

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

Eine Studie für die VDAI Verlags- und Veranstaltungsgesellschaft mbH

Update 2025



DIW Econ GmbH

Anton-Wilhelm-Amo-Straße 58

10117 Berlin

Kontakt:

Dr. Lars Handrich

Tel. +49.30.20 60 972 - 0

Fax +49.30.20 60 972 - 99

service@diw-econ.de

www.diw-econ.de

4. Dezember 2025

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	i
Abbildungsverzeichnis.....	ii
Tabellenverzeichnis.....	iv
1. Einleitung.....	1
2. Einordnung und Abgrenzung der Geldspielgeräte als Teil der Automatenwirtschaft	3
2.1 Geldspielgeräte als Teil des Glücksspielwesens	3
2.2 Geldspielgeräte als Teil der Automatenwirtschaft	4
2.3 Das Angebot von Geldspielgeräten	5
3. Ratio hinter der Regulierung von Geldspielgeräten.....	6
3.1 Ökonomische Theorie zur Regulierung des Glücksspielmarktes	6
3.2 Rechtliche Regulierungen auf Bundesebene	9
3.3 Rechtliche Regulierungen auf Landesebene.....	13
4. Ökonomische Einordnung der Geldspielgeräte	16
4.1 Warum Menschen spielen	17
4.2 Ökonomische Trends	18
4.3 Der Handlungsspielraum zwischen rechtlichen und ökonomischen Einflüssen.....	25
5. Empirische Auswertungen	27
5.1 Die Branche als Spielball der Regulierungen	28
5.2 Externe Faktoren erhöhen Druck auf die Automatenwirtschaft zusätzlich	30
5.3 Der Handlungsspielraum der Anbieter nimmt ab.....	41
6. Fazit und Ausblick.....	50
7. Literaturverzeichnis.....	52

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1-1	Gesamtübersicht des Marktes für Geldspielgeräte.....	1
Abbildung 2-1	Wertschöpfungsstruktur der Automatenwirtschaft.....	5
Abbildung 4-1	Motive zum Spielen an Geldspielgeräten.....	17
Abbildung 4-2	Entwicklung des VPI für Strom und Gas in Deutschland, Basisjahr Juni 2015 (=100), Juni 1993 bis September 2025	19
Abbildung 4-3	Relative Entwicklung des Verbraucherpreisindexes in Deutschland, Basisjahr Juni 2015 (=100), 1993 bis September 2025	20
Abbildung 4-4	Relative Entwicklung der Preise für Miete, Immobilien und Bauland in Deutschland, Basisjahr 2015 (=100), 2000-2024.....	21
Abbildung 4-5	Anzahl der umsatzsteuerpflichtigen Schankwirtschaften in Deutschland, 2009-2023.....	23
Abbildung 4-6	Bruttospielerträge von Online-Angeboten in Mio. Euro, 2019-2024.....	24
Abbildung 4-7	Zeitstrahl zur Entwicklung der Rahmenbedingungen in der Automatenwirtschaft	25
Abbildung 5-1	Anzahl an Geldspielgeräten und illegalen Glücksspielautomaten in Deutschland, 1995-2022.....	29
Abbildung 5-2	Verbraucherpreisindex für Strom, Gas und Heizöl, Basisjahr Juni 2015 (=100), Juni 1993 bis Juni 2025	31
Abbildung 5-3	Entwicklung des durchschnittlichen Nettostundenlohns und des maximalen durchschnittlichen Stundenverlusts, 1993-2024.....	32
Abbildung 5-4	Entwicklung der Personalkosten der Automatenunternehmen, 1993-2024	33
Abbildung 5-5	Entwicklung der Miet- und Leasingkosten für Räume, Geldspielgeräte und Nebenkosten pro Betrieb, 1996-2024.....	34
Abbildung 5-6	Vergnügungsteuer auf Unterhaltungsautomaten, 1993-2024.....	35
Abbildung 5-7	Anteil der Kosten für Vergnügungsteuer in Prozent der Nettoerlöse, 1993- 2024.....	36
Abbildung 5-8	Anteile der Marktsegmente im deutschen Glücksspielmarkt an den Bruttospielerträgen, 2019, 2021 und 2024	39
Abbildung 5-9	Anteile der online erzielten Bruttospielerträge am deutschen Glücksspielmarkt, 2019, 2021, 2023 und 2024	40
Abbildung 5-10	Richtwerte für Gewinne und Einsätze pro Spiel, 1993-2025.....	42

Abbildung 5-11	Maximaler durchschnittlicher Verlust pro Stunde Spiel in Preisen von 1993, 1993 bis September 2025.....	43
Abbildung 5-12	Verhältnis des durchschnittlichen Nettostundenlohns zum maximalen durchschnittlichen Verlust pro Stunde Spiel, 1993-2024.....	46

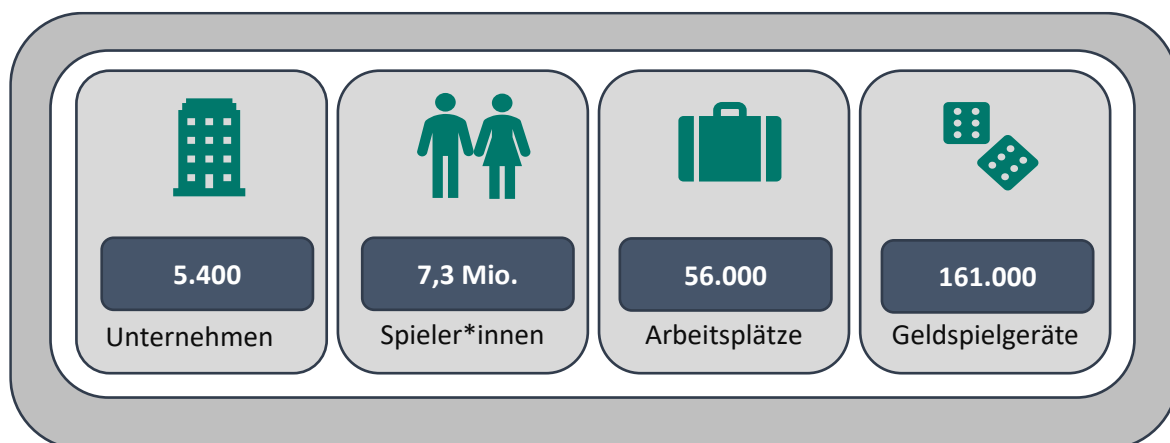
Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1	Segmente des legalen deutschen Glücksspielmarktes gemessen am Bruttospielertrag, 2019 und 2024	4
Tabelle 3-1	Relevante Unterschiede zwischen den Regulierungen der fünften und sechsten Novellierung der Spielverordnung	12
Tabelle 3-2	Relevante Unterschiede in den landesspezifischen Regulierungen der Automatenwirtschaft	15
Tabelle 5-1	Entwicklung der Rahmenparameter der Automatenwirtschaft 1993-2024 im Vergleich zu Lotto	48
Tabelle 5-2	Entwicklung der Rahmenparameter der Automatenwirtschaft 1993-2024	49

1. Einleitung

Die gewerbliche Unterhaltungsautomatenwirtschaft (Automatenwirtschaft) umfasste 2023 deutschlandweit knapp 5.400 vorwiegend kleine und mittlere Unternehmen (KMU), die in der Industrie, dem Großhandel und in der Automatenaufstellung tätig sind (Statistisches Bundesamt, 2025a). Die Branche wird vor allem von Automaten mit Geldgewinnen (sogenannten „Geldspielgeräten“) geprägt, deren Anteil an den insgesamt betriebenen Spielgeräten in den letzten zehn Jahren stabil bei rund 80 Prozent lag (Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V., 2000 - 2020). Der Markt für Geldspielgeräte bildet somit das wirtschaftliche Rückgrat der Branche, die mit rund 56.000 Arbeitsplätzen auch einen gesamtwirtschaftlich relevanten Stellenwert hat, wie Abbildung 1-1 verdeutlicht.

Abbildung 1-1
Gesamtübersicht des Marktes für Geldspielgeräte



Anmerkung: Zu Geldspielgeräten zählen Geräte in Spielhallen und der Gastronomie. Die Anzahl der Geldspielgeräte bezieht sich auf 2022. Unter Arbeitsplätzen werden Erwerbstätige bei Herstellern (ca. 2.000) sowie Aufstellunternehmen (ca. 54.000) zusammengefasst.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Statistisches Bundesamt (2025a) VDAI (2025) und IW Consult (2024).

Das gewerbliche Automatenenspiel ist seit Jahrzehnten von zahlreichen Regulierungen u. a. zum Spieler*innen- und Jugendschutz geprägt (Ifo Institut, 2016). Während sich in diesem Zeitraum Regulierungen des Angebots und in Bezug auf Produkteigenschaften mehrfach verändert haben – beispielsweise hinsichtlich technischer Vorschriften und Vorgaben bei der Geräteaufstellung und in der Spielgestaltung –, bestehen seit 1993 unveränderte Preisregulierungen in Form von Höchstesätzen und -gewinnen pro Spiel (BMJ, 1993; 2001).

Im Vergleich zu 1993 sehen sich Unternehmen der Automatenwirtschaft heute veränderten Anforderungen wie beispielsweise dem technischen Fortschritt, der Digitalisierung, steigenden Betriebskosten, den wirtschaftlichen Nachwirkungen der COVID-19-Pandemie sowie den durch den Krieg in der Ukraine und die Folgen des Klimawandels gestiegenen Energiekosten gegenüber. Dabei stellt sich die Frage, ob die zum Teil sehr alten Richtwerte (wie z. B. Einsatz- und Gewinn Grenzen) vor dem Hintergrund der veränderten Rahmenbedingungen heute noch zielführend sein können und wie sie sich auf die Anbieter von Geldspielgeräten in der Gastronomie und in Spielhallen auswirken.

Um diesen Fragen nachzugehen, untersucht die vorliegende Studie, wie sich die ökonomische Situation in der Automatenwirtschaft in den vergangenen 30 Jahren entwickelt hat. Zunächst wird der Forschungsgegenstand der Geldspielgeräte als Teil der Automatenwirtschaft abgegrenzt (Kapitel 2) sowie ökonomische Überlegungen zu deren Regulierung angestellt (Kapitel 3). Dabei werden die folgenden zentralen regulatorischen Stellschrauben herausgearbeitet:

1. Preisregulierungen
2. Angebotsbeschränkungen
3. Vorgaben bei Produkteigenschaften

In Kapitel 3 wird zudem erarbeitet, welche rechtlichen Veränderungen in den letzten 30 Jahren auf Bundes- sowie Länderebene an den jeweiligen Stellschrauben vorgenommen wurden. Darauf folgend wird diskutiert, was Menschen zu der Geldspielnutzung bringt und welche ökonomischen Trends die rechtlichen Veränderungen der letzten 30 Jahre begleitet haben (Kapitel 4).

