

Relevanz der Geldspielgeräte in der Gastronomie für die Kanalisierungsquote des gewerblichen Automatenspiels

Eine Studie im Auftrag der VDAI Verlags- und
Veranstaltungsgesellschaft mbH

März 2025

Autoren

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

Rechtlicher Hinweis

Dieses Gutachten wurde von der Düsseldorf Competition Economics GmbH („DCE“) im Auftrag der VDAI Verlags- und Veranstaltungsgesellschaft mbH erstellt. Die abgeleiteten Schlussfolgerungen und Empfehlungen erfolgten nach bestem Wissen von DCE 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 DCE 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@dus-competition.de

Inhaltsverzeichnis

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	4
1. Einleitung	5
2. Ausgangssituation	6
2.1 Regulierungsmaßnahmen im Zeitverlauf	6
2.2 Entwicklung der Kanalisierungsquote im Bereich des gewerblichen Automatenspiels	8
3. Analyse zum Einfluss der Regulierungsmaßnahmen für Geldspielgeräte in der Gastronomie auf die Kanalisierungsquote	11
3.1 Beschreibung der Datengrundlage und des analytischen Vorgehens	12
3.2 Szenarien-Analyse	18
4. Relevanz der Geldspielgeräte in der Gastronomie für die Erreichung des Kanalisierungsziels	21
4.1 Berücksichtigung der Entwicklung in Spielhallen zeigt verstärkenden negativen Effekt auf die Kanalisierungsquote	21
4.2 Spielhallen sind allein nicht in der Lage, die Nachfrage nach Geldspielgeräten in legale Bahnen zu kanalieren	24
5. Fazit	28
Literatur	31
Anhang	33

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1:	Vergleich der Zahl legaler Geldspielgeräte und illegaler Glücksspielautomaten in Deutschland sowie Entwicklung der Schwarzmarktquote von 1997 bis 2026.....	9
Abbildung 2:	Entwicklung der Anzahl der Betriebe im Gaststättengewerbe insgesamt und im Gaststättengewerbe mit Geldspielgeräten von 2015 bis 2022.....	15
Abbildung 3:	Auswirkungen von Regulierungsänderungen bei legalen Geldspielgeräten in der Gastronomie auf die Schwarzmarktquote (in Prozent).....	20
Abbildung 4:	Auswirkungen von Regulierungsänderungen bei legalen Geldspielgeräten in der Gastronomie auf die Schwarzmarktquote unter Berücksichtigung der Entwicklung in Spielhallen (in Prozent).....	23
Abbildung 5:	Entwicklung der Schwarzmarktquoten bei einer Reduktion auf ein Geldspielgerät und bei einem Verbot von Geldspielgeräten in Gastronomiebetrieben unter Berücksichtigung der Entwicklung in Spielhallen	29
Tabelle 1:	Angebotsstruktur legaler Geldspielgeräte in Deutschland von 2020 bis 2024	13
Tabelle 2:	Anzahl der umsatzsteuerpflichtigen Unternehmen im Gaststättengewerbe von 2015 bis 2022.....	14
Tabelle 3:	Entwicklung der Anzahl an Betrieben im Gaststättengewerbe von 2020 bis 2024	16
Tabelle 4:	Entwicklung der Anzahl legaler Geldspielgeräte und der Anzahl der Betriebe im Gaststättengewerbe von 2020 bis 2024 und Prognose für 2026	17
Tabelle 5:	Entwicklung der Anzahl legaler Geldspielgeräte in Spielhallen von 2020 bis 2024 und Prognose für 2026.....	22
Tabelle 6:	Vergleich zentraler regulatorischer Vorgaben für das gewerbliche Automatenspiel in Deutschland gemäß SpielV bis 2006, von 2006 bis 2014 und seit 2014.....	33
Tabelle 7:	Vergleich zentraler landesgesetzlicher Regelungen für den Betrieb von Spielhallen (Stand: 2/2025)	34

1. Einleitung

Das gewerbliche Automatenspiel in Deutschland unterliegt einer intensiven Regulierung, die sowohl Bundes- als auch Landesvorgaben umfasst. Auf Bundesebene wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen in den vergangenen Jahrzehnten mehrfach angepasst. Mit dem Glücksspielstaatsvertrag von 2012 („GlüStV 2012“) wurde die Automatenwirtschaft erstmals in die länderspezifische Glücksspielregulierung einbezogen (§ 2 Abs. 3, 4 GlüStV 2012). Seitdem gelten auch für Spielhallen und Gaststätten mit Geldspielgeräten die in § 1 GlüStV formulierten Ziele, insbesondere das Kanalisierungsziel des § 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV 2012, das im heutigen GlüStV 2021 verankert ist. Sowohl Studien von Trümper (2020, 2021 und 2023) als auch die Studie von Fritz, Haucap und Thorwarth (2023) zeigen deutlich, dass die komplexe Regulierung im Glücksspielstaatsvertrag ihr erklärtes Ziel verfehlt: Statt den „*natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung*“ (§ 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV) wirksam in legale und kontrollierte Angebote zu lenken, bleibt ein Großteil des Spielverhaltens weiterhin im unregulierten oder illegalen Bereich verankert. Vielmehr wird sogar deutlich, dass in den letzten Jahren die Zahl illegaler Glücksspielautomaten deutlich zugenommen hat. Damit stehen die bisherigen verschärften Regulierungsmaßnahmen nicht im Einklang mit dem staatsvertraglichen Kanalisierungsziel und haben zu einem weiterhin wachsenden Schwarzmarkt geführt.

Über die aktuell bestehenden Maßnahmen hinaus wird derzeit zusätzlich über eine Reduzierung der maximal zulässigen Anzahl bis hin zum gänzlichen Verbot von Geldspielgeräten in Gastronomiebetrieben diskutiert. Es ist zu befürchten, dass eine weitere Verschärfung der ohnehin schon umfangreichen Regulierungsmaßnahmen zu einer weiteren Zunahme des Schwarzmarktes führen könnte.

Die vorliegende Studie untersucht daher zum einen, welchen Einfluss eine Reduzierung des legalen Angebots auf das Kanalisierungsziel des GlüStV hätte. Zum anderen wird ermittelt, ob das legale Angebot in Spielhallen allein in der Lage ist, das staatsvertraglich festgeschriebene Kanalisierungsziel zu erreichen, und inwiefern die Geldspielgeräte in der Gastronomie einen relevanten Faktor bei der Erreichung dieses Ziels darstellen.

In Abschnitt 2 werden mit Fokus auf gastronomische Betriebe die historischen Regulierungsmaßnahmen im Zeitverlauf dargestellt. Diese Darstellung wird mit der Entwicklung der Kanalisierungsquote im Bereich des gewerblichen Automatenspiels auf Grundlage der Studie von Fritz, Haucap und Thorwarth (2023) ergänzt. Abschnitt 3 befasst sich mit der Analyse zum Einfluss der Regulierungsmaßnahmen für Geldspielgeräte in der Gastronomie auf die Kanalisierungsquote. Dazu wird mittels zwei Szenarien untersucht, welche Auswirkungen eine verschärzte Beschränkung der zulässigen Anzahl an Geldspielgeräten in gastronomischen Betrieben auf den Schwarzmarkt hätte. In Abschnitt 4 wird dargelegt, welche Relevanz Geldspielgeräte in Gaststätten für die Erreichung des Kanalisierungsziels haben und ob Spielhallen allein in der Lage sind, das potenziell reduzierte Angebot in Gaststätten zu kompensieren. Abschnitt 5 schließt das vorliegende Gutachten mit einer kurzen Zusammenfassung der Ergebnisse und einem Fazit.

2. Ausgangssituation

Das gewerbliche Automatenspiel in Deutschland ist ein stark regulierter Wirtschaftszweig, der durch eine Vielzahl von rechtlichen Vorgaben strukturiert wird. Die Grundlage bildet die Gewerbeordnung („GewO“), ergänzt durch die Spielverordnung („SpielV“) gemäß § 33f GewO, welche die zentralen Regeln für Entwicklung, Herstellung und Betrieb von Geldspielgeräten vorgibt. Darüber hinaus greifen weitere bundesrechtliche Regelungen wie das Baugesetzbuch (BauGB), das Jugendschutzgesetz („JuSchG“) und das Gaststättengesetz („GastG“), die spezifische Anforderungen an diesen Bereich stellen.

Eingangs werden daher zunächst die historischen Regulierungsmaßnahmen im Zeitverlauf dargestellt. Dabei werden vor allem auch diejenigen Maßnahmen vertieft betrachtet, die insbesondere oder ausschließlich die Gastronomie betreffen (vgl. Abschnitt 2.1). Anschließend wird die Entwicklung der Kanalisierungsquote im Bereich des gewerblichen Automatenspiels unter Berücksichtigung dieser Regulierungen und Regulierungsänderungen bis heute dargestellt (vgl. Abschnitt 2.2).

2.1 Regulierungsmaßnahmen im Zeitverlauf

Im Wesentlichen lassen sich drei Regulierungsregime unterscheiden, welche im Folgenden näher erläutert werden.

Regulierungsregime I: Zeitraum vor dem Jahr 2006

Die erste bundesweite Verordnung für Geldspielgeräte trat 1951 in Kraft, als Geldspielgeräte noch mechanisch und einfach gebaut waren. Die Regelungen betrafen damals vor allem die Anzahl der Geräte, Bauvorschriften sowie Maximaleinsätze und -gewinne. Mit der Einführung elektromechanischer Geldspielgeräte in den 1960er-Jahren nahmen Manipulationen zu. Daraufhin erließ der Gesetzgeber 1962 die Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (SpielV), die Bauartanforderungen präzisierte (vgl. Richter 2019).

In den folgenden Jahrzehnten blieben grundlegende Änderungen aus. Anpassungen betrafen insbesondere Maximaleinsätze, etwa die Erhöhung auf 0,40 DM im Jahr 1993. Ansonsten wurden nur geringfügige Änderungen hinsichtlich der technologischen Entwicklung der Geräte angestoßen (vgl. Richter 2019, S. 423 f.).¹ Allerdings hinkten die Regelungen der technologischen Entwicklung zunehmend hinterher, wodurch das Angebot unattraktiv wurde (vgl. Vieweg 2020, S. 4). Das Angebot war in gastronomischen Betrieben zudem auf zwei Geräte je Betrieb beschränkt. Ab den 1990er-Jahren setzten sich sogenannte „Fun-Game-Automaten“ durch, die als Unterhaltungsgeräte nicht den strengen Anforderungen der SpielV unterlagen. Sie boten keine Geldgewinne, zeichneten sich dafür jedoch durch ein höheres Spieltempo und fehlende Einsatzlimits aus.

Der Missbrauch dieser Automaten wurde jedoch zum Problem: Spielende tauschten gewonnene Punkte oder „Token“ illegal gegen Geld, wodurch die Fun-Game-Automaten in Konkurrenz zu regulierten

¹ Im Zuge der Währungsumstellung 2002 wurden definierte Werte auf Euro angepasst, so z. B. der Maximaleinsatz von 0,40 DM auf 0,20 Euro.

Geldspielgeräten traten (vgl. DIW Econ 2023, S. 13). Diese Punkte wurden sogar als anerkanntes Zahlungsmittel zwischen Spielenden und illegalen Betreibern gehandelt.

Regulierungsregime II: Zeitraum von 2006 bis 2012

Die bis Ende 2005 geltenden Regelungen für gewerbliches Automatenspiel erwiesen sich zunehmend als dysfunktional. Unter dem bestehenden Rechtsrahmen entstand ein Schwarzmarkt ohne Jugend- und Spielerschutz. Die fünfte Novelle der SpielV im Jahr 2006 markierte daher eine regulatorische Neuausrichtung. Ziel war es, das legale gewerbliche Automatenspiel wettbewerbsfähig zu machen, den illegalen Fun-Game-Markt zu eliminieren und Spielende in regulierte, überwachte Angebote zu lenken.

Veraltete Regelungen aus der Ära mechanischer Geräte wurden umfassend überarbeitet. Statt starrer Vorschriften wurden neue Rahmenbedingungen geschaffen, die den Spieler- und Jugendschutz priorisierten, zugleich jedoch Flexibilität in der Spieleentwicklung ermöglichen. Die Änderungen betrafen mitunter folgende Spielmerkmale sowie Vorgaben für die Aufstellung und den Zugang.

