv aus, kommt es, wie dargestellt, zu einer Verlagerung des Spiels von legalen in illegale Bahnen. Wie eine erfolgreiche Regulierung aussehen kann, zeigt das Regulierungsregime II, also der Zeitraum von 2006 bis 2012. Die Kanalisierungsquote stieg von 59 Prozent im Jahr 2006 auf über 96 Prozent im Jahr 2012 an. Der Schwarzmarktanteil betrug also im Jahr 2012 noch lediglich vier Prozent. Der berechnete Kanalisierungsindex bestätigt dies. Dieser ist unter den drei untersuchten Zeiträumen mit einem Wert von 192 deutlich am höchsten. In diesem Zeitraum existierten keine Verbote von Mehrfachkonzessionen und keine Mindestabstandsregelungen für Spielhallen; die Attraktivität von legalen Geldspielgeräten wurde durch die damalige Spielverordnung weniger stark eingeschränkt. Regulierung muss stets im Blick haben, dass zusätzliche Restriktionen und Verbote statt des gewünschten auch einen kontraproduktiven Effekt haben können: Regulierung begrenzt nämlich in erster Linie das legale Angebot, das mit Schwarzmarktangeboten konkurriert- vor allem dann, wenn Vollzugsmaßnahmen gegen illegale Angebote offensichtlich nicht ausreichend wirksam sind.

Zusätzlich würden Bund, Länder und Gemeinden auch fiskalisch direkt von einer höheren Kanalisierungsrate profitieren. Allein im Zeitraum von 2014 bis 2021 entgingen dem Staat durch die restriktiven Regelungen des Regulierungsregimes III und die eingetretenen Verdrängungseffekte der Verbrauchernachfrage in den Schwarzmarkt Steuereinnahmen in Höhe von etwa 3,7 Milliarden Euro. Die in den nächsten Jahren erwartbare fortgesetzte Abnahme der Kanalisierungsquote wird diese Summe weiter erhöhen.

Die Regulierungsmaßnahmen im Zeitraum von 2006 bis 2012 (Regulierungsregime II) haben gezeigt, dass und wie die Nachfrage nach dem gewerblichen Automatenenspiel erfolgreich in den legalen Markt kanalisiert werden kann. Das Erreichen des staatsvertraglich festgeschriebenen Kanalisierungsziels sollte bei der Regulierung im Mittelpunkt stehen. Daher sollte das aktuelle, insbesondere von der Spielverordnung geprägte, Regulierungsregime überprüft und im Sinne einer Verbesserung der Kanalisierungschancen überarbeitet werden. Ein in ausreichender Menge und für den Wettbewerb mit illegalen Angeboten in angemessener Attraktivität vorhandenes legales gewerbliches Automatenenspiel verhindert wirkungsvoll Verdrängungseffekte zu illegalem Glücksspiel. Dies sollte im Rahmen einer zielorientierten Regulierung berücksichtigt werden, wie es auch Trümper in seinen Feldstudien ausführt: „Pragmatisch muss akzeptiert werden: Das legale Spielangebot muss so attraktiv sein, dass es von den Spielgästen auch genutzt wird. Illegale Glücksspielangebote überschreiten grundsätzlich die Grenzen der Gesetzgebung und des Spielerschutzes, um ihre Attraktivität gegenüber legalen Glücksspielangeboten zu erhöhen. Der Gesetzgeber ist bei der Glücksspielregulierung somit gefordert, Ausweichbewegungen zu illegalen Spielorten bzw. illegalen Glücksspielmedien mitzudenken und Maßnahmen zu ergreifen, diese zu verhindern“ (Trümper 2021, S. 47) Die ursachenorientierte Bekämpfung des illegalen terrestrischen Glücksspiels kann nur gelingen, wenn die von den Verbrauchern nachgefragte Attraktivität des legalen Angebots der Automatenwirtschaft durch die Regulierung ermöglicht wird.

Von einer hohen Kanalisierungsquote würden schlussendlich sämtliche Akteure im legalen Markt und vor allem die in einem geschützten Rahmen Spielenden profitieren. Einzige Verlierer wären die kriminellen Betreiber von illegalen Glücksspielautomaten.