Vor dem Hintergrund der erarbeiteten ökonomischen und rechtlichen Rahmenbedingungen adressiert anschließend in Kapitel 5 eine empirische Analyse wichtiger Kennzahlen der Branche folgende Fragestellungen im Detail:

- ☐ Wie hat sich das Angebot von Geldspielgeräten vor dem Hintergrund der Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen in den letzten 30 Jahren entwickelt?
- ☐ Welche weiteren gesamtwirtschaftlichen Ereignisse und Trends hatten einen Einfluss darauf?
- ☐ Welche Handlungsmöglichkeiten bleiben Unternehmen der Branche vor dem Hintergrund der jüngsten Regulierungen und wirtschaftlichen Trends, um auf gegenwärtige und zukünftige Herausforderungen zu reagieren?

Die empirischen Auswertungen zeigen einen engen Zusammenhang zwischen der Entwicklung von Kennzahlen der Automatenwirtschaft und den jeweils geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen,

weshalb die Automatenwirtschaft als Spielball der Regulierungen angesehen werden kann. Gleichzeitig erhöhen externe Entwicklungen wie steigende Kosten, die zunehmende Konkurrenz von digitalen Angeboten und die Auswirkungen der Inflation und steigenden Energiepreise den Druck auf die Automatenwirtschaft. Der Handlungsspielraum für Unternehmen als Reaktion auf diese Entwicklungen ist jedoch stark eingeschränkt, da sie nur begrenzt innerhalb der rechtlichen Rahmenbedingungen die Preise, die Angebotsmenge und Produkteigenschaften verändern können.

Im Fazit (Kapitel 6) wird der Status Quo der Automatenwirtschaft auf Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse zusammengefasst und ein Ausblick dazu gegeben, in welche Richtung sich die Automatenwirtschaft vor dem Hintergrund der aktuellen wirtschaftlichen Veränderungen und den rechtlichen Reglementierungen in den nächsten Jahren entwickeln könnte.

Zur Erstellung der empirischen Grundlage dieser Studie wurden mit Unterstützung des Auftraggebers Veröffentlichungen und Gesetzestexte der vergangenen 30 Jahre zusammengetragen sowie Daten verschiedener Archivquellen zusammengefügt und aufbereitet.

2. Einordnung und Abgrenzung der Geldspielgeräte als Teil der Automatenwirtschaft

Zum grundlegenden Verständnis werden in diesem Abschnitt zunächst Geldspielgeräte als Teil des Glücksspielwesens und der Automatenwirtschaft definiert. Darüber hinaus werden zentrale Kennzahlen zum Angebot von Geldspielgeräten dargestellt.

2.1 Geldspielgeräte als Teil des Glücksspielwesens

Geldspielgeräte zählen laut Definition des Staatsvertrags zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag 2021 - GlüStV 2021) zum Glücksspielwesen. Im GlüStV 2021 wird öffentliches Glücksspiel darüber definiert, dass „für den Erwerb einer Gewinnchance ein Entgelt verlangt wird und die Entscheidung über den Gewinn ganz oder überwiegend vom Zufall abhängt“ (Bundesländer der Bundesrepublik Deutschland, 2021). Die verschiedenen Segmente werden durch die verschiedenen Spielformen, die Vertriebskanäle und die rechtlichen Grundlagen voneinander abgegrenzt. Tabelle 2-1 bietet einen Überblick über die einzelnen Marktsegmente in den Jahren 2019 und 2024, zwischen denen der Anteil des terrestrischen Spiels merklich zurückgegangen ist.

Tabelle 2-1
Segmente des legalen deutschen Glücksspielmarktes gemessen am Bruttospielertrag, 2019 und 2024

Marktsegment	Anteil	
	2019	2024
Lotterien	41,6 %	38,1 %
Geldspielgeräte (Spielhallen, Gaststätten)	49,7 %	33,9 %
Spielbanken (kleines & großes Spiel)	7,8 %	9,7 %
Sport- und Pferdewetten	0,9 %	14,1 %
Online-Poker & Virtuelle Automaten Spiele	0 %	4,2 %
Gesamt	100 %	100 %

Bemerkung: Die COVID-19-Pandemie und die damit einhergehenden Restriktionen wirkten sich ab 2020 unterschiedlich stark auf die verschiedenen Marktsegmente aus. Auch wenn sich die Zahlen im Jahr 2024 weitestgehend erholt haben, kam es zu einer Marktverschiebung durch vermehrtes und seit 2021 legalisiertes Onlinegeschäft, weswegen neben 2024 auch Angaben zum Jahr 2019 dargestellt sind. Auf die Auswirkungen der Pandemie wird in Kapitel 5.2 näher eingegangen. Aufgrund unterschiedlicher Hochrechnungsverfahren können Angaben je nach verwendeter Quelle voneinander abweichen. Zur Darstellung des vollständigen Glücksspielmarkts werden an dieser Stelle Angaben der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder sowie seit 2023 der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder (GGL) herangezogen.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (2020) und (Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder, 2025a).

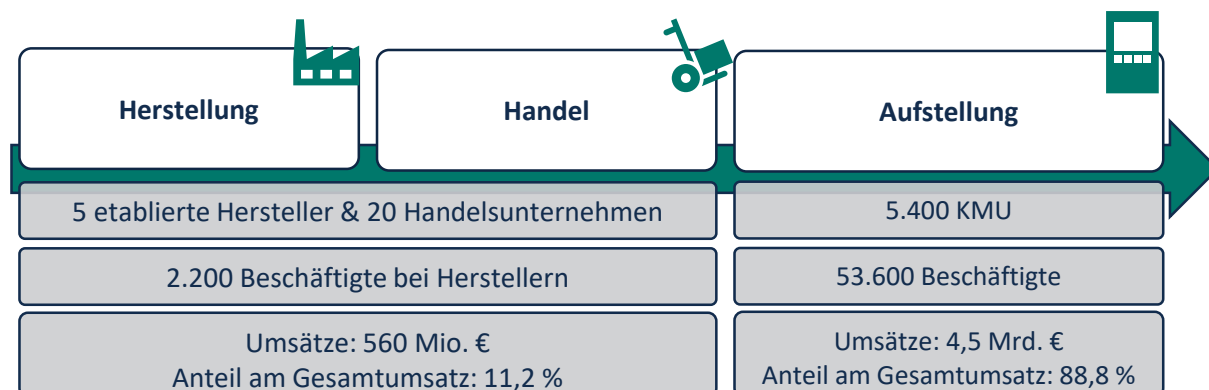
2.2 Geldspielgeräte als Teil der Automatenwirtschaft

Die Automatenwirtschaft lässt sich in drei Wertschöpfungsstufen gliedern: Herstellung, Handel und Aufstellung (vgl. Abbildung 2-1). In den letzten Jahren kam es zu einer zunehmenden Verschmelzung der ersten beiden Wertschöpfungsstufen, da die großen Hersteller ihren Direktvertrieb stark ausgebaut haben (IFH Köln, 2022). Die Umsätze der Aufstellunternehmen werden mit Geldspielgeräten, Sportspielgeräten und Unterhaltungsautomaten ohne Geldgewinn erzielt.¹

¹ Aufgrund unterschiedlicher Hochrechnungsverfahren können Angaben, bspw. zu Umsätzen, je nach verwendeter Quelle voneinander abweichen. In der vorliegenden Studie werden primär Daten aus den Erhebungen des Arbeitskreises gegen Spielsucht (Trümper & Heumann, 1996-2020 und Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V., 2023), sowie den Wirtschaftsstudien von Vieweg bzw. IW Consult herangezogen, sofern sie dort vollständig enthalten sind.

Abbildung 2-1

Wertschöpfungsstruktur der Automatenwirtschaft



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Peren & Clement (2012), Statistisches Bundesamt (2025a) und IW Consult (2024).

Neben den fünf etablierten Herstellern und etwa 20 Handelsunternehmen bilden vor allem die rund 5.400 KMU im Aufstellungsbereich das wirtschaftliche Rückgrat der Automatenwirtschaft, wobei die Zahl der in der Branche tätigen Unternehmen weiterhin unter der des Vorkrisenjahres 2019 ist (Statistisches Bundesamt, 2025a). Rund 53.600 Personen sind bei den Aufstellunternehmen tätig; weitere 2.200 Beschäftigte sind angestellt bei den Herstellern (IW Consult, 2024). Zusammen haben die Unternehmen 2022 rund 5,1 Mrd. Euro umgesetzt, wobei ca. 88,8 Prozent des Gesamtumsatzes auf die Wertschöpfungsstufe der Aufstellunternehmen entfiel (IW Consult, 2024).

2.3 Das Angebot von Geldspielgeräten

Der Großteil aller Umsätze der Automatenwirtschaft wird mit Geldspielgeräten erwirtschaftet. Gewerbliche Geldspielgeräte werden in Gaststätten und Spielhallen aufgestellt. In staatlich zugelassenen Spielbanken werden hingegen Casinogeräte betrieben, die dort als kleines Spiel bezeichnet werden und im Durchschnitt für 87 Prozent der Bruttospielerträge in Spielbanken verantwortlich sind (Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder, 2025a).

Obwohl es sich grundsätzlich um ein vergleichbares Medium handelt, unterscheiden sich die regulatorischen Vorschriften für beide Angebote grundlegend voneinander. Das gewerbliche Automatenpiel in Deutschland wird durch die Gewerbeordnung, die angegliederte Spielverordnung und den GlüStV 2021 sowie dem GlüStV folgende Gesetze der Bundesländer geregelt. Das Automatenpiel in Spielbanken wird zwar sowohl über die begrenzte Vergabe von Spielbanklizenzen reglementiert als auch anhand der von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich festgelegten maximalen Geräteanzahl pro Spielbank. Die Einsatz- und Gewinnmöglichkeiten sind hingegen nicht

begrenzt. Die geräte- bzw. standortbezogenen Zulassungsanforderungen für gewerbliche Geldspielgeräte umfassen strenge gesetzliche Vorgaben zur Geräteanzahl sowie zu Preisen, Verfügbarkeiten und technischen Produkteigenschaften, die detailliert in den Abschnitten 3.2 und 3.3 erläutert werden. Sowohl in Spielbanken wie auch in Spielhallen gelten strenge Regeln zur Einlasskontrolle und zur Sperrung gefährdeter Spieler*innen.

Der Fokus dieser Forschungsarbeit liegt auf den rund 161.000 legalen Geldspielgeräten, die in Spielhallen bzw. Gaststätten betrieben werden und im Vergleich zum kleinen Spiel in Spielbanken deutlich detaillierteren Reglementierungen unterliegen, wodurch das Geschäftsmodell stark begrenzt wird (IW Consult, 2024).

3. Ratio hinter der Regulierung von Geldspielgeräten

Die soziale Marktwirtschaft verbindet die Prinzipien des freien Wettbewerbs mit dem Ziel sozialer Gerechtigkeit. Zentrales Leitmotiv ist dabei der Mensch: Der Schutz seiner Würde sowie die Sicherung seiner individuellen Freiheit bilden die normative Grundlage wirtschaftspolitischer Entscheidungen (vgl. Bundeszentrale für politische Bildung (2025)). Ordnungspolitische Eingriffe – wie etwa die Regulierung von Glücksspielangeboten – müssen sich daher stets an diesem Spannungsverhältnis zwischen Freiheit und Schutzverantwortung orientieren.