Die Mindestspieldauer und der maximale Stundengewinn wurden gesenkt, die Einsatz- und Gewinngrenze je Spiel blieben konstant. Hingegen wurden der maximale und der maximale durchschnittliche Stundenverlust erhöht. Neue Regelungen wurden in Form einer automatischen fünfminütigen Spielpause nach einer Stunde ununterbrochenem Spiel an einem Geldspielgerät und einer auf maximal 25 Euro begrenzten Speicherung von Geldbeträgen bei Geldannahme eingeführt. Zusätzlich wurden die Anzahl von pro Geldspielgerät erforderlichen Quadratmetern und die zulässige Gesamtanzahl an Geldspielgeräten in Spielehallenkonzessionen verändert und Fun-Game-Automaten gänzlich verboten.

Für gastronomische Betriebe gab es eine weitere elementare Änderung: So wurde die maximale Anzahl zulässiger Geldspielgeräte (unter Sicherstellung des Ausschlusses minderjähriger Spieler (§ 6 Abs. 2 JuSchG)) von bisher zwei auf drei Geräte erhöht (für eine detaillierte Auflistung: vgl. Anhang, Tabelle 6).

Die Anpassungen verschafften dem gewerblichen Automatenspiel bessere Wettbewerbschancen gegenüber illegalen Angeboten, anderen terrestrischen Spielen und dem Internetspiel. Automatenhersteller erhielten mehr Spielraum für innovative Entwicklungen, wodurch legale Geldspielgeräte für Spielende attraktiver wurden. Damit boten die neuen Regeln erhebliches Potenzial, das Spiel stärker in kontrollierte Bahnen zu kanalisieren.

Regulierungsregime III: Zeitraum von 2012 bis heute

Ab 2012 kam es zu mehreren regulatorischen Änderungen. 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 Automatenspiel 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 zum 1. Juli 2021 durch den GlüStV 2021 ersetzt. Zum anderen traten Ende 2014 die sechste und siebte Novelle der SpielV auf Bundesebene in Kraft. Dadurch wurden die regulatorischen Rahmenbedingungen für das legale gewerbliche Automatenspiel im Vergleich zu den bestehenden Regelungen deutlich verschlechtert (vgl. Anhang, Tabelle 6).

So wurden Reduzierungen des maximalen und durchschnittlichen Stundenverlusts, des maximalen Gewinns pro Stunde und des maximal gespeicherten Geldbetrags bei der Geldannahme vorgenommen. Der automatische Geldeinsatz wurde abgeschafft. Eingeführt wurde ein vorgeschriebener Spielabbruch nach drei Stunden, wobei eine Nullsetzung der Geldspeicher und ein Zurücksetzen der Zählerstände eines Geldspielgeräts zu Beginn dieser Unterbrechung durchgeführt werden müssen. Um ein Gerät nutzen zu können, muss ein sogenanntes „gerätegebundenes, personenungebundenes Identifikationsmittel“ (z. B. ein Freischaltmedium oder Code) ausgegeben werden. Dabei ist sicherzustellen, dass jedem Spielenden nur ein solches Identifikationsmittel zur Verfügung gestellt wird. Unverändert blieben die Mindestspieldauer sowie der maximale Einsatz und Gewinn je Spiel. Inflationsbedingt kam es hierdurch im Zeitverlauf zu einem stetigen Rückgang der realen Einsatz- und Gewinnmöglichkeiten (vgl. DIW Econ 2023, S. 50). Geldspielgeräte, deren Bauart vor dem 10. November 2014 zugelassen wurde, durften bis zum 10. November 2018 weiter genutzt werden. Die verschärften Regeln entfalteten daher erst Ende 2018 vollständig ihre Wirkung (vgl. DIW Econ 2023, S. 15).

Für die gastronomischen Betriebe gab es zudem eine einschneidende Änderung: So wurde die maximale Anzahl zulässiger Geldspielgeräte von ursprünglich drei auf zwei Geräte zurückgeführt. Mit Ablauf der Übergangsfrist musste das dritte Geldspielgerät ab dem 10. November 2019 entfernt werden (vgl. BMWK 2021, S. 2)

Werden die drei Regulierungsregime miteinander verglichen, zeigt sich, dass die sechste Novelle der SpielV Ende 2014 strengere und restriktivere Vorgaben einföhrte, die ab Ende 2018 bzw. Ende 2019 wirksam wurden (vgl. Anhang, Tabelle 6). Besonders durch den verpflichtenden Abbau des dritten Geldspielgeräts in Gaststätten wurde das Angebot im legalen gewerblichen Automatenspiel spürbar reduziert.

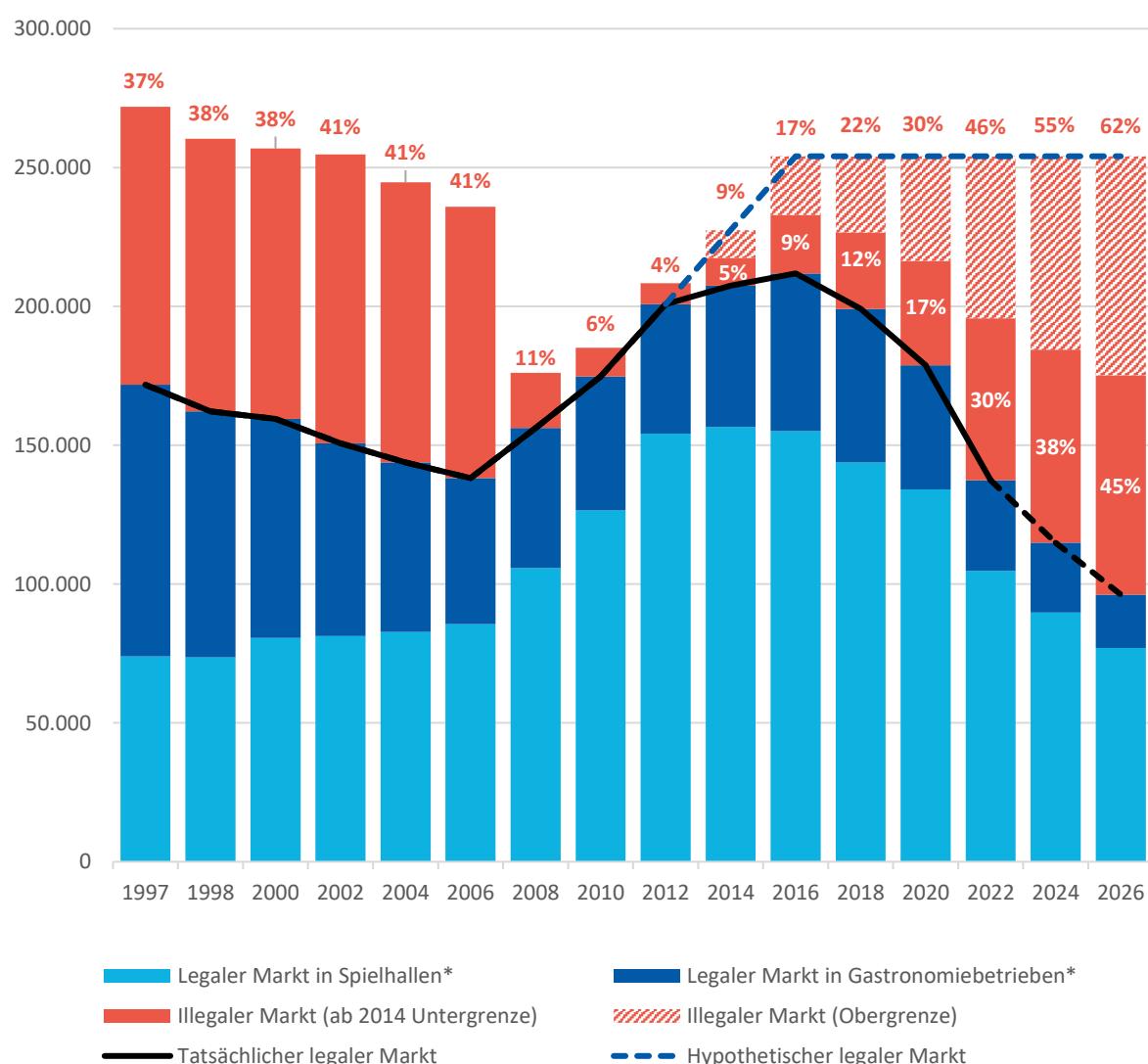
2.2 Entwicklung der Kanalisierungsquote im Bereich des gewerblichen Automatenspiels

Für die Berechnung des Schwarzmarktes zur Darstellung der Entwicklung der Kanalisierungsquote legt die vorliegende Studie den Ansatz und die Ergebnisse der in 2023 veröffentlichten Studie von Fritz, Haucap und Thorwarth zugrunde. Diese hatte die Zahl legaler Geldspielgeräte und illegaler Glücksspielautomaten in Deutschland sowie die Entwicklung der Schwarzmarktquote seit 1997 untersucht und eine Prognose der Entwicklung bis ins Jahr 2026 erstellt.

Es wurde gezeigt, dass der Schwarzmarktanteil durch ein aufgrund einer technisch überholten Regulierung zunehmend unattraktives legales gewerbliches Automatenspiel ab Ende der 1990er Jahre bis 2006 auf etwa 41 Prozent anstieg. 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 (Regulierungsregime II). Dies gelang 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 (Regulierungsregime III) wurden die rechtlichen Rahmenbedingungen des legalen gewerblichen Automatenspiels deutlich restriktiver gestaltet. 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 Wiedererstarken des illegalen Glücksspielangebots gegenüber. Ab dem Jahr 2016 bzw. 2018 lässt sich ein deutlicher Anstieg des Schwarzmarktanteils erkennen. Dieser lag im Jahr 2022 zwischen 30 bis 46 Prozent. Auf dieser Grundlage wurde prognostiziert, dass der Schwarzmarktanteil bis zum Jahr 2026 auf Werte zwischen 45 und 62 Prozent ansteigen könnte, womit er den bisherigen Höchststand aus dem Jahr 2006 deutlich übertreffen würde (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Vergleich der Zahl legaler Geldspielgeräte und illegaler Glücksspielautomaten in Deutschland sowie Entwicklung der Schwarzmarktquote von 1997 bis 2026



Quelle: DCE basierend auf Fritz, Haucap und Thorwarth (2023), S. 37.

Aus Abbildung 1 geht zudem hervor, dass die legalen Geldspielgeräte in gastronomischen Betrieben im dargestellten Zeitablauf stark gesunken ist. Während hier im Jahr 1997 noch etwa 98.000 legale Geldspielgeräte aufgestellt wurden, so waren es im Jahr 2022 nur noch weniger als 33.000. Auch im Zeitraum zwischen 2006 und 2012 bzw. mit Novellierung der SpielV (Regulierungsregime II) kam es zwar nicht zu einer absoluten Zunahme der Geldspielgeräte in der Gastronomie, die Gesamtzahl sank allerdings nicht mehr im gleichen Umfang wie in den Jahren vor 2006. Parallel hierzu gab es einen gegenläufigen Effekt: Seit Jahren nahm und nimmt die Anzahl an gastronomischen Betrieben ab. Nichtsdestotrotz hatte die Novellierung der SpielV 2006 einen starken positiven Effekt auf die Gesamtzahl an legalen Geldspielgeräten, der allerdings mit Beginn der aktuellen Regulierungsmaßnahmen (Regulierungsregime III) verpuffte.

Auch zeigt die Prognose, dass sich die Anzahl an legalen Geldspielgeräten im gastronomischen Bereich bis ins Jahr 2026 noch weiter deutlich reduziert, was die Ausdehnung des Schwarzmarktes weiter begünstigt. Es ist zu befürchten, dass eine zusätzliche Verschärfung der Regulierungsmaßnahmen in gastronomischen Betrieben das Wachstum des Schwarzmarktes noch weiter verschärfen wird. Ob dies der Fall ist und wie groß der Einfluss restriktiverer Maßnahmen letztendlich auf die Kanalisierungsquote ist, wird in den nachfolgenden Abschnitten anhand eines modifizierten Analysemodells, welches die in Abbildung 1 dargestellten Werte als Ausgangsbasis verwendet, dargestellt.

3. Analyse zum Einfluss der Regulierungsmaßnahmen für Geldspielgeräte in der Gastronomie auf die Kanalisierungsquote

Die maximale Anzahl der in der Gastronomie gemäß SpielV zulässigen legalen Geldspielgeräte variierte im Zeitverlauf ab 1997 zwischen zwei und drei Geräten. Bis 2006 durften zwei Geldspielgeräte aufgestellt werden. Zwischen 2006 und 2019 war die maximale Anzahl auf drei Geräte erhöht. Ab November 2019 wurde die zulässige Zahl an Geldspielgeräten erneut auf zwei Geräte zurückgeführt. Neben den strikten Regulierungsmaßnahmen des Regulierungsregimes III, wie die Begrenzung des maximalen Gewinns pro Stunde oder die Abschaffung des automatischen Geldeinsatzes, die sowohl Geldspielgeräte in Spielhallen als auch in der Gastronomie betreffen, führte insbesondere die Reduzierung der maximal zulässigen Geldspielgeräteanzahl in der Gastronomie von drei auf zwei zu einer zusätzlichen und besonders deutlichen Einschränkung des Spielangebots in diesem Bereich.

