

Entwicklung der Kanalisierungsquote des gewerblichen Automatenspiels in Deutschland

Eine Studie im Auftrag der VDAI Verlags- und Veranstaltungsgesellschaft mbH

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

8. Mai 2023

Regulierungsregime im Zeitverlauf

Regulierungsregime I: Zeitraum vor dem Jahr 2006

- 1962: Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (SpielV)

Regulierungsregime II: Zeitraum von 2006 bis 2012

- 2006: Fünfte Novelle der SpielV

Regulierungsregime III: Zeitraum von 2012 bis heute

- Glücksspielstaatsvertrag 2012
- Sechste/siebte Novelle der SpielV 2014
- Glücksspielstaatsvertrag 2021

→ Untersuchung der Angebotsstruktur von Geldspielgeräten in Deutschland, um die Kanalisierungs- bzw. Schwarzmarktquoten im historischen Zeitverlauf der drei Regulierungsregime zu ermitteln.

Datengrundlage

Legaler Markt

Informationen über die Entwicklung der legalen Angebotsstruktur von Geldspielgeräten in Deutschland können aus zwei unterschiedlichen Quellen entnommen werden.

Jährliche Wirtschaftsstudie über die Entwicklung der deutschen Automatenwirtschaft von IFH Köln, ifo Institut bzw. IW Consult

- Jährliche Daten
- Marktdaten stammen aus behördlichen Statistiken sowie vom Verband der deutschen Automatenindustrie e.V.

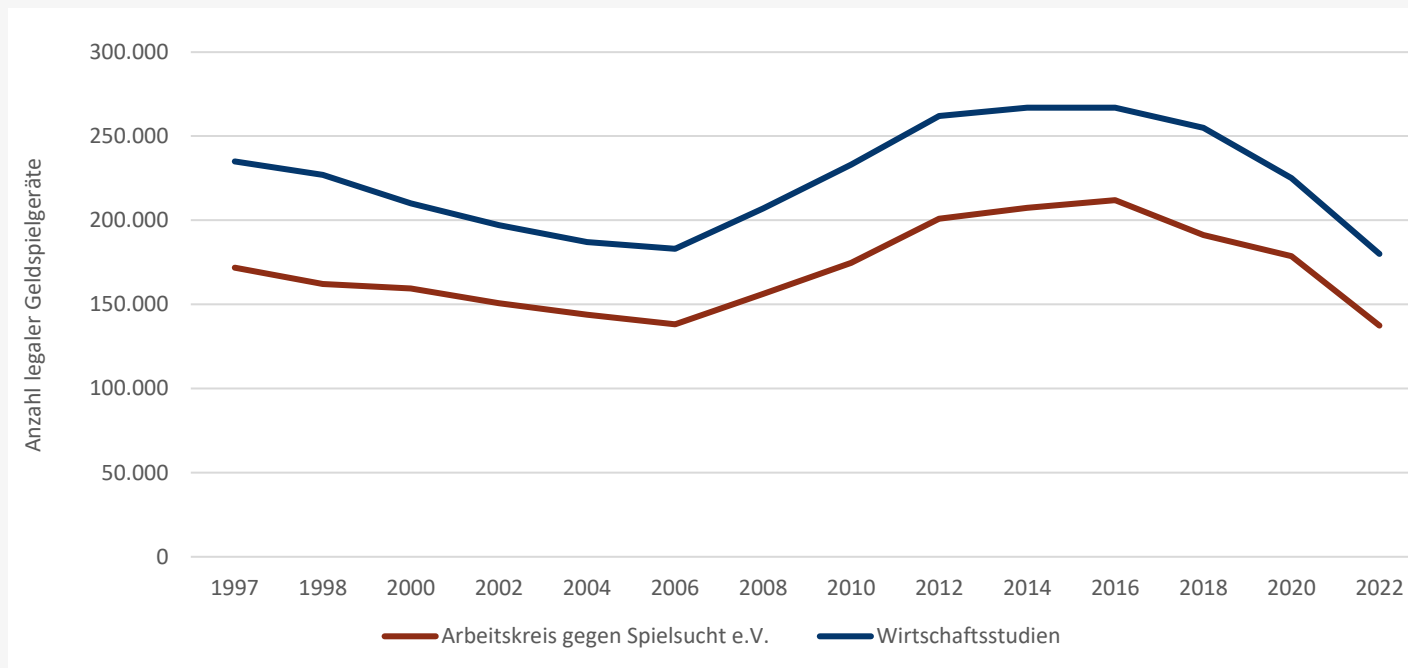
Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. veröffentlicht im Zwei-Jahres-Rhythmus Untersuchungen über die Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland

- Detaillierte Angaben über Anzahl an Geldspielgeräten in der Gastronomie und Spielhallen, Spielhallenstandorte und Spielhallenkonzessionen.
- Daten unterschätzen tatsächliche Anzahl an Geldspielgeräten, da nur Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohnern berücksichtigt werden.