Insbesondere im Bereich der Geldspielgeräte ergibt sich eine ambivalente Rolle des Staates: Einerseits gilt es, Menschen mit Glücksspielerstörungen zu schützen. Andererseits dürfen die Freiheit von unproblematisch Spielenden sowie wirtschaftliche Freiheiten nicht ohne stichhaltige Begründung eingeschränkt werden – vor allem dann nicht, wenn legale Angebote durch übermäßige Regulierung aus dem Markt gedrängt werden, während der illegale Markt zunehmend wächst.

3.1 Ökonomische Theorie zur Regulierung des Glücksspielmarktes

Regulatorische Eingriffe in den Glücksspielmarkt lassen sich sowohl durch die Theorie des Marktversagens als auch durch wohlfahrtsökonomische Argumente begründen. Im Zentrum steht dabei die Annahme, dass der Glücksspielmarkt ohne staatliche Steuerung nicht zu einem gesellschaftlich optimalen Ergebnis führt. Ursachen hierfür sind unter anderem Informationsasymmetrien, negative externe Effekte sowie unvollständige Rationalität der Marktteilnehmer.

Externalitäten: Sie entstehen, wenn unbeteiligten Dritten durch den Betrieb von Geldspielgeräten Schaden entsteht – etwa durch die Finanzierung von kriminellen Aktivitäten oder die Belastung von Angehörigen pathologischer Spieler*innen.

Informationsasymmetrien: Sie bestehen im Glücksspielmarkt vor allem, weil Spieler*innen legale Glücksspielanbieter nur bedingt von illegalen Anbietern unterscheiden können. Durch die zunehmende Digitalisierung und neue Vergleichsmöglichkeiten im Internet hat dieses Argument in den letzten Jahren allerdings an Bedeutung verloren.

Begrenzte Rationalität: Spieler*innen handeln nicht immer rational, sondern treffen suboptimale Entscheidungen unabhängig von objektiven Fakten, was Schaden verursachen kann.

In Bezug auf das Spiel an Geldspielgeräten wird versucht, über Regulierungen Ineffizienzen aufgrund von Externalitäten, Informationsasymmetrien und Irrationalität zu reduzieren, um einerseits Spieler*innen zu schützen sowie andererseits das Spiel auf den legalen Markt zu kanalisieren und somit kriminelle Aktivitäten zu verhindern (Adams & Fiedler, 2014; Landesregierungen der Bundesrepublik Deutschland, 2021). Dafür stehen dem Staat verschiedene politische Instrumente zur Verfügung, die in den folgenden Kategorien zusammengefasst werden können (Sulkunen, et al., 2021):

1. Preisregulierungen
2. Beschränkung des Angebots oder des Zugangs
3. Vorgaben zur Spielgestaltung

In der praktischen Umsetzung konzentriert sich die Glücksspielregulierung in Deutschland in erster Linie auf Maßnahmen, welche die Bekämpfung von Glücksspielstörungen, die Kanalisierung hin zu legalen Angeboten, den Jugend- und Spieler*innenschutz sowie die Kriminalitätsprävention als Leitmotive haben (Landesregierungen der Bundesrepublik Deutschland, 2021; BMWi, 2017; BMWi, 2010).

Gerade vor dem Hintergrund eines sich ständig verändernden wirtschaftlichen Umfelds, steigenden Lohnkosten und externer Wirtschaftsschocks können zu enge oder nicht auf die aktuellen Umstände angepasste Regulierungen jedoch ungewollte negative Auswirkungen auf die betroffenen Unternehmen haben, indem sie deren wirtschaftlichen Interessen aktiv entgegenstehen, sowie ihre Handlungsmöglichkeiten zum Teil stark begrenzen (Leyens, Eisenberger, & Niemann, 2021; Domsch, 2013). Hinzu kommen schwer zu antizipierende Dynamiken, die durch staatliche Regulierung ausgelöst werden können. Unvorhergesehene Ausweichreaktionen können dazu führen, dass nicht nur die

Angebotsseite hinter ihren Möglichkeiten zurückbleibt, sondern auch ungewollte negative Effekte für Konsument*innen entstehen (Farren, Koopmann, & Mitchell, 2017).

Ein in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur häufig aufgegriffenes Beispiel für eine schädliche Überregulierung ist die Taxibranche (Viscusi, Harrington Jr, & Sappington, 2018). Ähnlich wie im Glücksspielmarkt werden regulatorische Eingriffe hier vor allem damit begründet, dass es am Markt aufgrund negativer Externalitäten und Informationsasymmetrien zu ineffizientem Angebots- und Nachfrageverhalten kommt (Coffman & Shreiber, 1977). Als Reaktion prägen in vielen Ländern Angebotsbeschränkungen, Preisregulierungen und weitere gesetzliche Vorgaben den Taximarkt, um ein ausreichendes Angebot und den Schutz der Verbraucher*innen sicherzustellen (Çetin & Oğuz, 2010; Monopolkommission, 2012). In der Praxis lösen gut gemeinte, aber die betriebswirtschaftlichen Zwänge der einzelnen Agenten negierende Regulierungen jedoch gegenteilige Effekte aus, indem beispielsweise unterschiedliche Preis-Qualitäts-Kombinationen weitgehend verhindert werden: Konsument*innen mit einer niedrigen Zahlungsbereitschaft finden keine Alternativen, und für Konsument*innen mit hohen Zahlungsbereitschaften gibt es keine Angebote, die ihren qualitativen Ansprüchen entsprechen, die sie auf einem unregulierten Markt in Anspruch nehmen würden. In einigen Fällen deutet die Empirie sogar darauf hin, dass staatliche Eingriffe zu steigenden Taxipreisen, einer sinkenden Servicequalität sowie einem wachsenden illegalen Angebot geführt haben (Çetin & Oğuz, 2010; Farren, Koopmann, & Mitchell, 2017). In einem solchen Fall besteht die Gefahr, dass die entstandenen negativen Effekte schwerer wiegen als die Schäden des eigentlichen Marktversagens, auf das die Regulierung ursprünglich abzielte.

Bei einem regulatorischen Eingriff muss der Staat daher den Nutzen des Eingriffs den wirtschaftlichen Kosten gegenüberstellen. Das Beispiel der Regulierungen des Taxigewerbes verdeutlicht, dass dies nicht nur eine gründliche Konzeption der Regulierung erfordert, sondern die Effekte geltender Regulierungen sowie deren wirtschaftlichen Konsequenzen auch regelmäßig evaluiert werden müssen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass zu strenge Regulierungen einerseits auf unternehmerischer Seite unverhältnismäßigen Schaden verursachen, andererseits ungewollte negative Effekte auf Konsument*innenseite hervorrufen (Etzioni, 2009). Hierzu zählt beispielsweise eine fehlgeleitete Kanalisierung hin zu illegalen Angeboten (Çetin & Oğuz, 2010).

Im Bereich der Geldspielgeräte gibt es insbesondere die Befürchtung, dass zu strenge gesetzliche Auflagen zu einer Teilverschiebung der Nachfrage hin zu illegalen Angeboten führen könnte (Ashelm, 2020). Eine aktuelle Bestandsaufnahme des illegalen Glücksspielmarktes liefert empirische Belege dazu, dass die gesetzlichen Einschränkungen des Spielverlaufs und die verschärften Aufstell- und Zugangsbeschränkungen bereits zu einem Anstieg des illegalen Spielbetriebs geführt haben (Trümper

J. , 2022). Untersuchungen der Entwicklung des legalen und illegalen Angebots im Bereich des gewerblichen Automatenspiels zeigen, dass aufgrund der sinkenden Attraktivität der legalen Geldspielgeräte die Nachfrage nach illegalen Angeboten gestärkt wird (Fritz, Haucap, & Thorwarth, 2023; Fritz D. , Haucap, Schweinsberg, & Torwarth, 2025). Dies steht jedoch der Kanalisierung der Nachfrage zum legalen Spiel entgegen, die ein zentrales Leitmotiv der Glücksspielregulierung in Deutschland ist (Landesregierungen der Bundesrepublik Deutschland, 2021). In der Vergangenheit haben Evaluierungen der geltenden Regulierung gezeigt, dass eine marktgerechte Anpassung dazu beitragen kann, die Kanalisierungsquote zu erhöhen, illegale Angebote zurückzudrängen und Spieler*innen im legalen Bereich zu halten (Trümper J. , 2010).

3.2 Rechtliche Regulierungen auf Bundesebene

Auf Bundesebene werden zur Regulierung von Geldspielgeräten eine Vielzahl an Preisregulierungen, Angebotsbeschränkungen und Vorgaben zu Produkteigenschaften gesetzt. Diese Vorgaben haben eine lange Tradition und bestehen zum Teil seit Jahrzehnten, wohingegen andere Vorgaben für Geldspielgeräte häufig geändert und angepasst wurden.

1951 – 2006: Regulierungen als Reaktion auf den technologischen Fortschritt

Seit 1951 gelten in Deutschland Kriterien zur Zulassung von Geldspielgeräten. Diese Kriterien umfassen Vorgaben zum Angebot wie die Mindestspieldauer und zu den Preisen wie dem Höchstesatz und die Mindestauszahlquote (BMW, 1951). Die meisten dieser grundlegenden Beschränkungen blieben lange Zeit unverändert, während der Gesetzgeber jahrzehntelang nur auf die technologische Weiterentwicklung der Geräte reagierte, indem er zusätzliche Beschränkungen und Regulierungen erließ (Richter, 2019).

Eine Ausnahme bilden Preisregulierungen der Gewinnbeschränkungen und Höchstesätze, die 1993 angehoben wurden, seitdem aber nahezu unverändert blieben. Die Gewinne pro Spiel wurden damals auf 4 DM (Deutsche Mark) und Höchstesätze pro Spiel auf 0,40 DM angehoben. Lediglich im Zusammenhang der Euroanpassung im Jahr 2001 erfolgte eine leichte Abrundung der Werte auf 2 Euro bzw. 0,20 Euro (BMJ, 1993; 2001).

In der Konsequenz hatte die Branche lange mit verschiedensten, zum Teil technisch überholten, Anforderungen zu kämpfen, wodurch ab Anfang der 1990er-Jahre ein schwieriges Marktumfeld entstand (Ifo Institut, 2021). Ab diesem Zeitpunkt etablierten sich zunehmend missbräuchlich verwendete Fun-Games im Markt, die nicht von den strengen Regulierungen der Spielverordnung

erfasst wurden. Die Umsetzung von Regulierungen dieser Fun-Games gestaltete sich schwierig, gleichzeitig bestand ein erhebliches Missbrauchspotenzial. Die Folge war, dass missbräuchlich verwendete Fun-Games, die aufgrund fehlender Regulierungen schnellere Spiele und unbegrenzte Einsatz- und Gewinnmöglichkeiten boten, zu einem ernsthaften Konkurrenzprodukt für Geldspielgeräte heranwuchsen. Zeitgleich wurden die Konsument*innen von Fun-Games einem unregulierten Verlust- und Suchtrisiko ausgesetzt. Für die legalen Automatenanbieter verschärfte sich die wirtschaftliche Situation ab den 2000er-Jahren außerdem durch den wachsenden Wettbewerb durch neue (im rechtlichen Graubereich agierende) Konkurrenzangebote im Internet (BMW, 2010).