Über die aktuell bestehenden Maßnahmen hinaus wird derzeit über eine weitere Reduzierung der zulässigen Anzahl an Geldspielgeräten in der Gastronomie bis hin zum gänzlichen Verbot von Geldspielgeräten in Gaststätten diskutiert. Die ohnehin schon restriktiven Regulierungsmaßnahmen würden in diesem Bereich damit nochmals verschärft.

Im Folgenden wird untersucht, wie sich diese diskutierten Angebotsbeschränkungen in gastronomischen Betrieben auf den Schwarzmarkt bzw. die Kanalisierungsquote bis zum Jahr 2026 auswirken würden. Die nachfolgende Analyse umfasst hierbei zwei Szenarien, die jeweils unterschiedliche Annahmen bzw. Rahmenbedingungen hinsichtlich der Auswirkung auf die Kanalisierungsquote berücksichtigen:

- Szenario 1: Auswirkungen auf die Kanalisierungsquote bei der Reduktion auf ein zulässiges Geldspielgerät in gastronomischen Betrieben;
- Szenario 2: Auswirkungen auf die Kanalisierungsquote bei einem Verbot von Geldspielgeräten in gastronomischen Betrieben.

Für die zwei Szenarien werden zunächst nur diejenigen Effekte gemessen, die aufgrund der regulatorischen Änderungen speziell die Gastronomie betreffen. Dabei wird auf eine ceteris paribus-Analyse zurückgegriffen, d. h. weitere Faktoren werden konstant gehalten, um den reinen Effekt der Angebotsbeschränkungen, also der Reduzierung der Anzahl an zulässigen Geldspielgeräten in der Gastronomie, isoliert zu betrachten. Dies bedeutet, es wird zunächst davon ausgegangen, dass die Anzahl an gastronomischen Betrieben sowie die Kanalisierungsquote in den Spielhallen bis zum Jahr 2026 unverändert bleiben.

Bevor die Auswirkungen auf die Kanalisierungsquote in den Szenarien untersucht werden, wird zunächst die zugrundeliegende Datengrundlage vorgestellt und beschrieben. Zusätzlich wird das methodische Vorgehen dargestellt, mit dem die Effekte der regulatorischen Änderungen gemessen werden und welches in jedem der zwei Szenarien Anwendung findet. Anschließend wird die Analyse zum Einfluss der Regulierungsmaßnahmen für Geldspielgeräte in der Gastronomie auf die Kanalisierungsquote durchgeführt und deren Ergebnisse zusammengefasst.

3.1 Beschreibung der Datengrundlage und des analytischen Vorgehens

Die Entwicklung der legalen Geldspielgeräte in Deutschland lässt sich anhand zweier Quellen nachverfolgen. Zum einen gab es von 2007 bis 2020 jährliche Wirtschaftsstudien von Vieweg, die beim IFH Köln und dem ifo Institut erschienen sind. Ab 2021 übernahm die Institut der Deutschen Wirtschaft Köln Consult GmbH („IW Consult“) die Erstellung dieser Wirtschaftsanalysen. Die Datengrundlage dieser Studien basiert sowohl auf offiziellen Behördenstatistiken als auch auf Informationen des Verbands der deutschen Automatenindustrie e. V. („VDAI“), in dem die relevanten Hersteller von Geldspielgeräten organisiert sind. Die Wirtschaftsstudien (Vieweg 2022, S. 23 und IW Consult 2023, S. 21) bieten einen umfassenden Überblick über die jährliche Entwicklung der Anzahl legaler Geldspielgeräte in Deutschland von 1995 bis 2022.

Neben den Wirtschaftsstudien veröffentlichte auch der Arbeitskreis gegen Spielsucht e. V. (1997 bis 2022) im Zwei-Jahres-Rhythmus Untersuchungen der Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland. Diese bieten eine deutlich detailliertere Analyse der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland, mit Stichtagsdaten jeweils zum 1. Januar eines Jahres. Die Erhebungen schlüsseln die Anzahl der Geldspielgeräte nach Bundesländern und Kommunen auf und enthalten zusätzlich detaillierte Informationen zu Spielhallenstandorten und -konzessionen. Die Daten werden direkt von den zuständigen Ordnungs- und Steuerämtern bezogen. Eine wichtige Einschränkung besteht allerdings darin, dass nur Kommunen mit mehr als 10.000 Einwohnern in die Analyse einbezogen werden.² Folglich liegen die ausgewiesenen Zahlen unter dem tatsächlichen Gesamtbestand an Spielhallen und Geldspielgeräten in Deutschland.

Die nachfolgende Analyse stützt sich, wie auch schon die Studie von Fritz, Haucap und Thorwarth (2023), trotz der genannten Einschränkung auf die detaillierten Daten des Arbeitskreises gegen Spielsucht e. V. Da bei der Berechnung der Schwarzmarkt- und Kanalisierungsquote relative Verhältnisse betrachtet werden, ist eine mögliche Untererfassung der absoluten Anzahl an Geldspielgeräten für die Analyse unproblematisch. Kritisch wäre lediglich, wenn die zeitliche Entwicklung der Angebotsstruktur in den Daten des Arbeitskreises gegen Spielsucht e. V. von jener in den Wirtschaftsstudien abweichen würde. In der Studie Fritz, Haucap und Thorwarth (2023, S. 20) wurde aber bereits gezeigt, dass die Entwicklung der Angebotsstruktur beider Datenquellen nahezu identisch ist. Die Korrelation liegt bei etwa 98 Prozent.

Die Zahlen des Arbeitskreises gegen Spielsucht liegen für den Zeitraum von 1997 bis zum Stichtag 1. Januar 2022 vor. Für die nachfolgende Analyse kann auch auf Zahlen zum Stichtag 1. Januar 2024 zurückgegriffen werden. Aufgrund der mittlerweile reduzierten Tätigkeit des Arbeitskreises gegen Spielsucht wurde die Datenerhebung mit ausdrücklicher Zustimmung des Arbeitskreises und in enger Abstimmung mit diesem erstmalig in methodenidentischer Weise durch IW Consult durchgeführt. Die Daten weisen für das Jahr 2024 für die Anzahl legaler Geldspielgeräte einen Wert von insgesamt 115.035 auf, wobei sich hiervon 89.418 Geldspielgeräte in Spielhallen und 25.617 in gastronomischen Betrieben befinden.³ Für die Prognose der Anzahl an Geldspielgeräten in der Gastronomie sowie die Auswirkungen

² Ausnahmen davon bilden die Bundesländer Nordrhein-Westfalen und Saarland. Für diese Bundesländer wurden sämtliche Kommunen berücksichtigt.

³ 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 sowie die in Tabelle 1 dargestellten berücksichtigen diese Korrektur bereits.

auf die Schwarzmarkt- und Kanalisierungsquote kann dadurch auf den Zeitraum von 2020 bis 2024 zurückgegriffen werden.⁴ Tabelle 1 stellt die Entwicklung der legal aufgestellten Geräte seit dem Jahr 2020 dar.

Tabelle 1: Angebotsstruktur legaler Geldspielgeräte in Deutschland von 2020 bis 2024

Jahr	Anzahl legaler Geldspielgeräte in Spielhallen	Anzahl legaler Geldspielgeräte in der Gastronomie*	Gesamtanzahl legaler Geldspielgeräte
2020	134.133	44.603	178.736
2022	104.779	32.604	137.383
2024	89.418	25.617	115.035

Quelle: DCE basierend auf Zahlen des Arbeitskreises gegen Spielsucht e. V. (2020 bis 2022) sowie IW Consult (2025).

Es wird deutlich, dass sich der zuvor bereits dargestellte bzw. prognostizierte rückläufige Trend bei der Anzahl von Geldspielgeräten sowohl in Spielhallen als auch in gastronomischen Betrieben weiter fortsetzt. Auch wird deutlich, dass die im Rahmen der Studie von Fritz, Haucap und Thorwarth (2023) entwickelte Prognose die tatsächlichen Ergebnisse ab 2024 äußerst präzise abbildet und damit die Marktentwicklung treffend vorausgesagt hat. Auf Basis der in Tabelle 1 dargestellten Anzahl an Geldspielgeräten ergibt sich für das Jahr 2024 ein Schwarzmarkt in Höhe von 38 bis 55 Prozent.⁵

Die Anzahl legaler Geldspielgeräte in der Gastronomie hängt sowohl von regulatorischen Vorgaben (insbesondere den zulässigen Geräteobergrenzen) als auch von der Gesamtzahl gastronomischer Betriebe ab. Bei der Prognose zur Entwicklung von Geldspielgeräten muss daher die Anzahl an Betrieben als wichtiger Einflussfaktor berücksichtigt werden. Hierfür wird auf die Informationen des Deutschen Hotel- und Gaststättenverbands e. V. („DEHOGA“) zurückgegriffen. Dieser listet auf Basis der Umsatzsteuerstatistik 2022 des Statistischen Bundesamtes die Anzahl der umsatzsteuerpflichtigen Unternehmen im gesamten Gaststättengewerbe getrennt nach Betriebsart auf (vgl. Tabelle 2).⁶

⁴ Die Einbeziehung früherer Zahlen würde zu verzerrten Ergebnissen führen, da dort noch andere Regulierungsvorgaben in der Gastronomie galten. Erst ab dem Jahr 2020 liegen konstante Vorgaben in der Gastronomie vor, die eine zuverlässige Prognose für das Jahr 2026 erlauben.

⁵ Zur genauen Vorgehensweise hinsichtlich der Berechnung der Schwarzmarktquoten siehe Fritz, Haucap und Thorwarth (2023), Abschnitt 4.2.3.

⁶ Die Zahlen sind verfügbar unter: <https://www.dehoga-bundesverband.de/zahlen-fakten/anzahl-der-unternehmen/>, abgerufen am 2. Dezember 2024.

Tabelle 2: Anzahl der umsatzsteuerpflichtigen Unternehmen im Gaststättengewerbe von 2015 bis 2022

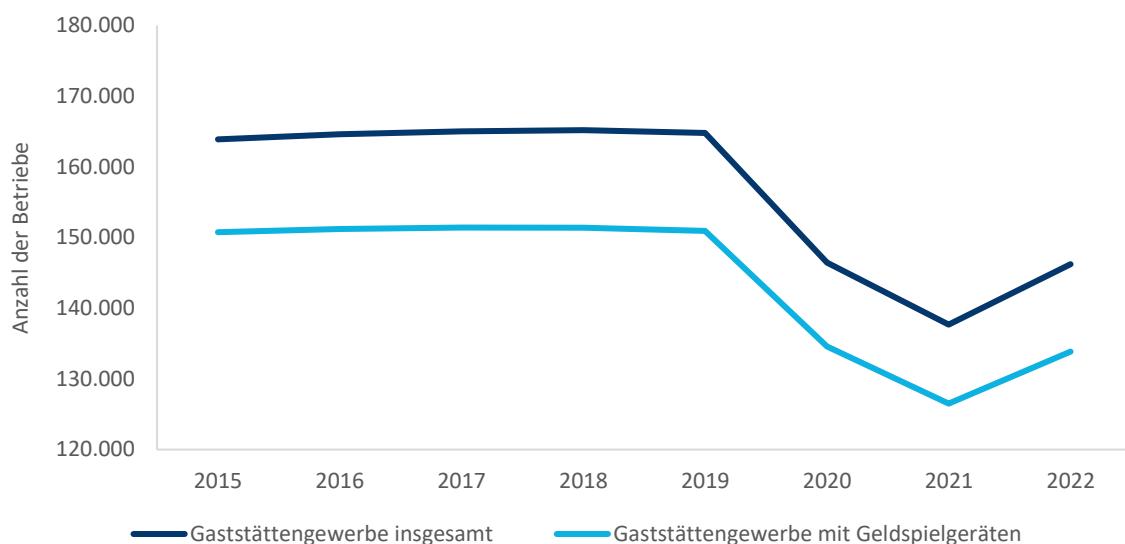
Betriebsart	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Restaurants	73.366	72.481	71.787	71.308	70.619	65.090	61.827	64.032
Cafés	11.298	11.487	11.608	11.666	11.761	10.603	9.898	10.679
Eissalons	5.591	5.546	5.471	5.450	5.429	5.181	4.909	4.913
Imbissstuben	32.869	34.295	35.458	36.381	37.056	34.119	33.651	35.486
Schankwirtschaften/ Kneipen	31.108	30.725	30.168	29.515	28.808	22.536	19.201	21.267
Discotheken und Tanzlokale	1.630	1.552	1.489	1.432	1.399	1.067	864	1.037
Vergnügungslokale	412	434	452	445	440	337	272	337
Bars	2.114	2.221	2.403	2.517	2.682	2.231	1.931	2.413
Sonstige getränkegeprägte Gastronomie	5.530	5.884	6.208	6.492	6.595	5.305	5.134	6.087
Gaststättengewerbe	163.918	164.625	165.044	165.206	164.789	146.469	137.687	146.251

Quelle: Deutscher Hotel- und Gaststättenverband e. V. (DEHOGA) basierend auf der Umsatzsteuerstatistik 2022 des Statistischen Bundesamtes.