Datengrundlage

Legaler Markt

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

Angebotsstruktur

Legale 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

Quelle: Düsseldorf Competition Economics basierend auf Zahlen des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. (1997 bis 2022).

Datengrundlage

Illegaler Markt

Informationen über Anzahl an Fun-Game Geräten in Spielhallen von 1997 bis 2010 basierend auf Daten des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. und Wirtschaftsstudien:

- Bis 2006 war der Betrieb von Fun-Game Geräten nicht verboten. Nur der Betrieb als Geldspielgerät war illegal.
- 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.

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: Düsseldorf Competition Economics basierend auf Vieweg (2011, S.14).

Schwarzmarkt

Regulierungsregime I

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: Düsseldorf Competition Economics basierend auf Vieweg (2011, S. 14) und Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. (1997 bis 2006).

Schwarzmarkt

Regulierungsregime II

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 %

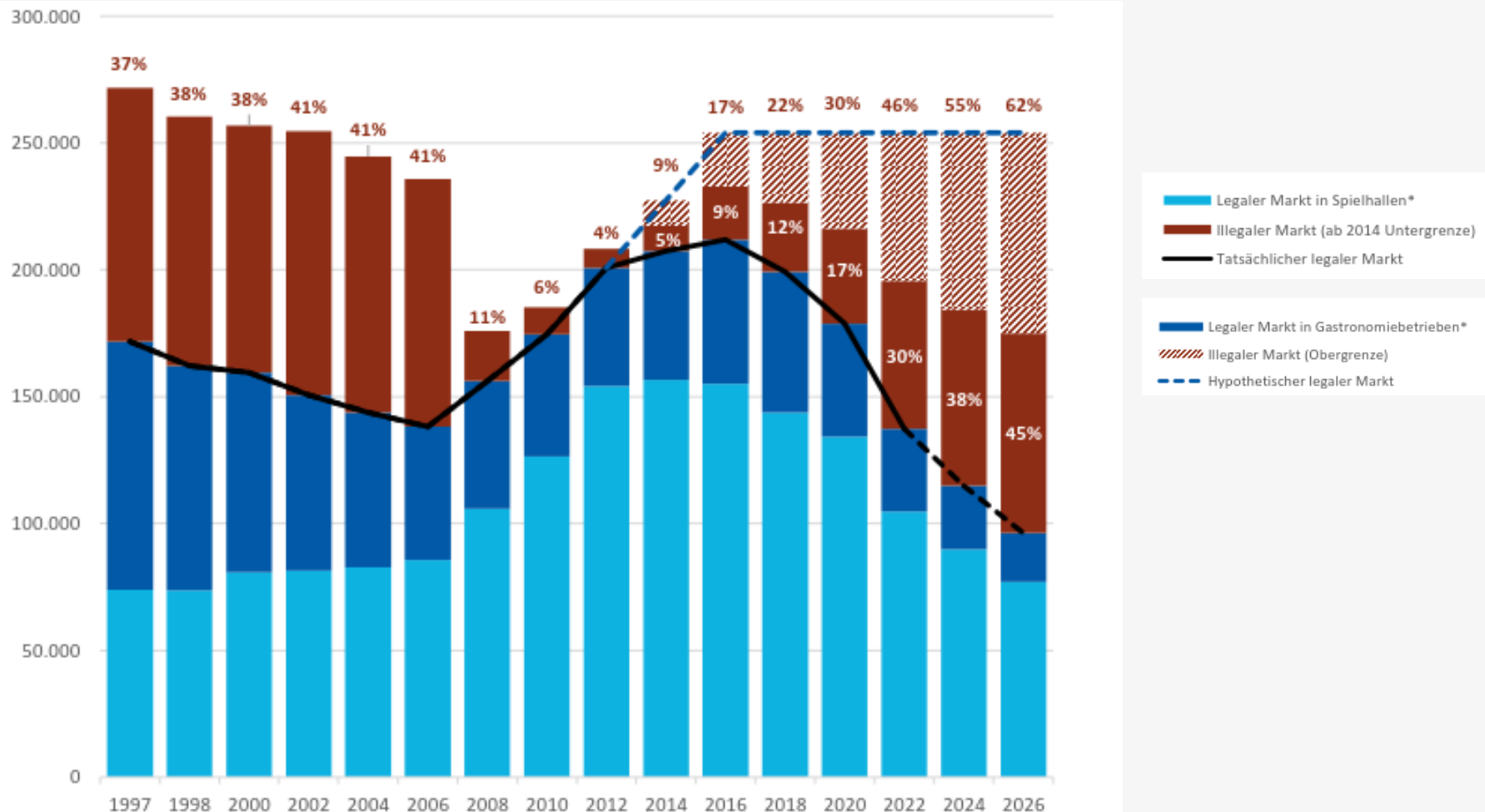
Quelle: Düsseldorf Competition Economics basierend auf Vieweg (2011, S. 23) und Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. (1997 bis 2006).