Im Zuge der fünften Novelle der Spielverordnung kam es schließlich aufgrund des grassierenden illegalen Glücksspielmarktes und der wirtschaftlichen Bedrängnis der Automatenwirtschaft zu einem Paradigmenwechsel in der Gesetzgebung.

2006 - 2014: Ein Paradigmenwechsel

Ziel der fünften Novelle war es, die als gefährlich eingestuften Fun-Games zu verbieten und zeitgleich das Zulassungsverfahren für Geldspielgeräte den technischen Entwicklungen anzupassen sowie dem legalen Angebot mehr Möglichkeiten zu geben, gegen die zunehmende Konkurrenz am Glücksspielmarkt zu bestehen (BMW, 2010). Damit wurde die Stärkung einer Kanalisierung hin zum legalen Glücksspielmarkt beabsichtigt.

Hierzu wurden u. a. in der Regulierung von Produkteigenschaften Vorschriften zu einzelnen Spielelementen weitestgehend aufgegeben (Richter, 2019). Die wichtigste Änderung in Bezug auf Preisregulierungen bestand in der Definition von dem Schutz der Spieler*innen dienenden Rahmenparametern, in deren Grenzen die Spielentwicklung ohne zusätzliche Detailregelungen erfolgen kann. Den Entwicklern und Herstellern wurden so deutlich mehr Möglichkeiten bei der Gerätegestaltung eingeräumt (Ifo Institut, 2018). Gleichzeitig wurde die Anzahl der maximal erlaubten Geldspielgeräte in der Gastronomie von zwei auf drei und in Spielhallen von zehn auf zwölf Geräte erhöht (BMW, 2010). Die 1993 festgelegten Gewinn- und Einsatzobergrenzen blieben jedoch bestehen.

Als Ergebnis dieser Anpassungen des regulativen Rahmens wurden die 82.000 Fun-Games, die zu diesem Zeitpunkt deutschlandweit in Betrieb waren, vollständig aus dem Markt gedrängt (Trümper J., 2010).

2014 - Heute: Rolle rückwärts, die erneute Verschärfung der rechtlichen Rahmenbedingungen

Die sechste Novellierung der Spielverordnung im Jahr 2014 stellte dann eine deutliche Verschärfung der geltenden Regulierungen dar, wodurch Hersteller und Entwickler in der Spielgestaltung erneut erheblich eingeschränkt wurden, wie Tabelle 3-1 exemplarisch darstellt.

Wieder bediente sich die Politik Instrumenten, die Angebot, Preise und Produkteigenschaften regulieren. Hinsichtlich der Preisregulierungen wurde die maximale Gewinnsumme, die ein/e Spieler*in pro Stunde erspielen konnte, um 100 Euro auf 400 Euro gesenkt. Zeitgleich wurde der pro Stunde mögliche Maximalverlust der Spieler von 80 Euro auf 60 Euro sowie der maximale durchschnittliche Stundenverlust an einem Automaten von 33 Euro auf 20 Euro reduziert (BMW, 2005; 2014a). Die seit 1993 geltenden Gewinn- und Einsatzbeschränkungen bestanden hingegen fort.

Zusätzlich wurde auch die Attraktivität des Spiels durch andere Maßnahmen gemindert. So wurde die Möglichkeit, dass Spieler*innen Spieleinsätze automatisch von ihrem Geldspeicher vornehmen lassen, verboten. Jeder Geldeinsatz von 20 Cent pro Spiel muss nach der neuen Verordnung durch einen Tastendruck einzeln getätigt werden, wobei dies weiterhin nur alle fünf Sekunden möglich ist (BMJV, 2016).

Tabelle 3-1

Relevante Unterschiede zwischen den Regulierungen der fünften und sechsten Novellierung der Spielverordnung

Regulierungs-instrument	Kriterium	5. Novellierung der Spielverordnung	6. Novellierung der Spielverordnung
Angebot			
	Aufstellung	Max. 3 Geldspielgeräte in Gaststätten Ein Geldspielgerät pro zwölf Quadratmeter Grundfläche – maximal zwölf Geräte	Max. 2 Geldspielgeräte in Gaststätten Ein Geldspielgerät pro zwölf Quadratmeter Grundfläche – maximal zwölf Geräte
Preis			
	Maximalgewinn	500 € pro Stunde	400 € pro Stunde
	Maximalverlust	80 € pro Stunde	60 € Stunde
	Max. durchschnittlicher Verlust	33 € pro Stunde	20 € pro Stunde
	Einsatzgrenze	0,20 € pro Spiel	0,20 € pro Spiel
	Gewinnngrenze	2 € pro Spiel	2 € pro Spiel
	Max. gespeicherter Geldbetrag bei Geldannahme	25 €	10 €
Produkteigenschaften			
	Mindestspieldauer	5 Sekunden	5 Sekunden
	Automatischer Geldeinsatz	Ja	Nein
	Spielpause/-abbruch	5 Minuten Pause nach einer Stunde Spiel	5 Minuten Pause nach einer Stunde Spiel; Spielabbruch nach drei Stunden Spiel
	Verwendung eines gerätegebundenen, personenungebundenen Identifikationsmittels (d.h. Gerätefreischaltung erfolgt nur nach Alterskontrolle und Prüfung der Spielberechtigung)	Nein	Ja

Anmerkung: Verschärfungen der Rahmenbedingungen sind farblich hervorgehoben.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der fünften und sechsten Novellierung der SpielV (BMW, 2005; 2014a).

Durch die siebte Verordnung zur Änderung der Spielverordnung vom 8. Dezember 2014 wurde den Aufstellunternehmen eine Übergangsfrist zu den Änderungen der sechsten Verordnung gewährt. Geldspielgeräte, deren Bauart vor dem 10. November 2014 zugelassen wurden, durften bis zum 10. November 2018 weiter betrieben werden. Die beschriebenen Verschärfungen wurden daher größtenteils erst ab dem 11. November 2018 vollständig im Markt wirksam (BMW, 2014b).

3.3 Rechtliche Regulierungen auf Landesebene

Zum bundesweiten Rechtsrahmen kommen länderspezifische Regulierungen hinzu. Der GlüStV, der in seiner ersten Fassung 2008 in Kraft trat, bildet die Grundlage für einen einheitlichen rechtlichen Glücksspielrahmen auf Landesebene und ergänzt das geltende Recht auf Bundesebene.² Die Bekämpfung der Spielsucht und die Kanalisierung der Spielenden hin zum legalen Spiel nahmen im GlüStV bereits in der ursprünglichen Version eine prominente Rolle ein (Landesregierungen der Bundesrepublik Deutschland, 2008). Das Angebot der Automatenwirtschaft wurde erstmals in der am 1. Juli 2012 in Kraft getretenen zweiten Fassung des Vertrags (§ 2 Abs. 3, 4 GlüStV 2012) einbezogen (Landesregierungen der Bundesrepublik Deutschland, 2012). Der GlüStV 2012 i.V.m. den Ausführungsgesetzen der Bundesländer enthielt vor allem Vorschriften zur Regulierung des Angebots von Spielhallen, unter anderem:

- **Glücksspielrechtliche Erlaubnis:** Gewerbliche Spielhallen, in denen Geldspielgeräte angeboten werden, benötigen neben der gewerberechtlichen Erlaubnis eine zusätzliche glücksspielrechtliche Erlaubnis durch die Glücksspielaufsichtsbehörde des jeweiligen Bundeslands.
- **Sperrzeiten:** Die Länder setzen Sperrzeiten im Betrieb der Spielhallen fest, die drei Stunden pro Tag nicht unterschreiten dürfen.
- **Werbeverbot:** Die äußere Gestaltung der Spielhallen wird beschränkt, z. B. dürfen diese nicht mit Hilfe von Außenwerbung auf ihr Angebot hinweisen.
- **Zusätzliche quantitative Beschränkungen:** Es gelten ein Verbot von Mehrfachkonzessionen und ein Mindestabstandsgebot zwischen Spielhallen, deren genaue Vorgaben (z.B. Mindestabstände variieren zwischen 50 und 500 Metern) durch die Bundesländer festgelegt sind. Zudem kann die Maximalanzahl von Spielhallenerlaubnissen pro Gemeinde begrenzt werden.

Der GlüStV 2012 galt bis zum 30. Juni 2021. In der seit 1. Juli 2021 geltenden aktuellen Fassung des GlüStV 2021 blieben die aufgelisteten beschränkenden Regelungen bestehen und zusätzlich wurde das bundesweite spielformübergreifende Spielersperrsystem OASIS auch in Spielhallen und Gaststätten eingeführt. Im Rahmen der Übergangsregelungen sind qualitative Vorgaben für den Weiterbetrieb von bestehenden Verbundspielhallen geschaffen worden, wie der Sachkundenachweis des Betreibers mit Prüfung, die besondere Schulung des Personals sowie die alle zwei Jahre zu wiederholende spezifische Zertifizierung von Spielhallen durch akkreditierte Prüforganisationen (§ 29 Abs. 4 GlüStV 2021). Aus

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

Branchensicht wirken sich vor allem das Verbot von Mehrfachkonzessionen und die bestehenden Abstandsregelungen negativ aus. Stand heute haben vierzehn Bundesländer (Ausnahme: BY, BB) neben dem Mindestabstand zwischen Spielhallen und damit über die Rahmenregelung des § 25 Abs. 1 GlüStV 2021 hinaus in unterschiedlicher Ausgestaltung einen Mindestabstand von Spielhallen zu Kinder- und Jugendeinrichtungen sowie vereinzelt (HE, SL, SH, TH) zu Suchtberatungsstellen eingeführt. 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. Diese aufgezeigten Länderregelungen reduzieren das legale Angebot und schränken systematisch den Handlungsspielraum ein, den Unternehmen in Bezug auf die Beibehaltung, Verlagerung und Anpassung des vorhandenen Angebots haben, und verschlechtern so die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (Bardt, 2012; Ifo Institut, 2016).