Die Zahlen beziehen sich dabei immer auf den 31. Dezember eines Jahres. Um die Angaben zu den legalen Geldspielgeräten des Arbeitskreises gegen Spielsucht bzw. von IW Consult und die Angaben zur Gesamtzahl an Gastronomiebetrieben in Einklang zu bringen und vergleichbar zu machen, wird die entsprechende Angabe der DEHOGA vom 31. Dezember eines Jahres auf den 1. Januar des Folgejahres übertragen. Das bedeutet beispielsweise, dass der Wert in Höhe von 164.789 Betrieben zum 31. Dezember 2019 in der weiteren Analyse für das Jahr 2020 angesetzt wird. Tabelle 2 zeigt, dass die Anzahl an Betrieben im Gaststättengewerbe ab 2015 leicht angestiegen und anschließend im Zeitraum bis 2019 relativ konstant geblieben ist. In den Jahren 2020 und 2021 kam es infolge der Corona-Pandemie zu einem deutlichen Rückgang im Gaststättengewerbe. Im Jahr 2022 erholte sich die Gastronomie, sodass es erneut zu einem Anstieg um ca. 6,2 Prozent auf 146.251 gastronomische Betriebe kam. Das gesamte Gaststättengewerbe umfasst auch Betriebsarten, wie beispielsweise Eissalons, bei denen ein Vorkommen von Geldspielgeräten eher unwahrscheinlich ist. Daher wurden diejenigen Segmente im Gastronomiebereich identifiziert, in denen Spielautomaten mit hoher Wahrscheinlichkeit aufgestellt werden. Dazu gehören Restaurants, Cafés, Imbissstuben, Schankwirtschaften/Kneipen und Bars. Die Summe der Unternehmen für die genannten gastronomischen Betriebsformen in den Jahren 2015 bis 2022 weisen eine nahezu perfekte Korrelation (99,97 Prozent) zu den Gesamtzahlen aller in Tabelle 2 aufgelisteten Betriebsarten auf (vgl. Zeile „Gaststättengewerbe“). Das bedeutet auch, dass die

Entwicklung über die Zeit unabhängig vom tatsächlichen Niveau der Anzahl der Betriebe parallel verläuft (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Entwicklung der Anzahl der Betriebe im Gaststättengewerbe insgesamt und im Gaststättengewerbe mit Geldspielgeräten von 2015 bis 2022



Quelle: DCE basierend auf Informationen des Deutschen Hotel- und Gaststättenverbands e. V. (DEHOGA).

Da in der weiteren Analyse und insbesondere zur Bestimmung der Schwarzmarkt- und Kanalisierungsquote relative Kennzahlen betrachtet werden, ist es zunächst unerheblich, ob die absoluten Angaben zu den Segmenten, in denen mit großer Wahrscheinlichkeit Geldspielgeräte vermutet werden oder die Angaben zum gesamten Gaststättengewerbe zugrunde gelegt werden. Voraussetzung dafür ist, dass die Entwicklung dieser Zeitreihen parallel verläuft und eine hohe Korrelation zwischen ihnen besteht. Beides konnte bestätigt werden. Da darüber hinaus nicht mit vollkommener Sicherheit ausgeschlossen werden kann, dass in den restlichen, nicht identifizierten Betriebsarten weitere Geldspielgeräte aufgestellt werden, wird im weiteren Verlauf der Analyse auf die Gesamtzahlen des Gaststättengewerbes zurückgegriffen.

Für das Stichtdatum 31. Dezember 2023 liegen noch keine aktuellen Daten zur Gesamtanzahl der Gaststättenbetriebe vor. Die Entwicklung lässt sich jedoch abschätzen: Zwischen 2015 und 2022 bestand eine hohe Korrelation (über 90 Prozent) zwischen Betriebsanzahl im Gaststättengewerbe und realem Umsatz im Gastgewerbe. Laut Statistischem Bundesamt stieg der Gastgewerbeumsatz 2023 im Vergleich zu 2022 real um 2,6 Prozent und nominal um 9,6 Prozent.⁷ Diese Umsatzsteigerung deutet auf einen entsprechenden Anstieg der Gaststättenanzahl im Jahr 2023 hin. Daraus lässt sich ableiten, dass auch die Gaststättenanzahl im Jahr 2023 leicht gestiegen ist.

⁷ Vgl. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/01/PD24_029_45213.html, abgerufen am 2. Dezember 2024.

Um die Anzahl an gastronomischen Betrieben nicht zu überschätzen, wird im Folgenden konservativ angenommen, dass die Anzahl an Betrieben im gesamten Gaststättengewerbe zum 31. Dezember 2023 zumindest nicht zurückgegangen ist, sodass die Zahl aus dem Jahr 2022 in Höhe von 146.251 konstant gehalten wird.⁸ Tabelle 3 fasst die Entwicklung der Gesamtzahl an gastronomischen Betrieben ab 2020 zusammen. Dabei entspricht der Wert aus den Angaben der DEHOGA zum 31. Dezember eines Jahres (vgl. Tabelle 2) in der nachfolgend abgebildeten Tabelle 3 dem Wert für das darauffolgende Jahr.

Tabelle 3: Entwicklung der Anzahl an Betrieben im Gaststättengewerbe von 2020 bis 2024

Jahr	Anzahl an Betrieben im Gaststättengewerbe insgesamt	Veränderung zum Vorjahr in Prozent
2020	164.789	-
2021	146.469	- 11,1
2022	137.687	- 6,0
2023	146.251	6,2
2024	146.251	0,0

Quelle: DCE basierend auf Informationen des Deutschen Hotel- und Gaststättenverbands e. V. (DEHOGA).

Mithilfe der Angaben zu den legalen Geldspielgeräten in der Gastronomie sowie der Gesamtanzahl an gastronomischen Betrieben im Zeitverlauf können für die zwei Szenarien neben der Anzahl an legalen Geldspielgeräten auch die Schwarzmarkt- und Kanalisierungsquoten für das Jahr 2026 prognostiziert werden.

Das erste Ziel der Szenarien-Analyse ist zunächst, die Entwicklung des legalen Markts in Gastronomiebetrieben unter Berücksichtigung der angenommenen zulässigen Anzahl an Geldspielgeräten für das Jahr 2026 zu prognostizieren. Basierend darauf kann dann die Höhe des Schwarzmarktes bzw. der Kanalisierungsquote bestimmt werden.

Zur Fortschreibung des Verlaufs des legalen Marktes ist es notwendig, neben der Veränderung der Anzahl an Geldspielgeräten auch die Veränderung der Anzahl der gastronomischen Betriebe zu betrachten. Insbesondere in der Corona-Pandemie kam es zu einem signifikanten Rückgang an Gaststätten. Dies spiegelt sich im Rahmen des in dieser Analyse genutzten Zwei-Jahres-Rhythmus erstmalig im Jahr 2022 wider, als es im Vergleich zu 2020 zu einer Reduzierung der Gesamtzahl an Betrieben um ca. 16,4 Prozent kam. Da der isolierte Effekt auf den Schwarzmarkt gemessen werden soll, der einzige und allein auf die Änderung der Anzahl an zulässigen Geldspielgeräten zurückgeht, ist es notwendig auch die Entwicklung der Anzahl an gastronomischen Betrieben zu berücksichtigen. D. h. die Veränderung des legalen Angebots

⁸ Dass es sich dabei um eine konservative Annahme handelt, wird an den Berechnungen in Tabelle 4 deutlich, welche die um die Anzahl an Betrieben bereinigte Änderung der Anzahl an Geldspielgeräte darstellt. Würde man annehmen, dass die Anzahl an Betrieben ansteigen würde, so würde der bereinigte Rückgang an Geldspielgeräten noch größer ausfallen.

an Geldspielgeräten wird um die Änderungen der Anzahl an Betrieben im Gaststättengewerbe bereinigt. Um diese Bereinigung vorzunehmen, wird die Geldspielgeräteanzahl im jeweiligen Jahr durch die Anzahl an gastronomischen Betrieben geteilt. Diese Kennzahl gibt an, wie viele Geldspielgeräte durchschnittlich in gastronomischen Betrieben stehen. Die Entwicklung dieser Kennzahl gibt dann im Zeitverlauf die bereinigte Änderung der Anzahl an Geldspielgeräten in der Gastronomie an.

Tabelle 4 zeigt zunächst auf, wie sich die Anzahl an legalen Geldspielgeräten in der Gastronomie und die Anzahl an Betrieben im Gaststättengewerbe über die Zeit von 2020 bis 2024 verändert hat. So sank die Anzahl an Geldspielgeräten zwischen 2020 und 2022 um 26,9 Prozent, die Anzahl an Betrieben um 16,4 Prozent. Daraus ergibt sich ein um die Anzahl an Betrieben bereinigter Rückgang an Geldspielgeräten von 12,5 Prozent. Von 2022 auf 2024 zeigen sich gegenläufige Effekte. Die Anzahl an Geldspielgeräten geht zurück, wogegen die Anzahl an gastronomischen Betrieben wieder steigt. Dadurch sinkt die bereinigte Anzahl an Geldspielgeräten in der Gastronomie um 26 Prozent.

Tabelle 4: Entwicklung der Anzahl legaler Geldspielgeräte und der Anzahl der Betriebe im Gaststättengewerbe von 2020 bis 2024 und Prognose für 2026

Jahr	Legale Geldspielgeräte	Änderung der Anzahl an legalen Geldspielgeräten in Prozent	Anzahl an Betrieben im Gaststättengewerbe	Änderung der Anzahl an Betrieben im Gaststättengewerbe in Prozent	Um Betriebe bereinigte Änderung der Geldspielgeräte in Prozent
2020	44.603	-	164.789	-	-
2022	32.604	- 26,9	137.687	- 16,4	- 12,5
2024	25.617	- 21,4	146.251	6,2	- 26,0
2026*	20.680	- 19,3	146.251	0,0	- 19,3

* Die Werte für das Jahr 2026 stellen eine Prognose dar.

Quelle: DCE basierend auf Zahlen des Arbeitskreises gegen Spielsucht e. V. (2020 bis 2024) und Informationen des Deutschen Hotel- und Gaststättenverbands e. V. (DEHOGA).

Um das Angebot der legalen Geldspielgeräte für das Jahr 2026 fortzuschreiben, wird die Anzahl an Betrieben im Gaststättengewerbe – wie schon in Tabelle 3 – konstant bei 146.251 gehalten. Auf Basis des bereinigten Rückgangs der Anzahl an Geldspielgeräten in der Gastronomie von 2020 bis 2024 lässt sich für das Jahr 2026 ein prognostizierter Rückgang von 19,3 Prozent ermitteln. Es gilt allerdings zu berücksichtigen, dass die Annahme einer konstanten Anzahl gastronomischer Betriebe eine konservative Herangehensweise darstellt. Würde man dem aktuellen Trend folgen und davon ausgehen, dass die Anzahl an Betrieben weiter steigen würde, so ergäbe sich ein noch höherer bereinigter Rückgang an Geldspielgeräten in der Gastronomie.

Auf Basis des zuvor konservativ ermittelten Rückgangs von 19,3 Prozent ergibt sich eine prognostizierte Gesamtanzahl an Geldspielgeräten in der Gastronomie von 20.680 für das Jahr 2026. Diese Zahl setzt

voraus, dass die zulässige Zahl an Geldspielgeräten in der Gastronomie in Höhe von zwei Geräten gleichgehalten wird. Bereits hier zeigt sich, dass es unter Beibehaltung der bisherigen Regulierungsmaßnahmen zu einer Verringerung des legalen Marktes und demnach zu einer Zunahme des illegalen Marktes kommen würde. Für die Fortschreibung der legalen Geldspielgeräte für das Jahr 2026 in Szenario 1 und 2 wird nachfolgend zusätzlich berücksichtigt, ob die zulässige Anzahl an Geldspielgeräten auf ein Geldspielgerät reduziert wird oder es zu einem gänzlichen Verbot der Geldspielgeräte in der Gastronomie kommt.