Schwarzmarkt

Regulierungsregime III

- Neuregulierung des gewerblichen Automatenspiels ab dem Jahr 2012 bremste Wachstum des legalen Marktes aus bzw. führte ab 2018 zu einem Rückgang der Zahl der der legalen Geldspielautomaten.
- Zwischen 2006 und 2012 konnte sich der legale Markt nachfragegerecht und kanalisierungsorientiert entwickeln und wuchs zweijährig mit einer durchschnittlichen Wachstumsrate von 13,3 Prozent.
- 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.
- Berechnung eines Marktpotenzials. Hierunter ist die maximale Marktgröße zu verstehen, also der Zustand, in dem das Angebot vollständig die Nachfrage bedient.
- 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 (durchschnittlich um rund 13 Prozent zweijährlich) zuvor bis zur vollen Ausschöpfung des Marktpotenzials gewachsen wäre.

Entwicklung der Zahl legaler Geldspielgeräte und illegaler Glücksspielautomaten in Deutschland 1997-2026



Zentrale Ergebnisse

Übersicht

- SpielV 2006 gelang es innerhalb kürzester Zeit das Spiel in legale Bahnen zu kanalisieren. Schwarzmarktquote sank von 41 Prozent (2006) auf nur noch vier Prozent (2012). Die Kanalisierungsquote lag demnach bei 96 Prozent im Jahr 2012.
- Restriktiven Maßnahmen ab dem Jahr 2012 (GlüStV 2012, SpielV 2014) sorgten wieder für eine Trendumkehrung. Ab dem Jahr 2018 sinkt die Anzahl an legal betriebenen Geldspielgeräten. Gleichzeitig kommt es zu einem rasanten Wachstum des Schwarzmarktes.
- Schwarzmarktquote lag im Jahr 2022 bei 30 bis 46 Prozent, was einer Kanalisierungsquote von nur noch 54 bis 70 Prozent entspricht.
- Derzeitigen Regulierungsmaßnahmen sind nicht in der Lage das Spiel in legale Bahnen zu kanalisieren. Der Schwarzmarkt wird sich zulasten des legalen Spiels weiter ausbreiten. Schon im Jahr 2026 könnte die Schwarzmarktquote bei 45 bis 62 Prozent liegen und damit den bisherigen Höchstwert von 41 Prozent aus dem Jahr 2006 übertreffen.

Berechnung Kanalisierungsindex

Bewertung von Regulierungsmaßnahmen

- 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.
- Kanalisierungsindex 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.
- Auch werden die verschiedenen Regulierungsregime hinsichtlich der Umsetzung der einzelnen Maßnahmen bzw. hinsichtlich der Frage, inwiefern ihre Ausgestaltung die Kanalisierung fördert, bewertet.

Berechnung Kanalisierungsindex

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	

Kanaliserungsindex und Schwarzmarktanteil

Regulierungsregimes 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
Kanaliserungsindex	156	192	117
Schwarzmarktanteil	41 %	4 %	30 %- 46 %
Kanaliserungsquote	59%	96 %	54 %- 70 %

- Die heute geltenden Regulierungsmaßnahmen sind nicht in der Lage, 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.

Entgangene Steuereinnahmen

Durch fehlgeleitete Regulierungsmaßnahmen

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

Fazit

- Restriktiven Maßnahmen ab dem Jahr 2012 (GlüStV 2012, SpielV 2014) ließen die Anzahl an legal betriebenen Geldspielgeräten ab dem Jahr 2018 absinken. Gleichzeitig kam es zu einem rasanten Wachstum des Schwarzmarktes.
- Schwarzmarktquote lag im Jahr 2022 bei 30 bis 46 Prozent, was einer Kanalisierungsquote von nur noch 54 bis 70 Prozent entspricht.
- Kanalisierungsindex zeigt, dass derzeitigen Maßnahmen nicht in der Lage sind das Spiel in legale Bahnen zu kanalisieren. Prognosen zeigen, dass unter diesen Rahmenbedingungen die Schwarzmarktquote bis zum Jahr 2026 auf 45 bis 62 Prozent steigen wird und damit über dem bisherigen Höchstwert von 41 Prozent aus dem Jahr 2006 liegt.
- Durch Abwanderungen der Spieler in den illegalen Markt entgehen dem Fiskus hohe Steuereinnahmen. Allein zwischen 2014 und 2021 liegen diese bei rund 3,7 Milliarden Euro.



Prof. Dr. Justus Haucap

Partner

T +49 (0) 211 811 5494
E haucap@dice.hhu.de



Daniel Fritz

Senior Economist

T +49 (0) 211 130 666 38
M +49 (0) 151 414 832 19
E fritz@dus-competition.de



Dr. Susanne Thorwarth

Managing Director

T +49 (0) 211 130 666 31
M +49 (0) 172 714 62 55
E thorwarth@dus-competition.de

Düsseldorf Competition
Economics GmbH

Berliner Allee 48
40212 Düsseldorf

www.dus-competition.de