Seit Ablauf der bundesweit geltenden Übergangsfrist bis Juli 2017 werden auch Bestandsspielhallen vom Verbot der Mehrfachkonzessionen und den Abstandsregeln erfasst. Weitere Verlängerungen der Übergangs- und Ausnahmeregelungen sind in den Bundesländern unterschiedlich. Alle Bundesländer haben auf Basis des GlüStV 2021 Entscheidungen über den Fortbestand der Übergangsregeln getroffen. In zehn Bundesländern (BY, BB, HE, MV, NI, NW, RP, ST, SH, TH) findet der oben genannte qualitative Regulierungsansatz des § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 in unterschiedlicher Ausgestaltung Anwendung. In diesen Bundesländern sind bzw. waren Mehrfachkonzessionen für Bestandsspielhallen mit unterschiedlichen Befristungen möglich. In MV ist die Übergangsfrist betreffend Verbundspielhallen bereits am 30.6.2023 abgelaufen. Am 31.12.2025 endet die Frist auch in den Bundesländern BB und NI. Zum 31.12.2028 läuft die Übergangsfrist in NW und TH aus. In den anderen fünf Bundesländern endet die Frist wie folgt: BY und RP (jeweils 30.6.2031), HE (30.6.2032), ST (30.6.2037) und SH (28.2.2037). Fünf Bundesländer haben den qualitativen Regulierungsansatz des § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 auch auf Ausnahmen von Mindestabstandsregelungen übertragen (HE, NW, RP, ST, TH). Sechs Bundesländer (BW, BE, HB, HH, SL, SN) vertreten eine ablehnende Haltung zum Fortbestand einer Übergangsregel und verbieten Mehrfachkonzessionen ausnahmslos.

Aufgrund des Spielraums der einzelnen Bundesländer bei der Umsetzung der einzelnen Vorgaben des GlüStV ist insgesamt ein sehr heterogenes Regelwerk entstanden, wie Tabelle 3-2 zeigt.

Tabelle 3-2

Relevante Unterschiede in den landesspezifischen Regulierungen der Automatenwirtschaft

Bundesland	Abstand zwischen Spielhallen	Abstand zu Kinder- und Jugendeinrichtungen	Sperrzeit	Sonstiges
BW	500 m	500 m	0 - 6 Uhr	
BY	500 m (250m für Bestandsspielhallen)	-	3 - 9 Uhr	
BE	500 m	Nicht in räumlicher Nähe	3 - 11 Uhr	Max. 8 Geräte pro Spielhalle; 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 (Ausnahmen möglich)	2 - 6 Uhr (nur in Spielhallen)	Generelles Verbot von Speisen und Getränken, Mindestzutrittsalter: 21 Jahre
HH	500 m (100 m Reeperbahn und Steindamm)	Nicht in räumlicher Nähe	5 - 12 Uhr (Reeperbahn/ Steindamm 6 - 9 Uhr)	Max. 8 Geräte pro Spielhalle; Verbot der unentgeltlichen Abgabe von Speisen und Getränken
HE	300 m (Ausnahmen bei Einhaltung qualitativer Voraussetzungen möglich)	300 m zu Schulen der Sekundarstufe I und II (Ausnahmen bei Einhaltung qualitativer Voraussetzungen möglich)	4 - 10 Uhr	
MV	500 m	500 m zu Schulen oberhalb des Primarbereichs	2 - 8 Uhr	
NI	100 m (Festlegung der Gemeinden zw. 50 m und 500 m möglich)	Relevant bei Auswahlverfahren zwischen Spielhallen	0 - 6 Uhr	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	

Bundesland	Abstand zwischen Spielhallen	Abstand zu Kinder- und Jugendeinrichtungen	Sperrzeit	Sonstiges
RP	500 m (Befreiung bis 30.6.2028 für zertifizierte Bestandsspielhallen)	500 m (Befreiung bis 30.6.2028 für zertifizierte Bestandsspielhallen)	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 max. 3 Std. möglich)	
ST	200 m (Ausnahme bei Einhaltung qualitativer Voraussetzungen möglich)	200 m (Kindereinrichtungen ab 6 Jahre; Ausnahme bei Einhaltung qualitativer Voraussetzungen möglich)	3-6 Uhr.	Verbot der unentgeltlichen Abgabe von Speisen und Getränken
SH	300 m (100 m für Bestandsspielhallen)	300 m (Kindereinrichtungen ab 6 Jahre; 100 m für Bestandsspielhallen)	5 - 10 Uhr	Generelles Verbot von Speisen und Getränken
TH	500 m (100 m bei Einhaltung qualitativer Voraussetzungen; insb. Zertifizierung)	Nicht in unmittelbarer Nähe; Wegstrecke von 300 m (100 m bei Einhaltung qualitativer Voraussetzungen, insb. Zertifizierung)	1 - 9 Uhr (Verkürzung auf max. 3 Std. möglich)	Max. 10 Geräte pro Spielhalle (Erhöhung auf 12 Geräte bei Zertifizierung) Verbot der Verabreichung von Speisen

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

4. Ökonomische Einordnung der Geldspielgeräte

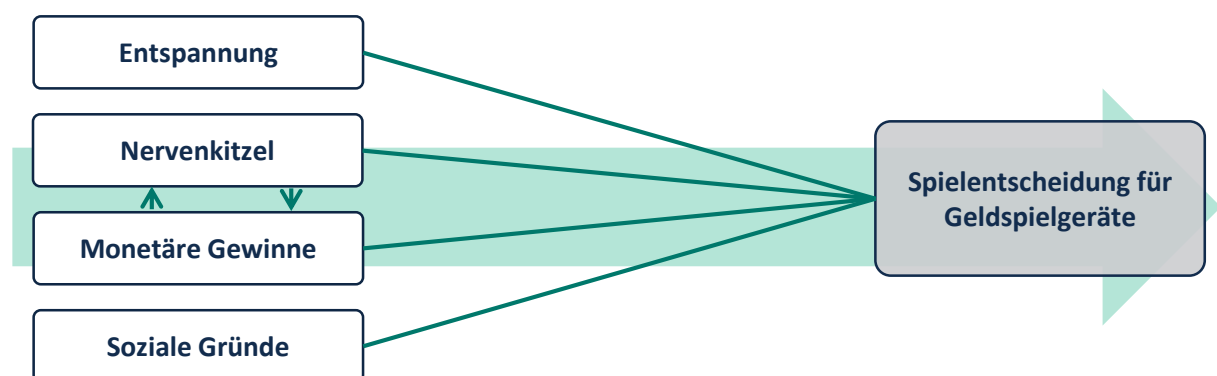
Um zu verstehen, welche Auswirkungen rechtliche Rahmenbedingungen und wirtschaftliche Entwicklungen auf die Kennzahlen der Automatenwirtschaft haben, wird zunächst aus wirtschaftstheoretischer Perspektive erläutert, welche Gründe aus Konsument*innensicht zur Spielentscheidung führen. Darauf anschließend werden die ökonomischen Trends und Marktveränderungen genauer beleuchtet, die die Automatenindustrie unter Druck setzen.

4.1 Warum Menschen spielen

In der gesellschaftlichen Debatte wird das Spiel an Geldspielgeräten häufig mit problematischem oder pathologischem Spielverhalten in Verbindung gebracht. Die Verbreitung von Glücksspielerstörungen in Deutschland lässt sich allerdings nur schwer quantifizieren. Bestehende Zahlen sind aufgrund methodischer und statistischer Mängel häufig mit extremer Vorsicht zu interpretieren (Haase, 2016). Die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) führte von 2007 bis 2019 alle zwei Jahre mit forsa eine Umfrage zum Glücksspielverhalten in Deutschland durch. Diese Reihe wurde 2024 mit unveränderter Methodik von forsa mit Unterstützung des VDAI weitergeführt. In dieser Umfrageserie wird von einem weitgehend konstanten und niedrigen Anteil problematischer und pathologischer Spieler ausgegangen: Auf Basis der Befragung im Jahr 2024 wird der Anteil der Spieler*innen in Deutschland, die ein problematisches Glücksspielverhalten zeigen auf 0,37 Prozent und der Anteil wahrscheinlich pathologisch Glücksspielender auf 0,28 Prozent geschätzt (forsa., 2025). Der Glücksspielatlas geht auf Basis einer anderen Methodik von einem höheren Anteil aus: Er bezieht sich auf Daten aus 2021, denen auch eine andere Symptomklassifikation als der Zeitreihe der BZgA zugrunde liegt. Er betitelt 2,3 Prozent der Bevölkerung als „Glücksspielende mit Glücksspielerstörung“ (Schütze, Kalke, Möller, Turowski, & Hayer, 2023).

Verschiedene empirische Arbeiten belegen darüber hinaus, dass die Motive zum Spiel zwischen verschiedenen Glücksspielformen variieren. Während bei einfachen Gewinnspielen beispielsweise lediglich der monetäre Gewinn ein Motiv darstellt, sind die Gründe zum Spielen an Geldspielgeräten vielfältiger (Fang & Mowen, 2009; Clarke, 2005). Insgesamt können aus der empirischen Literatur vier Hauptmotive für das Spiel an Geldspielgeräten abgeleitet werden, wie Abbildung 4-1 darstellt.

Abbildung 4-1
Motive zum Spielen an Geldspielgeräten



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Fang & Mowen (2009) und Clarke (2005).

Im Fokus des öffentlichen Diskurses stehen dabei vor allem die Chancen auf monetäre Gewinne, die häufig als Hauptmotiv betrachtet werden. Dabei wird außer Acht gelassen, dass laut verschiedener Forschungsarbeiten zu diesem Thema für den/die Durchschnittsspieler*in an Geldspielgeräten vor allem der Nervenkitzel des Spiels im Vordergrund steht (Liu & Wan, 2011). Empirische Forschungsarbeiten zeigen in diesem Zusammenhang aber auch, dass der Nervenkitzel eines Spiels eng mit den monetären Gewinn- und Verlustmöglichkeiten verbunden ist (Wulfert, Franco, Williams, Roland, & Maxson, 2008). Außerdem suchen Spieler*innen im Spiel an Geldspielgeräten die Möglichkeit zur Entspannung und Flucht aus dem Alltag (Fang & Mowen, 2009).

Welche Motive im Einzelfall ausschlaggebend für die Spielentscheidung eines/einer Konsument*in sind, variiert von Individuum zu Individuum und lässt sich nicht pauschal bestimmen (Chen, Shoemaker, & Zemke, 2013). Die vier genannten Motive bilden allerdings die Hauptgründe dafür, dass die Branche im Jahr 2021 etwa 7,3 Millionen Menschen erreichte, die in der Freizeit an Geldspielgeräten spielen (Statista, 2022).

4.2 Ökonomische Trends

Der Markt des gewerblichen Automatenspiels wird abgesehen von der Nachfrage auch stark von äußeren Faktoren und generellen ökonomischen Trends beeinflusst. Neben allgemeinen Ereignissen wie stark gestiegenen Energiepreisen und der damit verbundenen hohen Inflation in Folge des Ukrainekriegs seit 2022, die sich auf die gesamte deutsche Wirtschaft auswirken, zählen dazu auch globale Entwicklungen, die die Automatenwirtschaft in besonderem Maß trafen, wie die Digitalisierung. Diese zu beleuchten ist Ziel dieses Abschnitts.