Um den isolierten Effekt einer potenziellen Angebotsbeschränkung in der Gastronomie zu messen, wird die Anzahl an legalen Geldspielgeräten in Spielhallen für das Jahr 2026 hypothetisch konstant gehalten. Das bedeutet für das Jahr 2026 eine Anzahl an 89.418 legalen Geldspielgeräten in Spielhallen. Damit gehen Veränderungen der Schwarzmarktquote nach dessen Neuberechnung für 2026 im Vergleich zu 2024 ausschließlich auf die Veränderungen im Bereich der Gastronomie zurück. In Abschnitt 4.1 dieser Studie wird später aufgezeigt, wie sich der Gesamtmarkt entwickeln würde, wenn man auch in Spielhallen den bereits bestehenden abnehmenden Trend berücksichtigen würde.

Um aus den Angaben zum legalen Angebot von Geldspielgeräten in der Gastronomie und in Spielhallen auf die Höhe des Schwarzmarktes schließen zu können, wird die Methodik aus Fritz, Haucap und Thorwarth (2023, S. 30 ff.) angewendet. Dort wurde ein Marktpotenzial bestimmt, welches die maximale Marktgröße, also den Zustand, in dem das Angebot vollständig die Nachfrage bedient, beschreibt. Eine weitere Erhöhung des Angebotes im Markt ist dann nicht mehr zielführend, da die Nachfrage ausgeschöpft ist. Das berechnete Marktpotential liegt bei 254.055 Geldspielgeräten. In einem perfekt regulierten Markt, in dem kein Schwarzmarkt mehr vorliegt, wäre somit von einem hypothetischen legalen Markt in Höhe von 254.055 Geldspielgeräten auszugehen. In welchem Umfang die illegalen Glücksspielautomaten das nicht ausgeschöpfte Marktpotenzial ausfüllen, lässt sich nicht eindeutig klären. Daher wurde eine Unter- und eine Obergrenze des illegalen Marktes entwickelt. 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 Glücksspielautomaten das tatsächliche Marktpotenzial nur zu 50 Prozent ausfüllen, wohingegen bei der Obergrenze die illegalen Glücksspielautomaten die Differenz zwischen tatsächlich vorhandenen legalen Geldspielgeräten und hypothetischen legalen Geräten zu 100 Prozent abdecken.

Auf dieser Basis kann für die beiden Szenarien die Anzahl an illegalen Glücksspielautomaten und damit auch die Ober- und Untergrenze des Schwarzmarktes bestimmt werden. Die Differenz aus den ermittelten Schwarzmarktquoten für das Jahr 2026 und den Quoten im Jahr 2024 misst dann den Effekt, welcher für jedes Szenario ausschließlich auf die Änderung der zulässigen Anzahl an Geldspielgeräten in der Gastronomie zurückzuführen ist.

3.2 Szenarien-Analyse

Im Folgenden werden nun die auf Grundlage der zuvor in Abschnitt 3.1 beschriebenen Datenbasis bzw. Methodik ermittelten Auswirkungen auf den Schwarzmarkt, die nur auf potenzielle Regulierungsänderungen für Geldspielgeräte in der Gastronomie zurückzuführen sind, für die zwei Szenarien dargestellt:

Das erste Szenario beschreibt die Situation, in der die zulässige Anzahl an Geldspielgeräten in gastronomischen Betrieben auf ein Gerät reduziert wird. Für die Berechnung der Schwarzmarktquote bis zum Jahr 2026 muss neben der regulatorischen Reduzierung der Geräteanzahl auch der abnehmende prognostizierte Trend der Anzahl an Geldspielgeräten berücksichtigt werden. So wurde in Abschnitt 3.1 bereits gezeigt, dass sich die Anzahl an legalen Geldspielgeräten von 25.617 im Jahr 2024 auf 20.680 im Jahr 2026 reduzieren wird. Dies entspricht einem Rückgang von 19,3 Prozent. Die Anzahl an Geldspielgeräten in Spielhallen wird für die Szenarien-Analyse konstant bei 89.418, also dem Wert aus 2024, gehalten.

Eine Reduktion der Anzahl an zulässigen Geldspielgeräten in gastronomischen Betrieben von zwei Geräten auf ein Gerät hätte zur Folge, dass sich die Anzahl an legalen Geräten in der Gastronomie halbieren würde. Das legale Angebot in der Gastronomie würde demnach schätzungsweise auf 10.340 Geräte sinken. In Kombination mit dem konstant gehaltenen legalen Markt in Spielhallen in Höhe von 89.418 Geräten ergibt sich ein legaler Gesamtmarkt mit 99.758 Geldspielgeräten.

Die Differenz zwischen dem hypothetischen legalen Markt mit 254.055 Geldspielgeräten und dem tatsächlichen legalen Markt mit 99.758 Geldspielgeräten ergibt 154.297 Geräte, was gleichzeitig die Obergrenze des Schwarzmarktes darstellt. Für die Untergrenze wird weiterhin angenommen, dass lediglich 50 Prozent des illegalen Angebots auch im Schwarzmarkt anzusiedeln sind, was einer Anzahl von 77.148 entspricht. Werden diese Zahlen für die Ober- und Untergrenze im Jahr 2026 ins Verhältnis zur jeweiligen Gesamtzahl an legalen Geldspielgeräten und illegalen Glücksspielautomaten gesetzt, ergibt sich für die Untergrenze eine Schwarzmarktquote in Höhe von 43,6 Prozent und für die Obergrenze von 60,7 Prozent.⁹

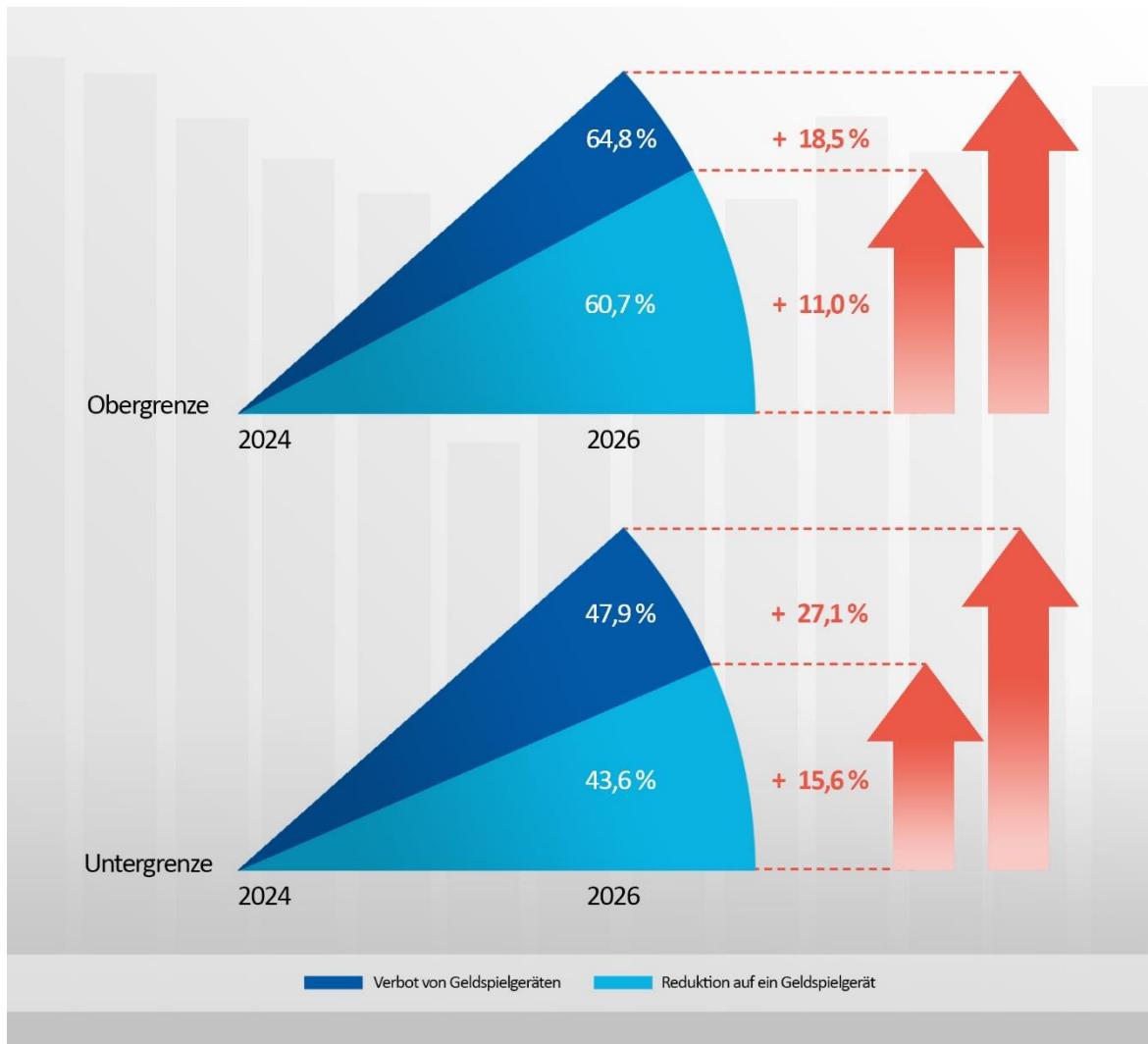
Diese Schwarzmarktquoten des Szenarios 1 für das Jahr 2026 lassen sich nun mit den Werten aus 2024 vergleichen. Dieser Vergleich offenbart die Änderungen im Schwarzmarkt, die ausschließlich auf die Effekte in der Gastronomie zurückzuführen sind, falls es zu einer Reduktion der zulässigen Geldspielgeräte in der Gastronomie auf ein Gerät kommt. Die Untergrenze für den Schwarzmarkt im Jahr 2024 beträgt 37,7 Prozent und die Obergrenze 54,7 Prozent (vgl. Abschnitt 3.1). Daraus ergibt sich eine Erhöhung der Schwarzmarktquote bei der Untergrenze um 15,6 Prozent und bei der Obergrenze um elf Prozent.

Das zweite Szenario beschreibt die Situation, in der es zu einem gänzlichen Verbot von Geldspielgeräten in der Gastronomie kommt, d. h. das legale Angebot in Gaststätten reduziert sich in 2026 auf null. Der gesamte legale Markt an Geldspielgeräten wird dadurch ausschließlich durch die 89.418 legalen Geldspielgeräte in Spielhallen definiert. Durch die bereits in Szenario 1 beschriebene Vorgehensweise ergibt sich ein Schwarzmarkt in Höhe von 47,9 bis 64,8 Prozent. Im Vergleich zum Vorjahr 2024 bedeutet diese eine Steigerung der Untergrenze der Schwarzmarktquote von 27,1 Prozent und der Obergrenze von 18,5 Prozent.

Die folgende Abbildung 3 fasst die Ergebnisse der zwei vorher beschriebenen Szenarien grafisch zusammen:

⁹ Die Berechnung der Schwarzmarktquote für die Ober- und Untergrenze ergibt sich hierbei wie folgt. Obergrenze: $154.297/(99.758+154.297)*100=60,7$ Prozent; Untergrenze: $77.148/(77.148+99.758)*100=43,6$ Prozent.

Abbildung 3: Auswirkungen von Regulierungsänderungen bei legalen Geldspielgeräten in der Gastronomie auf die Schwarzmarktquote (in Prozent)



Quelle: DCE.

Käme es zu einer Reduzierung auf nur noch ein zulässiges Gerät in gastronomischen Betrieben, würde sich der Schwarzmarkt, ausgelöst durch die Gastronomie, bis zum Jahr 2026 um elf bzw. 15,6 Prozent erhöhen. Ein gänzliches Verbot von Geldspielgeräten in der Gastronomie hätte sogar zur Folge, dass es bis zum Jahr 2026 zu einem Anstieg des Schwarzmarktes von 18,5 bzw. 27,1 Prozent käme.

An dieser Stelle soll nochmals betont werden, dass diese Zunahmen des Schwarzmarktes ausschließlich auf die Reduzierung der Anzahl an legalen Geldspielgeräten in der Gastronomie zurückzuführen sind. Die Entwicklung des Schwarzmarktes im Bereich der Spielhallen ist hier nicht berücksichtigt. Wenn das derzeitige Regulierungsregime mit zwei zulässigen Geldspielgeräten beibehalten wird und sich die legale Marktgröße der Spielhallen nicht ändert, führt dies bereits zu einer Vergrößerung des Schwarzmarktes. Die Zunahme des Schwarzmarktes verstärkt sich proportional zur Reduzierung der zulässigen Geräte.