Literatur

- Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. (1997 bis 2022), Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland, Unna.
- BMWK (2021), Bericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, Berlin, verfügbar unter: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/B/bericht-evaluierung-6-vo-spielverordnung.pdf?__blob=publicationFile&v=4.
- Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BzgA) (2012), Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland 2007, 2009 und 2011, Ergebnisse aus drei repräsentativen Bevölkerungsbefragungen, Köln, verfügbar unter: <https://www.bzga.de/forschung/studien/abgeschlossene-studien/studien-ab-1997/gluecksspiel/>.
- Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BzgA) (2014), Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland 2013, Repräsentativbefragung der 16- bis einschließlich 65-jährigen Bevölkerung in Deutschland, Köln, verfügbar unter: https://www.bzga.de/fileadmin/user_upload/PDF/studien/ergebnisbericht_gluecksspielsucht_2013--3b335e73df413adc2d6320d0e19c42e4.pdf.
- Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BzgA) (2016), Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland, Ergebnisse des Surveys 2015 und Trends, Köln, verfügbar unter: https://www.bzga.de/fileadmin/user_upload/PDF/studien/ergebnisbericht_gluecksspielsucht_2015--7f6f856fc846fc2196919a3d197fcae9.pdf.
- Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BzgA) (2018), Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland, Ergebnisse des Surveys 2017 und Trends, Köln, verfügbar unter: https://www.bzga.de/fileadmin/user_upload/PDF/studien/ergebnisbericht_gluecksspielsucht_2017--3b979848c42a0a54b3991d67d46f5e0f.pdf.
- Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BzgA) (2020), Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland 2019, Ergebnisse des Surveys 2019 und Trends, Köln, verfügbar unter: https://www.bzga.de/fileadmin/user_upload/PDF/studien/BZgA-Forschungsbericht_Gluecksspielsurvey_2019.pdf
- Buth, S., G. Meyer, J. Kalke (2022), *Glücksspielteilnahme und glücksspielbezogene Probleme in der Bevölkerung – Ergebnisse des Glücksspiel-Survey 2021*. Institut für interdisziplinäre Sucht- und Drogenforschung (ISD), Hamburg.
- DHS (2022), *DHS Jahrbuch Sucht 2022*, Pabst Science Publishers, Lengerich.
- DIW Econ (2022), 40 Pfennig Höchstesatz – Die Automatenwirtschaft zwischen Regulierung und ökonomischen Trends seit 1993, Berlin, verfügbar unter: <https://diw-econ.de/publikationen/die-automatenwirtschaft-zwischen-regulierung-und-oekonomischen-trends-seit-1993/>.
- Haucap, J., M. Nolte und H. Stöver, Faktenbasierte Evaluierung des Glücksspielstaatsvertrags, Kölner Studien zum Sportrecht – Band 8, verfügbar unter: https://www.dshs-koeln.de/fileadmin/redaktion/Institute/Sportrecht/Dokumente/Faktenbasierte_Evaluierung_des_GlueStV.pdf.
- IW Consult (2023), Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Unterhaltungsautomatenwirtschaft – Studie für Die Deutsche Automatenwirtschaft e.V..
- Richter, D. (2019), Umgehen Spielgeräte die Spielverordnung? – Einige grundsätzliche Anmerkungen, GewerbeArchiv 11/2019 November, S. 422-426, verfügbar unter: https://www.vdai.de/wp-content/uploads/2021/04/T-S-GuA_26_Richter_Umgehen_Spielgeraete_die_Spielverordnung_GewerbeArchiv-2019.pdf.

- Trümper, J. (2020), Einblicke in den illegalen Glücksspielmarkt, Feldstudie, VDAI Verlags- und Veranstaltungsgesellschaft mbH, verfügbar unter: https://www.vdai.de/wp-content/uploads/2022/09/Einblicke_in_den_illegalen_Gluecksspielmarkt_2019-2020_Feldstudie.pdf.
- Trümper, J. (2021), Einblicke in den illegalen Glücksspielmarkt 2021, Feldstudie, VDAI Verlags- und Veranstaltungsgesellschaft mbH, verfügbar unter: https://www.vdai.de/wp-content/uploads/2022/09/Einblicke_in_den_illegalen_Gluecksspielmarkt_2021_Feldstudie.pdf.
- Vieweg, H.-G. (2015), Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2014 und Ausblick 2015, verfügbar unter: https://www.vdai.de/wp-content/uploads/2021/04/T_S_W_11_ifo-wirtschaftsstudie-2014-2015-dt.pdf.
- Vieweg, H.-G. (2019), Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft im Abschwung – entgegen dem Trend im Glücks- und Gewinnspielmarkt, *ifo Schnelldienst*, Band 72, Ausgabe 17, S. 49-57.
- Vieweg, H.-G. (2020), Unterhaltungsautomaten-Wirtschaft Lage 2019 – Entwicklung 2020 – Perspektiven 2021, verfügbar unter: <https://www.ifhkoeln.de/produkt/unterhaltungsautomatenwirtschaft/>.
- Vieweg, H.-G. (2022), Die Deutsche Automatenwirtschaft Lage 2020 – Entwicklung 2021 – Perspektiven 2022. Fehlgeleitete Regulierung konterkariert Kanalisierungsauftrag, IFH Köln, verfügbar unter: <https://www.ifhkoeln.de/produkt/wirtschaftsentwicklung-des-gewerblichen-automatenspiels-2021/>.
- Weinstein, L. (2012), *Guesstimation 2.0*, Princeton University Press.