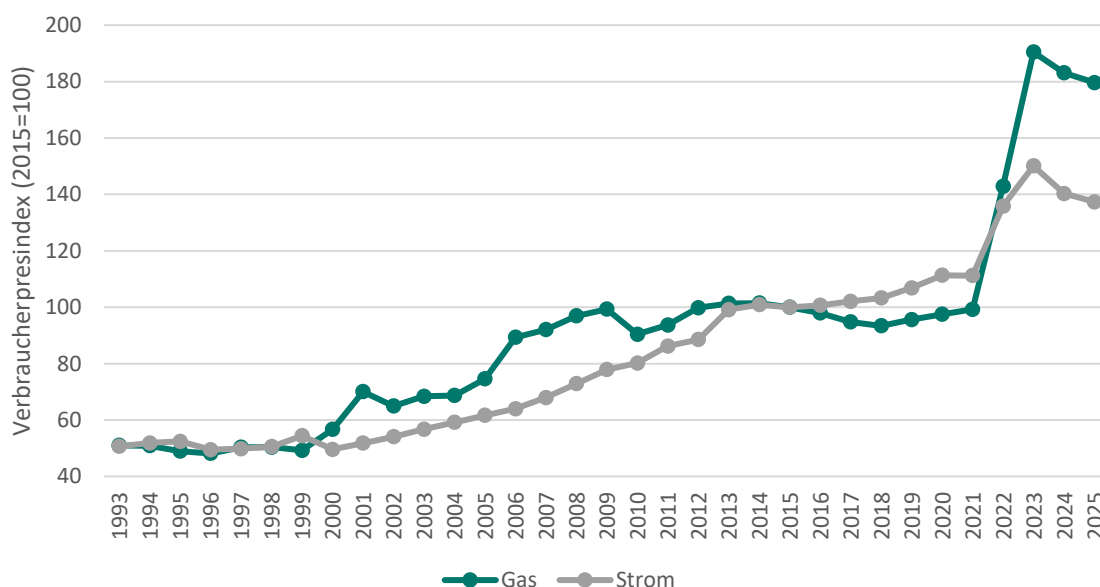
Steigende Betriebskosten und Inflation

In Folge des Ukrainekrieges und der daraus entstandenen Energiekrise stiegen die Strompreise in Deutschland im Jahr 2022 verglichen zum Vorjahr um 22 Prozent, nachdem sie bereits in der vergangenen Dekade kontinuierlich zugenommen hatten. Diese Entwicklung wurde zusätzlich durch eine verringerte Stromerzeugung aus Wasserkraft in Europa sowie den Ausfall mehrerer Atomkraftwerke in Frankreich verstärkt (Mier, 2023). Auch in dem Jahr 2023 setzten die Strompreise ihren Anstieg fort und erreichten einen neuen Höchststand in Deutschland (Abbildung 4-2). Seit 2024 fallen sie wieder, befinden sich aber weiterhin auf einem hohen Niveau. Energiekosten sind seit jeher ein zentraler Kostenpunkt für die Automatenwirtschaft, da Strom essenziell für den Betrieb der Geldspielgeräte ist. Dabei hat der kostenseitige Druck für Anbieter bereits über die letzten Jahrzehnte

stetig zugenommen, mit dem sprunghaften Anstieg 2022 aber nochmal ein unerwartet großes Ausmaß angenommen.

Abbildung 4-2

Entwicklung des VPI für Strom und Gas in Deutschland, Basisjahr Juni 2015 (=100), Juni 1993 bis September 2025

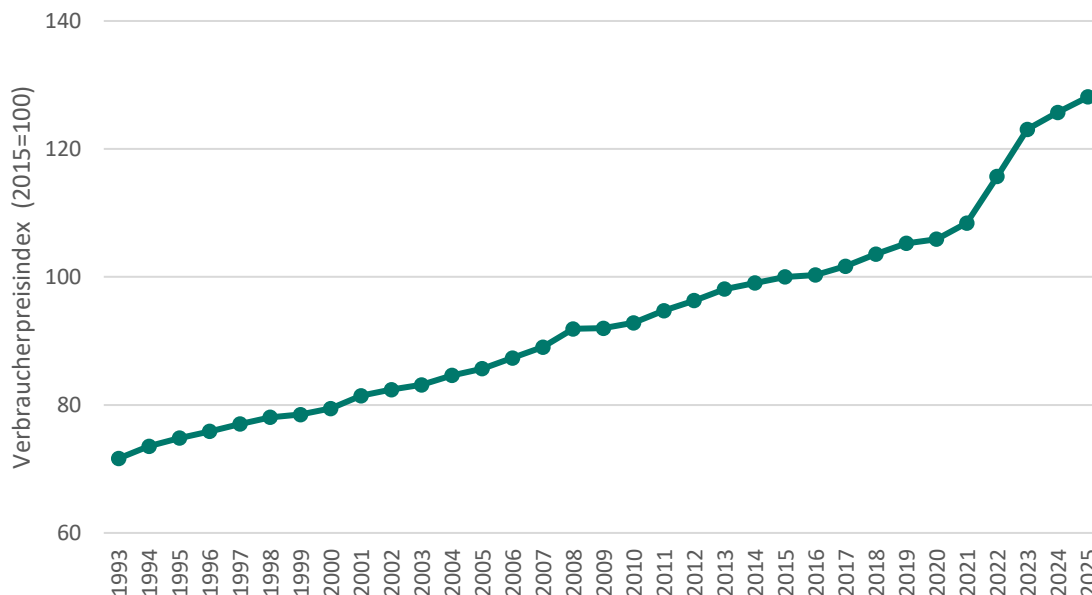


Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten des Statistischen Bundesamt (2025b). 2025er Werte auf Basis vorläufiger Monatswerte bis September 2025.

Aber nicht nur die Energiekosten sind im Laufe des letzten Jahres stark angestiegen, sondern auch die allgemeinen Verbraucherpreise. Diese erreichten zuletzt – bei einer Teuerungsrate von fast 7,5 Prozent jeweils im Jahr 2022 und 2023 – ebenfalls einen unerwartet hohen Stand (Abbildung 4-3). Verglichen zu 1993 haben sich die Verbraucherpreise fast verdoppelt. Dabei wird die Automatenwirtschaft gleich doppelt betroffen: Zum einen durch die steigenden Kosten in verschiedenen Bereichen, und zum anderen durch eine sinkende Nachfrage, da auch die Kund*innen von der Inflation betroffen sind und dadurch weniger Geld in der Tasche haben, um an Glücksspielen teilzunehmen.

Abbildung 4-3

Relative Entwicklung des Verbraucherpreisindex in Deutschland, Basisjahr Juni 2015 (=100), 1993 bis September 2025

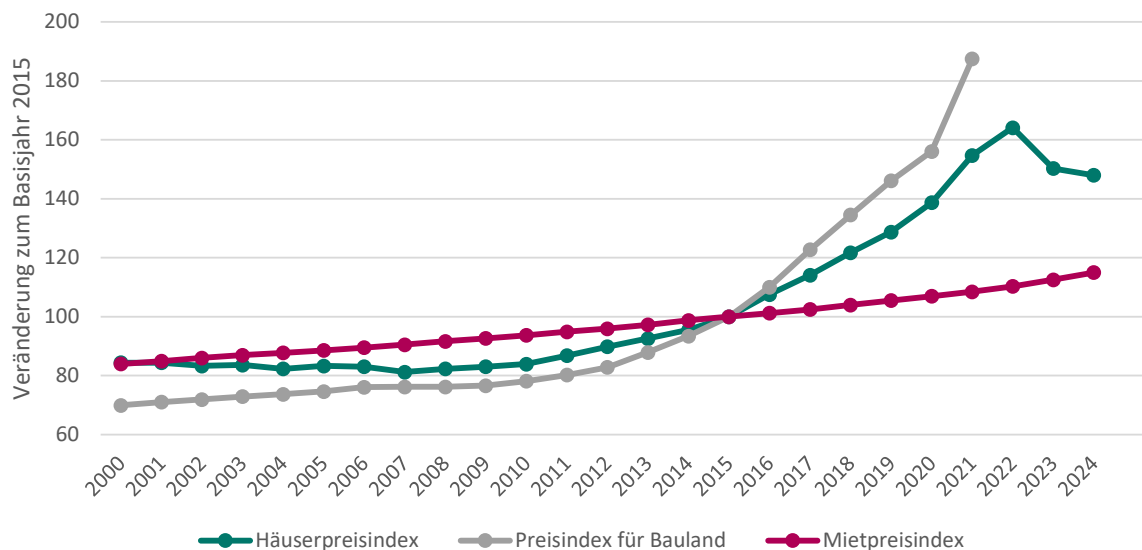


Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von (Statistisches Bundesamt, 2025c). 2025er Wert basierend auf den vorläufigen Monatswerten bis September 2025

Auch in anderen Feldern müssen Unternehmen der Automatenwirtschaft mit zunehmend höheren Betriebskosten kalkulieren. Seit Jahrzehnten steigen die Kosten für Miete und Immobilien deutschlandweit kontinuierlich an, wie Abbildung 4-4 veranschaulicht. Im Vergleich zum Jahr 2000 stiegen die durchschnittlichen Mietpreise bis 2024 um mehr als ein Drittel. Ähnlich ist die Entwicklung bei den Kaufpreisen von Immobilien, die sich zwischen 2000 und 2022 fast verdoppelten, bevor sie 2023 und 2024 wieder leicht fielen. Zudem stiegen die Kaufpreise von Bauland 2021 um etwa 250 Prozent im Vergleich zu 2000. Zwar bestehen Unterschiede auf regionaler Ebene und zwischen verschiedenen Mietarten, bspw. stiegen Mieten in Städten stärker als in ländlichen Gebieten und Mieten für Neuverträge im Einzelhandel fielen während der COVID-19-Pandemie (Feld, et al., 2025; Oberst & Voigtländer, 2023; Sagner & Voigtländer, 2025). Dennoch ist zu erwarten, dass sich die allgemeine Preissteigerung auf dem Miet- und Immobilienmarkt auch auf die Kosten der Automatenwirtschaft auswirkt.

Abbildung 4-4

Relative Entwicklung der Preise für Miete, Immobilien und Bauland in Deutschland, Basisjahr 2015 (=100), 2000-2024



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von (Statistisches Bundesamt, 2025d).

Ein weiterer wichtiger Kostenpunkt für Unternehmen der Automatenwirtschaft sind Abgaben im Rahmen der Vergnügungsteuer, bei der es in den vergangenen drei Jahrzehnten zu signifikanten Änderungen in der Ausgestaltung kam. Die Vergnügungsteuer entfällt in Deutschland vor allem auf Veranstaltungen wie Filmvorführungen und Tanzveranstaltungen sowie auf den Betrieb von Geldspielgeräten.³ Rechtsgrundlage bilden die Kommunalabgabengesetze bzw. Vergnügungsteuergesetze der Länder, wobei Gemeinden die Bemessungsgrundlage und den Steuertarif eigenständig bestimmen können (Landesregierung Baden-Württemberg, 2005; Senat der Freien und Hansestadt Hamburg, 2005; BMF, 2019). Seit 2005 orientieren sich die Kommunen bei der Besteuerung von Geldspielgeräten dabei zunehmend am Brutto- bzw. Nettokassenbestand eines Spielgeräts als Bemessungsgrundlage (Broer, 2020). Inwiefern sich dies auf die Kosten der Automatenunternehmen ausgewirkt hat, wird näher in Abschnitt 5.2 untersucht.