4. Relevanz der Geldspielgeräte in der Gastronomie für die Erreichung des Kanalisierungsziels

Der § 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV 2021 gibt folgendes Kanalisierungsziel vor:

„Ziele des Staatsvertrages sind gleichrangig 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.“

Die Ergebnisse der Szenarien-Analyse aus Abschnitt 3 zeigen, dass diese dem staatsvertraglich festgeschriebenen Kanalisierungsziel diametral entgegenstehen. In jedem der zwei Szenarien kommt es zu einer teils deutlichen „Ausbreitung von unerlaubten Glücksspielen in Schwarzmärkten“. Das Ausmaß dieser Ausbreitung hängt davon ab, wie stark die Anzahl zulässiger Geldspielgeräte in gastronomischen Betrieben eingeschränkt wird. Dieser Effekt tritt selbst dann ein, wenn wie in Abschnitt 3 nur Änderungen in der Gastronomie betrachtet werden und die Entwicklung des legalen Marktes in Spielhallen unberücksichtigt bleibt. Doch selbst bei Fortführung aller bisherigen bestehenden Regulierungsmaßnahmen, kommt es bereits zu einer Vergrößerung des Schwarzmarktes. Im Folgenden werden daher die Auswirkungen in den Szenarien auf die Schwarzmarktquote diskutiert, wenn auch der weitere Verlauf der Anzahl an Geldspielgeräten in Spielhallen prognostiziert und mitberücksichtigt wird (vgl. Abschnitt 4.1). Darüber hinaus soll gezeigt werden, ob Spielhallen allein dazu in der Lage sind, die Nachfrage nach Geldspielgeräten in legale Bahnen zu kanalieren und ob die Gastronomie einen relevanten Faktor zum Erreichen des im § 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV 2021 beschriebenen Kanalisierungsziels darstellt (vgl. Abschnitt 4.2).

4.1 Berücksichtigung der Entwicklung in Spielhallen zeigt verstärkenden negativen Effekt auf die Kanalisierungsquote

Aufbauend auf den in Abschnitt 3 dargestellten Ergebnissen der Szenarien-Analyse wird nun untersucht, wie sich die bundesweite Schwarzmarkt- bzw. Kanalisierungsquote bis zum Jahr 2026 entwickelt, wenn man die Entwicklung der Geldspielgeräte in den Spielhallen berücksichtigt. Diese wurde in Abschnitt 3 noch hypothetisch konstant gehalten, um den reinen Effekt der Gastronomie auf den Schwarzmarkt messen zu können.

Tabelle 5 zeigt die Anzahl an legalen Geldspielgeräten in Spielhallen im Zeitraum von 2020 bis 2024 sowie die prognostizierten Werte für 2026 und die Veränderung im Vergleich zu jeweils zwei Vorjahren in Prozent. Die Entwicklung der legalen Geldspielgeräte in Spielhallen weist von 2020 bis 2024 einen stetig negativen Trend auf, wobei für 2024 bereits die aktuellen Zahlen von IW Consult berücksichtigt wurden. Für die Prognose im Jahr 2026 wird erneut der Durchschnitt der zweijährigen Änderungsraten von 2020 bis 2024 verwendet (vgl. hierzu auch Fritz, Haucap und Thorwarth, 2023, S. 35). Dadurch ergibt sich ein fortgesetzter Rückgang der Anzahl an Geldspielgeräten für das Jahr 2026 in Höhe von 18,3 Prozent auf 73.079 Geräte.

Tabelle 5: Entwicklung der Anzahl legaler Geldspielgeräte in Spielhallen von 2020 bis 2024 und Prognose für 2026

Jahr	Anzahl an legalen Geldspielgeräten in Spielhallen	Veränderung zum Vorjahr in Prozent
2020	134.133	-
2022	104.779	- 21,9
2024	89.418	- 14,7
2026*	73.079	- 18,3

* Die Werte für das Jahr 2026 stellen eine Prognose dar.

Quelle: DCE basierend auf Zahlen des Arbeitskreises gegen Spielsucht e. V. (2020 bis 2022) sowie IW Consult (2025).

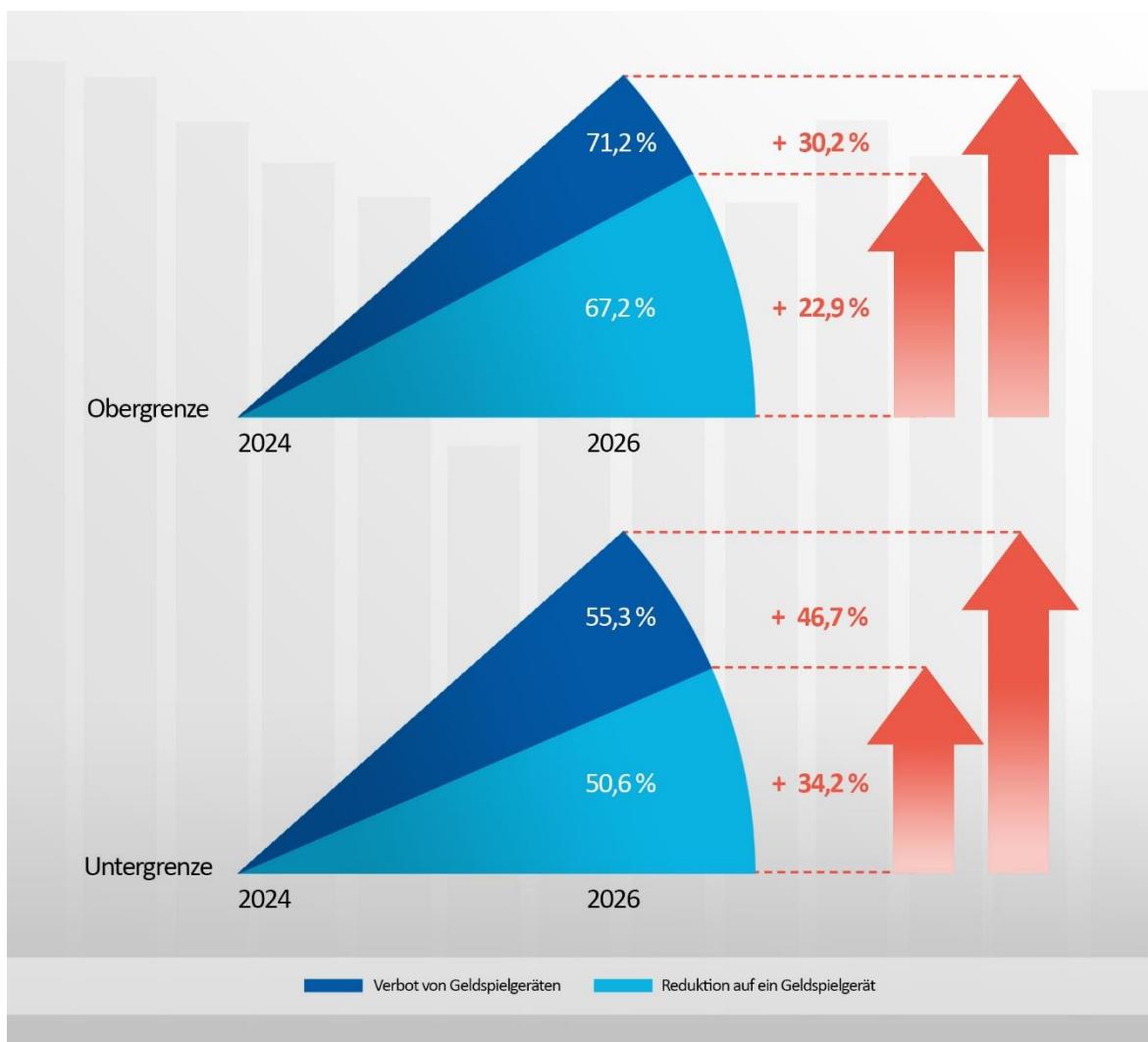
Um den isolierten Effekt der Reduzierung der zulässigen Geldspielgeräte in der Gastronomie zu analysieren, wurde in Abschnitt 3 ursprünglich angenommen, dass sich die Zahl der Geldspielgeräte in Spielhallen zwischen 2024 und 2026 nicht verändert. Somit wurde hier ein Wert von 89.418 zugrunde gelegt. Diese Annahme wird nun aufgelöst, indem der Analyse für 2026 der prognostizierte Wert in Höhe von 73.079 Geräten zugrunde gelegt wird. Dadurch reduziert sich in beiden betrachteten Szenarien das gesamte legale Angebot an Geldspielgeräten. Infolgedessen steigt gleichzeitig der illegale Markt, d. h. die Differenz zwischen dem hypothetischen legalen und prognostizierten legalen Markt, an.

Für Szenario 1 bedeutet dies, dass der illegale Markt in 2026 auf 170.636 Geräte (Marktpotenzial in Höhe von 254.055 Geräten (vgl. Abschnitt 3.1) minus 73.079 legale Geräte in Spielhallen und 10.340 legale Geräte in der Gastronomie) ansteigt. Damit lässt sich die Ober- und Untergrenze der Schwarzmarktquote analog zum Vorgehen in Abschnitt 3.2 ermitteln. Diese liegt bei 50,6 bis 67,2 Prozent.¹⁰ Im Vergleich zu 2024 steigt die Untergrenze des Schwarzmarktes somit um 34,2 Prozent und die Obergrenze um 22,9 Prozent an (vgl. Abschnitt 3.1).

Bei einem gänzlichen Verbot von Geldspielgeräten in der Gastronomie unter Berücksichtigung des negativen Trends der Anzahl an Geldspielgeräten in Spielhallen erhöht sich in Szenario 2 die Obergrenze des illegalen Marktes auf 180.976 Geräte und die Untergrenze auf 90.488 Geräte. Dies entspricht einem Schwarzmarktanteil für die Untergrenze von 55,3 Prozent und für die Obergrenze von 71,2 Prozent. Im Vergleich zu 2024 verzeichnet der Schwarzmarktanteil somit einen Anstieg von 46,7 Prozent (Untergrenze) bzw. 30,2 Prozent (Obergrenze). Abbildung 4 fasst die Ergebnisse für die zwei Szenarien zusammen.

¹⁰ Berechnung der Schwarzmarktquote für die Obergrenze: $170.636/(170.636+83.419)*100=67,2$ Prozent; Berechnung der Schwarzmarktquote für die Untergrenze: $85.318/(83.419+85.318)*100=50,6$ Prozent.

Abbildung 4: Auswirkungen von Regulierungsänderungen bei legalen Geldspielgeräten in der Gastronomie auf die Schwarzmarktquote unter Berücksichtigung der Entwicklung in Spielhallen (in Prozent)



Quelle: DCE.

Die Ergebnisse aus Abschnitt 3 zeigen bereits, dass eine Angebotsbeschränkung der Anzahl an legalen Geldspielgeräten in der Gastronomie zu einem weiteren Wachstum des unregulierten Schwarzmarktes führen würde, sollte die Anzahl an Geldspielgeräten in Spielhallen konstant bleiben. Dieses Wachstum wäre nur dann zu verhindern, wenn im Bereich der Spielhallen ein Anstieg des legalen Marktes zu erwarten wäre. Allerdings wird sich auch in den Spielhallen unter den derzeitigen Regulierungsmaßnahmen das legale Angebot reduzieren (vgl. hierzu auch Fritz, Haucap und Thorwarth, 2023), was zu einem zusätzlichen Wachstum des Schwarzmarktes führen wird.

4.2 Spielhallen sind allein nicht in der Lage, die Nachfrage nach Geldspielgeräten in legale Bahnen zu kanalisieren

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). Zur Umsetzung des GlüStV 2012 verabschiedeten die Bundesländer unterschiedliche Ausführungsgesetze, die sich neben Regelungen zum Betrieb und zur Ausgestaltung von Spielhallen (wie Werbeverbote oder Mindestsperrzeiten) vor allem auf eine quantitative Beschränkung der Anzahl von Spielhallen fokussieren. Besonders einschneidend sind das Verbot von Mehrfachkonzessionen (mehrere Spielhallenkonzessionen in einem Gebäude oder Gebäudekomplex) sowie die Festlegung von Mindestabstandsregelungen zwischen Spielhallen. Bestandsspielhallen durften im Rahmen von Übergangsregelungen bis zum 1. Juli 2017 ohne Einhaltung dieser Vorgaben weiterbetrieben werden. Nach dieser Übergangsfrist mussten Spielhallen, die diese Vorschriften nicht einhalten konnten, grundsätzlich geschlossen werden. In einigen Bundesländern wurden teilweise Verlängerungen der Übergangs- bzw. Ausnahmeregeln normiert. Auch verschoben notwendige gerichtliche Klärungen von Rechtsfragen die Umsetzung 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 Automatenspiel 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 (§ 29 Abs. 4 GlüStV 2021). Zehn Bundesländer¹¹ haben § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 in unterschiedlicher Ausgestaltung in den spielhallenbezogenen Länderregelungen berücksichtigt. In diesen Bundesländern sind bzw. waren Mehrfachkonzessionen für Bestandsspielhallen mit unterschiedlichen Befristungen möglich. In Mecklenburg-Vorpommern ist die Übergangsfrist betreffend Verbundspielhallen bereits am 30. Juni 2023 abgelaufen. Am 31. Dezember 2025 endet die Frist auch in den Bundesländern Brandenburg und Niedersachsen. Zum 31. Dezember 2028 läuft die Übergangsfrist in Nordrhein-Westfalen und Thüringen aus. In den anderen fünf Bundesländern endet die Frist wie folgt: Bayern und Rheinland-Pfalz (jeweils 30. Juni 2031), Hessen (30. Juni 2032), Sachsen-Anhalt (30. Juni 2037) und Schleswig-Holstein (28. Februar 2037). Einige wenige Bundesländer haben den qualitativen Regulierungsansatz des § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 auch auf Ausnahmen von Mindestabstandsregelungen übertragen (Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt und Thüringen).

Sechs Bundesländer (Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Hamburg, Saarland und Sachsen) vertreten dagegen eine ablehnende Haltung zum Fortbestand einer Übergangsregel und verbieten Mehrfachkonzessionen ausnahmslos.

In allen Bundesländern gelten mittlerweile gesetzlich festgelegte Mindestabstände zwischen Spielhallen, die je nach Region zwischen 50 und 500 Metern variieren. Darüber hinaus haben 14 von 16 Bundesländern (Ausnahme: Bayern und Brandenburg) Mindestabstände zu Einrichtungen für Kinder und

¹¹ Dabei handelt es sich um folgende Bundesländer: Bayern, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Thüringen.

Jugendliche und vier davon auch zu Suchtberatungsstellen eingeführt. Sperrzeiten, die die Schließung von Spielhallen in definierten Zeiten vorschreiben, existieren in allen Bundesländern. Auf Bundesebene begrenzt die geltende SpielV die Anzahl der maximal zulässigen Geldspielgeräte pro Spielhallenkonzession auf zwölf Geräte. Auf Grundlage der Kompetenzübertragung des Rechts der Spielhallen haben drei Länder diese Zahl landesrechtlich weiter reduziert: In Berlin und Hamburg sind maximal acht Geräte erlaubt, in Thüringen zehn, wobei zertifizierte Betreiber hier eine Ausnahme für bis zu zwölf Geräte beantragen können. Die Regelungen zu Mindestabständen, Sperrzeiten und sonstige Begrenzungen für Geldspielgeräte variieren erheblich zwischen den Bundesländern (vgl. Anhang, Tabelle 7).

Die durch den GlüStV 2012 und 2021 sowie die daraus resultierenden spielhallenbezogenen Landesregelungen eingeführte Verknappung des legalen Angebots gewerblicher Geldspielgeräte hat das Risiko von Verdrängungseffekten in den illegalen Glücksspielbereich deutlich erhöht (vgl. hierzu auch Fritz, Haucap und Thorwarth, 2023).

In diesem Zusammenhang wäre etwa das Beispiel Berlin zu nennen, wo besonders strikte Regulierungsmaßnahmen gelten. So dürfen in Spielhallen maximal acht statt laut § 3 Satz 2 SpielV zwölf Geldspielgeräte betrieben werden. Es gelten umfangreiche Mindestabstandsregelungen zu anderen Spielhallen und Kinder- sowie Jugendeinrichtungen sowie ein ausnahmsloses Verbot von Mehrfachkonzessionen. Zudem existiert ein generelles Verbot von Speisen und Getränken und eine überdurchschnittliche Sperrzeit von drei bis elf Uhr (vgl. Anhang, Tabelle 7).

Die fehlende Möglichkeit legale Spielhallen wirtschaftlich zu betreiben, führte in Berlin zum vermehrten Rückzug legaler Glücksspielanbieter. Im Zeitraum von 2012 bis 2024 sank die Anzahl an Geldspielgeräten in Spielhallen von 5.398 auf nur noch 825, was einem Rückgang von über 84,7 Prozent entspricht. Das Risiko der Verdrängung in den Schwarzmarkt wurde damit signifikant erhöht.

Das Ausweichverhalten der Spielenden wird auch in der im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums durchgeföhrten Evaluierungsstudie zur SpielV bestätigt, wonach 13 Prozent der befragten Spielenden mittlerweile an illegalen Glücksspielen „im Hinterzimmer“ teilnehmen, 25 Prozent davon einmal wöchentlich oder öfter (vgl. Bühringer et al. 2023, S. 60). Auch die Ergebnisse einer Studie von Professor Junge (2023) zeigen diese Entwicklung auf. Gut 72 Prozent der Befragten gaben darin an, dass sie durch die gesetzlichen und einschränkenden Regulierungen in Spielhallen ein „*Gefühl der eingeschränkten Spielfreude*“ empfinden. Die Personen, die zugaben, auch an illegalen Glücksspielautomaten zu spielen, nannten als Hauptgrund, dass die Gesetze das legale Spiel uninteressant machen.

Zielgerichtete Nachfrage nach Geldspielgeräten in der Gastronomie

Des Weiteren weisen Spielhallen und Gaststätten aus Sicht der Spielenden elementare Unterschiede hinsichtlich der Verfügbarkeit, der Atmosphäre und des jeweiligen intendierten Zwecks der Lokalität auf. Gaststättenbesuche sind sozial oder gastronomisch durch den Konsum von Speisen und Getränken geprägt und das Spielen an Geldspielgeräten erfolgt „nebenbei“. Im Vergleich zu Spielhallen herrscht in Gaststätten eine Atmosphäre mit verstärkten sozialen Interaktionen.

Hingegen zeichnen sich Spielhallen insbesondere dadurch aus, dass das Automatenspiel an sich im Fokus steht und die Aufstellorte auch dementsprechend speziell eingerichtet sind. Dadurch ziehen sie

tendenziell Spielende mit einem stärkeren Spielinteresse an z. B. mit einer größeren Auswahl verschiedener Spiele durch eine höhere Anzahl an zugelassenen Geldspielgeräten.

Falls ein niederschwelliges legales Spielangebot in der Gastronomie drastisch reduziert oder gar verboten würde, ist aufgrund der genannten Unterschiede zwischen Spielhallen und Gaststätten und der Wahrnehmung der Spielenden nicht davon auszugehen, dass die Gruppe der regelmäßigen oder gelegentlich Spielenden in der Gastronomie ausschließlich in Spielhallen abwandern würde. Stattdessen ist eine Abwanderung in erster Linie in den Schwarzmarkt, insbesondere in die Problemgastronomie bzw. Scheingastronomie zu erwarten. Felduntersuchungen von Trümper aus den Jahren 2020, 2021 und 2023 zeigen, dass der illegale Markt fast ausschließlich in der Problemgastronomie und weiteren illegalen Spielorten liegt. Allein in Berlin wird die Zahl solcher Betriebe auf rund 2.500 geschätzt.¹² Spielhallen stellen damit offenbar für Spielende in Gaststätten keine attraktive Ausweichmöglichkeit dar.

Dieses niederschwellige Angebot kann nur erreicht und aufrechterhalten werden, wenn in Deutschland eine ausreichende Anzahl gastronomischer Betriebe mit Geldspielgeräten vorhanden ist. Der Grundsatz der „*Sicherung eines ausreichenden Glücksspielangebotes*“ findet sich in § 10 GlüStV 2021. In Satz 1 heißt es:

„*Die Länder haben zur Erreichung der Ziele des § 1 die ordnungsrechtliche Aufgabe, ein ausreichendes Glücksspielangebot sicherzustellen.*“

Ein Blick zu den staatlichen Lotterien des Deutschen Lotto-Toto-Blocks („DLTB“) zeigt, wie die Sicherung des Glücksspielangebots in diesem Bereich erfolgt. Es gibt über 20.000 Annahmestellen verteilt über die 16 Landeslotteriegesellschaften (Stand 2022).¹³ Die Zahl der Annahmestellen und damit die Möglichkeiten an Lotterien teilzunehmen, ist seit 2013 konstant geblieben (vgl. DIW Econ, 2024). Die Annahmestellen befinden sich nicht nur in eigenen betriebenen Shops, sondern beispielsweise auch in Kiosken oder Tankstellen. Dieses große Netz an Möglichkeiten, das legale Glücksspielangebot wahrzunehmen, dient dazu, das illegale Angebot zu verdrängen. Zusätzlich wird der Fokus weg vom illegalen Angebot hin zu legalen Annahmestellen gelenkt. Übertragen auf die Gastronomie bedeutet das, dass ein nur durch den Aufstellort Gastronomie zu gewährleistendes flächendeckendes Angebot an Geldspielgeräten ebenfalls dazu beiträgt, ein für Spieler niederschwelliges Angebot mit Jugend- und Spielerschutz zu schaffen und den natürlichen Spieltrieb in geordnete und überwachte Bahnen zu kanalisieren.

Ein ausreichendes Angebot an legalen Geldspielgeräten in der Gastronomie ist besonders gefährdet, wenn der Wettbewerb durch illegale Glücksspielautomaten zunimmt. Insbesondere eine hohe Zahl illegaler Glücksspielangebote kann aus Sicht der Spielenden aufgrund vermeintlich höherer Gewinnmöglichkeiten attraktiver wirken. Der legale Betreiber steht mit den unregulierten Angeboten in direkter Konkurrenz. In diesem Zusammenhang spricht Trümper (2023) von einem „*erhöhten Infektionsrisiko*“, das illegale Glücksspielangebote für legale Gastronomiebetriebe darstellen. Je mehr illegale Automaten im Umlauf sind, desto größer wird der Druck auf legale Betreiber, selbst gegen bestehende gesetzliche Vorgaben zu verstößen und illegale Glücksspielautomaten zu installieren, um für ihre Kunden attraktiv zu bleiben. Das Risiko wird besonders verstärkt, wenn illegale Aktivitäten nicht konsequent verfolgt und bestraft werden.

¹² Vgl. <https://www.bz-berlin.de/meinung/kolumne/kolumne-mein-aerger/der-kampf-gegen-die-spielhallen-war-ein-schuss-in-den-ofen>, abgerufen am 20. Dezember 2024.

¹³ vgl. Jahresreport 2022 der Glücksspielaufsichtsbehörden, verfügbar unter: <https://gluecksspiel-behoerde.de/images/pdf/Jahresreport%202022.pdf>, abgerufen am 10. Dezember 2024.

Bleibt eine Bestrafung aus, ist das Unrechtsbewusstsein gering und die Wahrscheinlichkeit einer Nachahmung steigt erheblich. Dies führt zu einer zunehmenden Zahl illegaler Glücksspielautomaten, was die Situation weiter verschärft. In der Folge kann sich dieser Trend in eine Abwärtsspirale entwickeln, in der immer mehr illegale Automaten betrieben werden.

5. Fazit

Das gewerbliche Automatenspiel in Deutschland ist bereits heute sehr stark reguliert. Dies hat in den letzten Jahren zu einem stetig ansteigenden Schwarzmarkt geführt, der sich im Jahr 2024 bereits auf rund 38 bis 55 Prozent beläuft. Eine momentan teilweise in der Diskussion befindliche weitere Angebotsverknappung der Anzahl an legalen Geldspielgeräten in der Gastronomie hätte zur Folge, dass der Schwarzmarkt verstärkt weiter ansteigen würde.

Käme es zu einer Reduzierung auf nur noch ein zulässiges Gerät in gastronomischen Betrieben, würde sich der Schwarzmarkt von 2024 bis zum Jahr 2026 auf 43,6 bis 60,7 Prozent ausweiten. Dies entspricht einer Zunahme von 15,6 Prozent für die Untergrenze bzw. elf Prozent für die Obergrenze. Ein gänzliches Verbot von Geldspielgeräten in der Gastronomie hätte sogar zur Folge, dass es bis zum Jahr 2026 zu einem Anstieg des Schwarzmarktes auf 47,9 bis 64,8 Prozent käme. D. h. die Untergrenze würde hier um 27,1 Prozent und die Obergrenze um 18,5 Prozent ansteigen. Effekte aus den Spielhallen sind dabei noch nicht berücksichtigt.