COVID-19-Pandemie

Von März 2020 bis 2022 war die COVID-19-Pandemie ein maßgeblicher Einflussfaktor auf die Automatenwirtschaft. Unmittelbar betroffen war die Branche von Kontakt- und

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

Hygienebeschränkungen, die bis in das Frühjahr 2022 andauerten und je nach Bundesland unterschiedlich streng gehandhabt wurden. Gaststätten und Spielhallen mussten wiederholt monatelang schließen, was mit deutlichen Umsatzeinbußen verbunden war. Zusätzlich war auch eine zögerliche Rückkehr der Kund*innen zu beobachten, da insbesondere Risikopatient*innen aufgrund eines weiterhin erhöhten Infektionsrisikos auch nach der Öffnung von Gaststätten und Spielhallen zunächst fernblieben.

Auch auf das generelle Nachfrageverhalten nach Glücksspiel hatte die Pandemie einen Einfluss, der in zwei separate Effekte unterteilt werden kann: Einerseits spielten deutsche Haushalte aufgrund von Schließungen der Gaststätten und Spielhallen sowie wegen sinkender Haushaltseinkommen weniger. Andererseits sorgten die Zunahme von Online-Aktivitäten während der Pandemie für die Substitution von terrestrischem durch Online-Glücksspiel (Georgiadou, et al., 2021) (Abbildung 4-6).

Insbesondere das geänderte Nachfrageverhalten wird die Automatenwirtschaft über kurzfristige Effekte hinaus beeinflussen. Hinzu kommt, dass auch nach der Lockerung bzw. Aufhebung der Maßnahmen Unternehmen Schwierigkeiten haben, Personal zu finden und zu binden, da sich viele Mitarbeitende während der Schließungen anderen Tätigkeiten, beispielsweise im Onlinehandel, zugewendet haben (Jansen, 2022). Das Saldo zwischen Beschäftigten, die Berufe im Tourismus-, Hotel- oder Gaststättengewerbe verlassen haben, und denen, die hinzugekommen sind, war mit fast 100.000 Beschäftigten das höchste unter den verschiedenen Branchen. Auch im Jahr 2021 lag das Saldo weiterhin bei rund 70.000, womit das Saldo dieses Berufsbereichs weiterhin an der Spitze lag, sowohl absolut als auch relativ zur Gesamtzahl der Beschäftigten der jeweiligen Branche. Auch wenn sich diese Situation in den darauffolgenden zwei Jahren etwas verbessert hat, ist das Saldo weiterhin positiv. Die Tourismus-, Hotel- oder Gaststättenberufe weisen zudem die höchste Mobilitätsrate aller Berufsgruppen auf (BA, 2021; BA, 2022; BA, 2023; BA, 2024).

Zusätzlich wirkt sich die Pandemie langfristig indirekt aus, indem sie das Kneipensterben forciert, worauf im nächsten Absatz im Detail eingegangen wird.

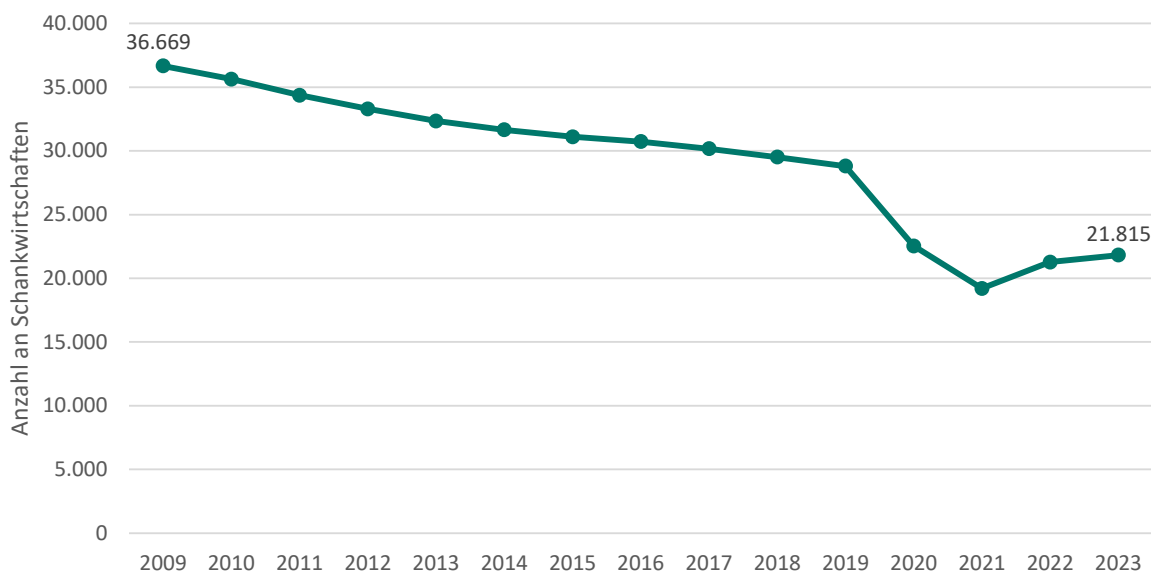
Kneipensterben

Nicht erst seit der COVID-19-Pandemie wirkt sich das bundesweit fortschreitende Kneipen- und Gaststättensterben auf die Automatenwirtschaft aus. Diese Orte dienen neben Spielhallen als zentraler Aufstellort legaler Geldspielgeräte. Nach Angaben des Statistischen Bundesamts sinkt jedoch die Anzahl der Schankwirtschaften und Kneipen – und damit der Aufstellorte – stetig. Während im Jahr 2009 noch 36.669 umsatzsteuerpflichtige Betriebe existierten, gab es 2021 nur noch 19.201

Schankwirtschaften und Kneipen. Auch wenn sich die Branche nach der COVID-19-Pandemie wieder etwas erholte, gab es im Jahr 2023 mit 21.815 immer noch bedeutend weniger Schankwirtschaften als es im Jahr 2019 der Fall war, wie Abbildung 4-5 veranschaulicht (Statistisches Bundesamt, 2025a).

Abbildung 4-5

Anzahl der umsatzsteuerpflichtigen Schankwirtschaften in Deutschland, 2009-2023



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Statistisches Bundesamt (2025a).

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

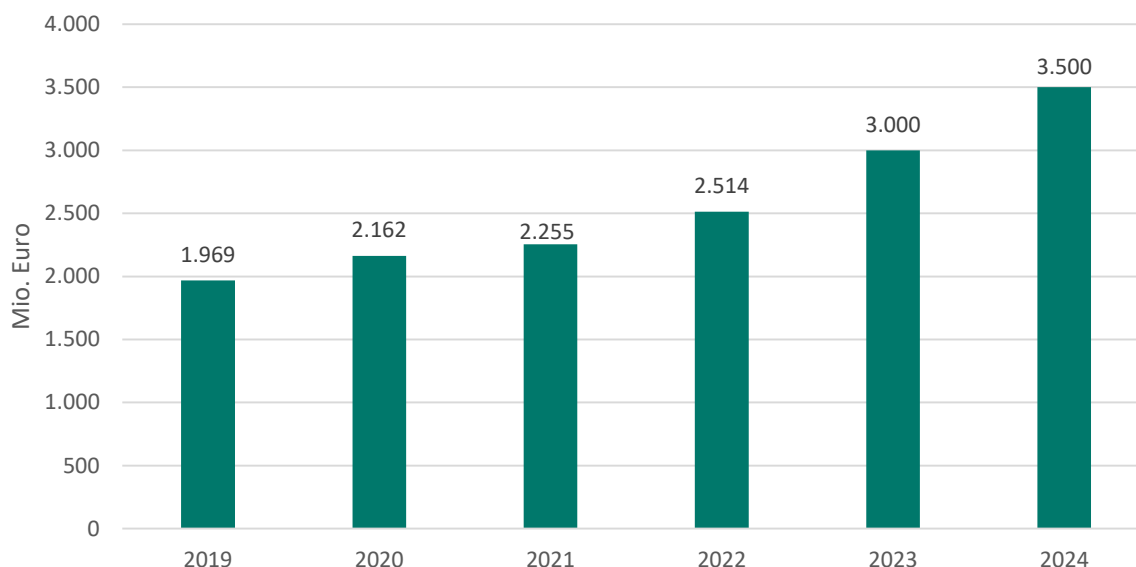
Digitale Konkurrenz

Die verstärkte Digitalisierung der letzten Jahrzehnte ist auch im Glücksspiel vorangeschritten und hat den Markt nachhaltig verändert. Obwohl Deutschland bis zum GlüStV 2021 vergleichsweise restriktive Regulierungen hatte, verzeichnete bereits Anfang der Nullerjahre das Online-Segment in Deutschland ein erhebliches Wachstum. So gehen Schätzungen aus dem Jahre 2005 von Einsätzen in Online-Glücksspielen in einer Gesamthöhe von 3,3 Mrd. Euro allein in Deutschland aus. Aufgrund der restriktiven Regulierungen wird geschätzt, dass 81 Prozent davon von nicht-regulierten Anbietern erwirtschaftet wurden (Goldmedia GmbH, 2006). Die nicht-regulierten Anbieter konnten meist durch

eine Lizenz aus einem anderen EU-Land trotz nationaler Regulierungen oder Verbote in Deutschland agieren, was die Quantifizierung erschwert. Branchenexpert*innen zufolge überschneiden sich die Zielgruppen von Online-Spielangeboten und Geldspielgeräten in Spielhallen und der Gastronomie zum Teil und je nach Spielmotiv (vgl. Abschnitt 3.1), sodass der Druck durch die digitale Konkurrenz auf die Automatenwirtschaft steigt.

Seit Inkrafttreten des neuen GlüStV 2021 sind nun bundesweite Lizenzen für kommerzielle Anbieter von virtuellem Automatenspiel, Online-Poker und Online-Casinospielen möglich. In Folge dessen wurden bis Juli 2025 38 Erlaubnisse für virtuelle Automatenspiele bzw. 5 Erlaubnisse für Onlinepoker erteilt (Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder, 2025b). Im Jahr 2024 betrugen die Bruttospielerträge, die mit Online-Angeboten gemacht wurden, 3.500 Mio. Euro, was einen Anstieg von etwas über 75 Prozent verglichen zu 2019 darstellt, wie in Abbildung 4-6 dargestellt ist. Dies kann die Nachfrage nach Geldspielgeräten weiter reduzieren und den Handlungsspielraum der Automatenwirtschaft weiter verengen.