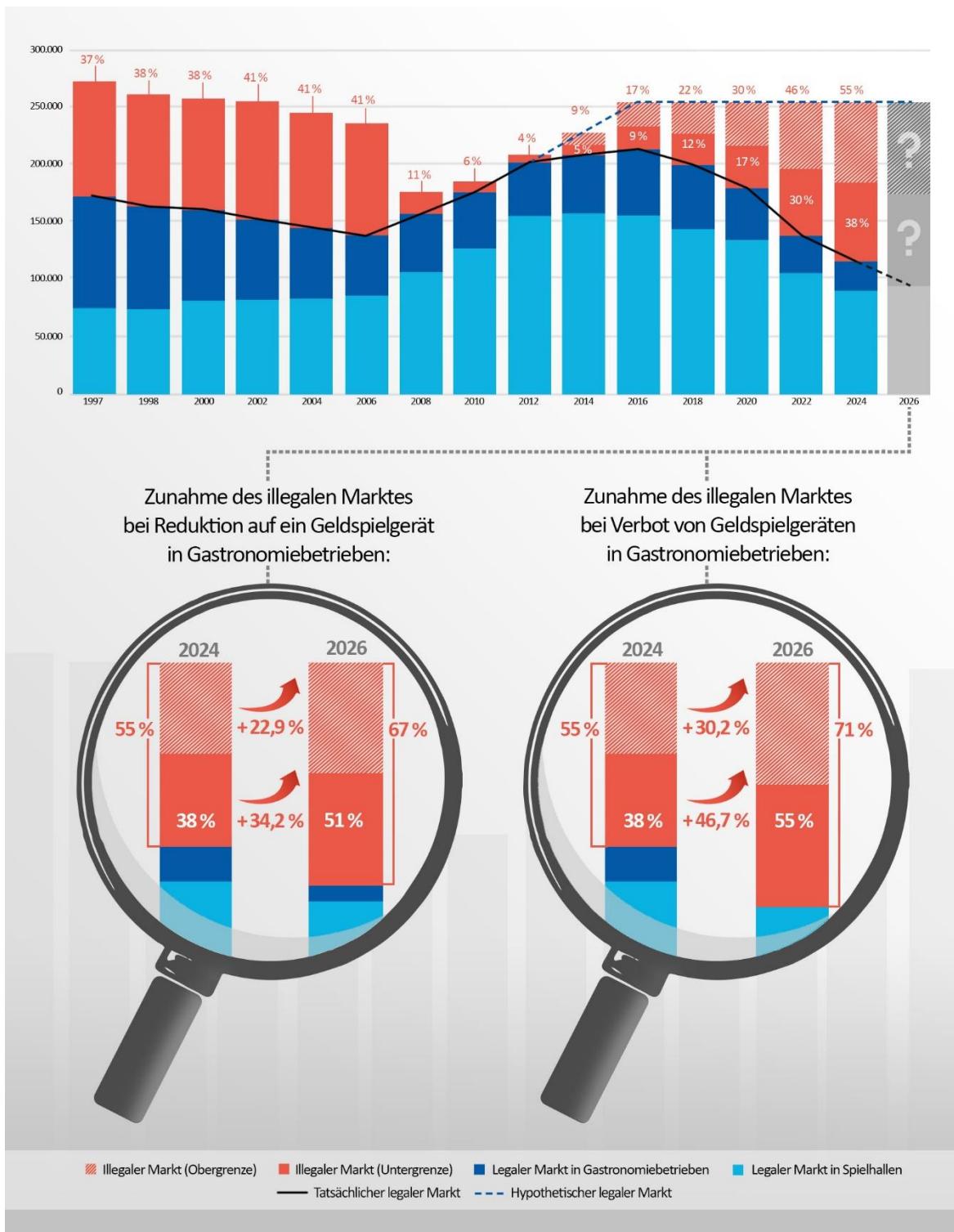
Spielhallen könnten dem wachsenden Schwarzmarkt, der durch die Reduzierung der Geräteanzahl in der Gastronomie ausgelöst wird, nur dann entgegenwirken, wenn dort mit einer Zunahme des legalen Angebots zu rechnen wäre. Es zeigt sich allerdings das Gegenteil. Auch in den Spielhallen wird das legale Angebot bis zum Jahr 2026 weiter zurückgehen. Abbildung 5 auf der nachfolgenden Seite stellt dies nochmal zusammenfassend grafisch dar.

Unter Berücksichtigung der Entwicklung des Schwarzmarktes in den Spielhallen würde es bei einer Reduzierung auf ein Geldspielgerät in der Gastronomie zu einem Anstieg des Schwarzmarktes bis 2026 auf 50,6 Prozent (Anstieg um 34,2 Prozent) bis 67,2 Prozent (Anstieg um 22,9 Prozent) kommen. Käme es zu einem gänzlichen Verbot von Geldspielgeräten in der Gastronomie, so läge der Schwarzmarktanteil sogar bei 55,3 bis 71,2 Prozent. Das würde einer Zunahme der Untergrenze von 46,7 Prozent und der Obergrenze von 30,2 Prozent entsprechen.

Die Spielhallen allein sind somit in keiner Weise in der Lage, das potenziell reduzierte Angebot in der Gastronomie zu decken und damit der Nachfrage nach Geldspielgeräten in Deutschland gerecht zu werden. Dies liegt vor allem auch darin begründet, dass Spielhallen bereits heute einer sehr strikten Regulierung unterliegen. Darunter u. a. Mindestabstände zwischen den Spielhallen sowie die Begrenzung der maximal zulässigen Anzahl an Geldspielgeräten.¹⁴

¹⁴ Dies betrifft nur die quantitativen Aspekte des Angebots an Geldspielgeräten. Qualitative Eigenschaften, wie ein geringer maximaler Stundengewinn oder ein Spielabbruch nach drei Stunden Spielen, sorgen zusätzlich für eine sinkende Attraktivität der legalen Geldspielgeräte bei Spielenden. Das kann zusätzlich zu einer Abwanderung in den Schwarzmarkt führen.

Abbildung 5: Entwicklung der Schwarzmarktquoten bei einer Reduktion auf ein Geldspielgerät und bei einem Verbot von Geldspielgeräten in Gastronomiebetrieben unter Berücksichtigung der Entwicklung in Spielhallen



Quelle: DCE. Hinweis: Die Berechnung der prozentualen Veränderungen des Schwarzmarktvolumens erfolgte anhand der exakten Werte. Für eine bessere Übersichtlichkeit zeigt die Abbildung gerundete Absolutwerte.

Zudem führen auch die unterschiedlichen Eigenschaften von Spielhallen und Gaststätten hinsichtlich räumlicher Verteilung in der Fläche, Atmosphäre und Zweck aus Sicht der Spielenden nicht dazu, dass Geldspielgeräte in der Gastronomie und in Spielhallen von den Spielenden als gleichwertige Alternativen angesehen werden. Es besteht also teilweise eine zielgerichtete Nachfrage nach Geldspielgeräten in der Gastronomie bzw. eine lenkende Wirkung dieses niederschwelligen Angebots. Um die gesamte Nachfrage in Deutschland in legale Bahnen zu kanalisieren, ist es somit unausweichlich, dass sowohl ein ausreichendes Angebot an Geldspielgeräten in Spielhallen als auch in der Gastronomie existiert. Dass die Anzahl der Spielorte eine große Bedeutung für die Erreichung des Kanalisierungsziels des Glücksspielstaatsvertrages hat, lässt sich auch an der Anzahl von 20.000 Lottoannahmestellen in Deutschland (2022) erkennen.

Die dargestellten Ergebnisse zeigen, dass bereits die derzeitige Regulierung nicht in der Lage ist, das Spiel in ausreichendem Maße in legale Bahnen zu kanalisieren. Der Schwarzmarkt wird unter diesen Bedingungen weiter anwachsen. Eine Reduzierung der Anzahl an Geldspielgeräten in der Gastronomie würde diesen Effekt nochmals verstärken. Um das in § 1 Satz 1 Nr. 2 GlüStV 2021 festgelegte Kanalisierungsziel zu erreichen, ist daher eine Reduzierung des legalen Angebots von Geldspielgeräten in der Gastronomie kontraproduktiv. Vielmehr bedarf es einer umfänglichen kanalisierungsfördernden Neuregulierung des gesamten gewerblichen Automatenspiels.

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.

Bühringer, G., Czernecka, R., Kupka, K., Panzlaff, A. & Kräplin, A. (2023), Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, verfügbar unter
https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Studien/2023-06-09-wissenschaftliche-studie-spielv-tud-abschlussbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=10.

DIW Econ (2023), 40 Pfennig Höchsteinsatz- Die Automatenwirtschaft zwischen Regulierung und ökonomischen Trends seit 1993, Berlin, verfügbar unter: https://diw-econ.de/wp-content/uploads/DIW-Econ_Studie_Aktualisierung_Automatenwirtschaft_VDAI_v4.0.pdf.

DIW Econ (2024), Voraussetzungen zur Erfüllung des staatsvertraglichen Kanalisierungsauftrags am Beispiel von Lotto und gewerblichem Automatenspiel, Eine Studie für die VDAI Verlags- und Veranstaltungsgesellschaft mbH, Berlin, verfügbar unter: https://diw-econ.de/wp-content/uploads/DIW-Econ_Studie_Kanalisierung-Lotto-Automaten_v7.0.pdf.

Fritz, D., J. Haucap und S. Thorwarth (2023), Entwicklung der Kanalisierungsquote des gewerblichen Automatenspiels in Deutschland, verfügbar unter: https://www.vdai.de/wp-content/uploads/2023/04/Entwicklung_der_Kanalisierungsquote_des_gewerblichen_Automatenspiels_in_Deutschland_Langfassung.pdf.

Glücksspielaufsichtsbehörde (2023), Jahresreport 2022 der Glücksspielaufsichtsbehörden, verfügbar unter:
<https://gluecksspiel-behoerde.de/images/pdf/Jahresreport%202022.pdf>.

IW Consult (2023), Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Unterhaltungsautomatenwirtschaft – Studie für Die Deutsche Automatenwirtschaft e. V., verfügbar unter:
https://www.iwconsult.de/fileadmin/user_upload/pdfs/2024/bericht_unterhaltungsautomatenwirtschaft_2022.pdf.

IW Consult (2025), Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland- Studie für die VDAI Verlags- und Veranstaltungsgesellschaft mbH, verfügbar unter:
https://www.iwconsult.de/fileadmin/user_upload/pdfs/2025/angebotsstruktur_der_spielhallen_und_geldspielgeraete_in_deutschland.pdf.

Junge, J. (2023), Wissenschaftliche Studie zur Spielmotivation und Spielfreude an Geldspielgeräten, Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht, 18. Jahrg., Sonderbeilage 1/2023, S. 1-20.

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://vdai.de/wp-content/uploads/2023/04/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.
- Trümper, J. und F. Trümper (2023), Erweiterte Einblicke in den illegalen Glücksspielmarkt 2022, Feldstudie, VDAI Verlags- und Veranstaltungsgesellschaft mbH, verfügbar unter: https://www.vdai.de/wp-content/uploads/2023/04/Erweiterte_Einblicke_in_den_illegalen_Gluecksspielmarkt_2022.pdf.
- 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/>.

Anhang

Tabelle 6: Vergleich zentraler regulatorischer Vorgaben für das gewerbliche Automatenspiel 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: DCE basierend auf Spielverordnung (1993, 2006 und 2014), BR-Drs. 655/05.

Tabelle 7: Vergleich zentraler landesgesetzlicher Regelungen für den Betrieb von Spielhallen
(Stand: 2/2025)

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	Verbot der unentgeltlichen Abgabe von Speisen und Getränken
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, Verbot der unentgeltlichen Abgabe von Speisen und Getränken
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 Primarbereichs	2-8 Uhr	
NI	100 m (Festlegung seitens Gemeinden zwischen 50 m und 500 m möglich)	Relevant bei Auswahlverfahren zwischen Spielhallen	0-6 Uhr	Verbot der unentgeltlichen Abgabe von Speisen und Getränken, Zertifizierungspflicht, Mindestzutrittsalter: 21 Jahre
NW	350 m (100 m bei Einhaltung qualitativer Voraussetzungen)	Nicht in räumlicher Nähe, regelmäßig gilt 350 m	1-6 Uhr	

RP	500 m (Befreiung bis 30.6.2028 für zertifizierte Bestandsspielhallen)	500 m	2-8 Uhr	
SL	500 m	250 m	2-10 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)	
ST	200 m (Ausnahmen bei Einhaltung qualitativer Voraussetzungen möglich)	200 m zu Kinder- und Jugendeinrichtungen, Lebensalter mind. 6 Jahre (Ausnahmen bei Einhaltung qualitativer Voraussetzungen möglich)	3-6 Uhr	Verbot der unentgeltlichen Abgabe von Speisen und Getränken
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, insb. Zertifizierung, möglich)	Nicht in unmittelbarer Nähe, Wegstrecke von 300 m (100 m bei Einhaltung qualitativer Voraussetzungen, insb. Zertifizierung, 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: DCE basierend auf den spielhallenbezogenen gesetzlichen Regelungen der Länder (Stand: Februar 2025).