Abbildung 4-6
Bruttospielerträge von Online-Angeboten in Mio. Euro, 2019-2024



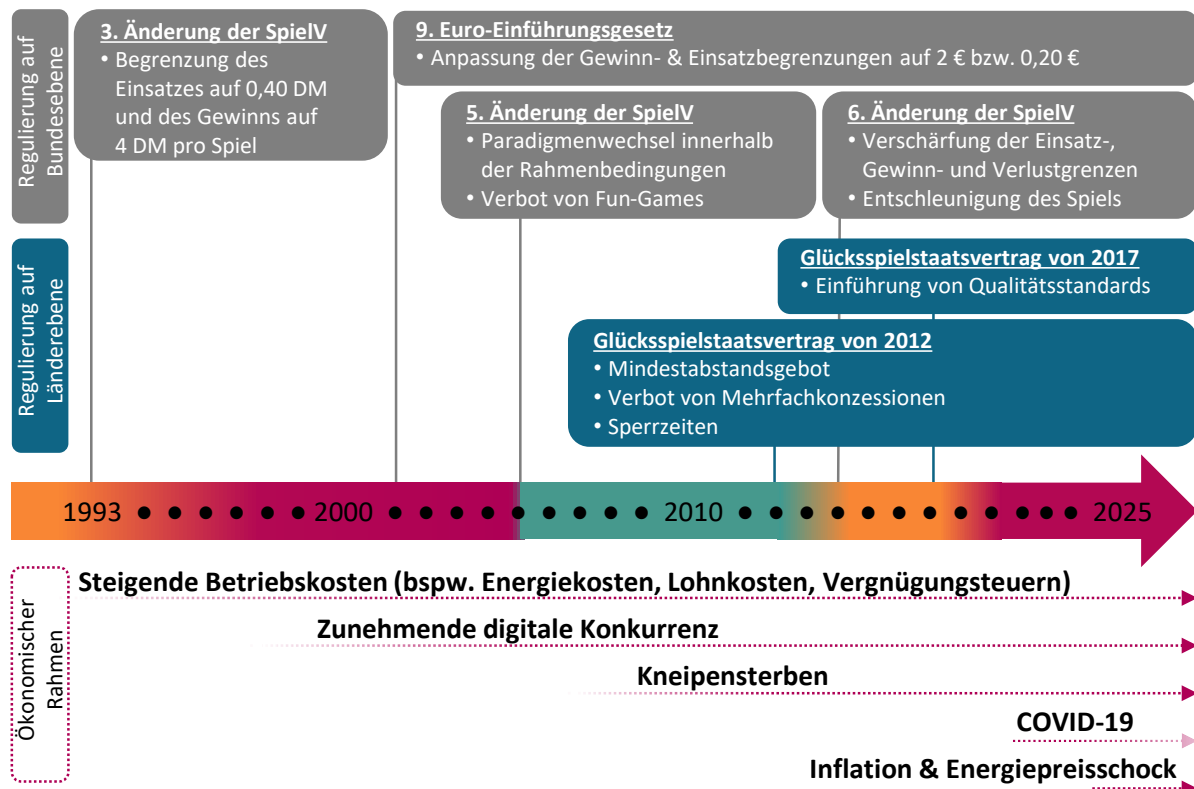
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (2021; 2022; 2023) und Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder (2024; 2025a).

4.3 Der Handlungsspielraum zwischen rechtlichen und ökonomischen Einflüssen

In der Gesamtbetrachtung der rechtlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen kann die Entwicklung der Automatenwirtschaft seit 1993 in die folgenden vier Phasen unterteilt werden, die in Abbildung 4-7 grafisch veranschaulicht werden.

Abbildung 4-7

Zeitstrahl zur Entwicklung der Rahmenbedingungen in der Automatenwirtschaft



Quelle: eigene Darstellung.

- **1993-2006:** Seit Anfang der 1990er-Jahre verschlechterte sich die wirtschaftliche Situation der Branche. Ursache waren veraltete Regulierungen, welche die Spielgestaltung stark begrenzten und somit den zunehmenden Konkurrenzdruck durch illegale Angebote und Onlinespiele auslösten bzw. verschärfen. Die Regulierung von bis heute geltenden Preisen in Form der Obergrenzen für Einsatz- und Gewinnmöglichkeiten wurde geschaffen. Bereits in diesem Zeitraum begann durch einen Anstieg der Betriebskosten und die zunehmende Konkurrenz durch digitale Angebote der Druck auf die Unternehmen zu wachsen.

- **2006-2012:** Der Gesetzgeber passte die Vorschriften in Bezug auf Produkteigenschaften, das Angebot, und über die Spieldauer auch die Preise mit dem Ziel der Kanalisierung zum legalen und überwachten Glücksspiel an, was der Automatenwirtschaft einen größeren Handlungsspielraum ermöglichte. Die Einsatz- und Gewinnobergrenzen von 1993 blieben dabei bestehen.
- **2012-2018:** Mit dem GlüStV 2012 und der sechsten Novellierung der Spielverordnung 2014 kam es zu einer Regulierungsverschärfung. Wegen Übergangsfristen wirkten die neuen gesetzlichen Vorgaben erst verzögert. Gleichzeitig ging die Angebotsfläche für Geldspielgeräte in der vergangenen Dekade im Zuge des zunehmenden Kneipensterbens und die das Angebot in Spielhallen quantitativ begrenzenden Regelungen des GlüStV zurück.
- **Seit 2018:** 2018 liefen die letzten Übergangsfristen der sechsten Novellierung der Spielverordnung aus, welche das Angebot in Spielhallen und die Produkteigenschaften der Automaten strenger reguliert. Im November 2019 bedeutete die Reduzierung der Gerätezahl in Gaststätten einen weiteren deutlichen Einschnitt. 2020 verschärfte sich die Situation durch den Ausbruch der COVID-19-Pandemie und die resultierenden Lockdowns drastisch. Hinzu kam der sprunghafte Anstieg der Energiepreise und die steigende Inflation infolge des Ukrainekriegs in 2022. Die COVID-19-Pandemie und die seit 2021 mögliche Lizenzierung von Online-Angeboten sorgt zudem für eine zunehmende Wahrnehmung der online angebotenen Alternativen.

Damit wird die Branche aktuell in einem schwierigen Marktumfeld von strikten rechtlichen Rahmenbedingungen begrenzt, in denen u. a. die Einsatz- und Gewinnobergrenzen von 1993 weiterhin gültig sind.

5. Empirische Auswertungen

Um zu untersuchen, wie sich die Automatenwirtschaft im Kontext der rechtlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen entwickelt hat, wurden empirische Untersuchungen von Kennzahlen der Automatenwirtschaft angestellt. Dafür wurden verschiedene Quellen herangezogen:

- Seit über 30 Jahren erhebt das IFH Köln (ehemals FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung) jährlich in einem Betriebsvergleich Kennzahlen von Automatenunternehmen. Diese umfassen unter anderem durchschnittliche Kasseninhalte und Kostenstrukturen der befragten Unternehmen (vgl. FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung, 1993-2008, bzw. IFH Köln, 2009-2024). Für den vorliegenden Bericht wurden die Daten insbesondere in Hinblick auf verschiedene Kostenpositionen ausgewertet.
- In der Untersuchung „Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland“ vom Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. erheben Trümper und Heimann seit den 1990er-Jahren alle zwei Jahre Informationen unter anderem zur Anzahl der Geldspielgeräte in Spielhallen und Gaststätten auf Bundeslandebene. In der Untersuchung werden in der Regel Angaben von Ordnungs-, Gewerbe- und Steuerämtern aus Kommunen mit über 10.000 Einwohner*innen ausgewertet. Dabei können keine Zahlen für Geldspielgeräte in der Gastronomie in Bayern ausgewiesen werden, da hierzu keine Daten vorliegen. Außerdem werden auf Grundlage der Anzahl an Geldspielgeräten und der durch das IFH Köln erhobenen durchschnittlichen Spieleraufwendungen Kasseninhalte u. a. je Bundesland und unterschieden nach Spielhallen und gastronomischen Angeboten berechnet (vgl. Trümper & Heimann, 1997-2020 und Arbeitskreis gegen Spielsucht, 2023). Für die nachfolgenden Auswertungen wurden die Statistiken dieser Untersuchung aus dem Archiv des VDAI digitalisiert und ausgewertet. Diese Untersuchung wurde ab dem Stichjahr 2024 von IW Consult fortgeführt.
- In den jährlichen Wirtschaftsstudien von Vieweg sowie IW Consult werden seit 2007 aktuelle Entwicklungen in der Automatenwirtschaft beleuchtet, Kennzahlen dargestellt und in den wirtschaftlichen und rechtlichen Kontext eingeordnet. Die Studien basieren vorrangig auf den beiden zuvor genannten Quellen, wobei u. a. Hochrechnungen für Deutschland inklusive der Geldspielgeräte in Kommunen mit weniger als 10.000 Einwohner*innen und in der bayerischen Gastronomie vorgenommen werden. Im Vergleich zur Untersuchung „Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland“ sind die in diesen Studien enthaltenen Daten weniger feingliedrig und zeitlich eingeschränkter.

- Aus Konsistenzgründen beruhen die nachfolgenden Analysen vorwiegend auf den genannten Quellen. Weitere Datenerhebungen und Sekundärliteratur, wie beispielsweise Daten vom Statistischen Bundesamt, wurden bei Bedarf hinzugezogen. Aufgrund von Hochrechnungen können Differenzen in den Kennzahlen zwischen Datenquellen auftreten.

Nachfolgend wird in den empirischen Auswertungen ein enger Zusammenhang zwischen den Kennzahlen der Automatenwirtschaft und den rechtlichen Rahmenbedingungen herausgearbeitet, der auf Bundes- sowie Länderebene besteht (Abschnitt 5.1). Neben den rechtlichen Rahmenbedingungen üben ökonomische Faktoren einen zunehmenden Druck auf die Automatenwirtschaft aus, was anhand steigenden Betriebs- und Lebenshaltungskosten, dem Kneipensterben, der Zunahme digitaler Angebote, der COVID-19-Pandemie sowie der Inflation und dem Energiepreisschock veranschaulicht wird (Abschnitt 5.2). Anbieter von Geldspielgeräten würden in einem nicht-regulierten Markt anhand von Änderungen der Preise, der angebotenen Menge und von Anpassungen der Produkteigenschaften auf diese Herausforderungen reagieren. Die gesetzlichen Vorschriften schränken jedoch den Handlungsspielraum der Unternehmen in Bezug auf diese Stellschrauben ein (Abschnitt 5.3).

5.1 Die Branche als Spielball der Regulierungen

Die Entwicklung der Anzahl an Geldspielgeräten zeigt einen deutlichen Zusammenhang mit den geltenden Regulierungen auf. Nachdem die Anzahl an Geldspielgeräten seit den 1990er-Jahren fiel, wurden ab 2006 mit Einführung der fünften Änderung der Spielverordnung mehr Geldspielgeräte aufgestellt (Abbildung 5-1), verdrängten die illegal betriebenen Fun-Games bis 2010 fast vollständig und kanalisiert deren Nachfrage erfolgreich zum legalen Spielangebot. Mit dem Rückgang der Fun-Games nahm die Anzahl an angebotenen Geldspielgeräten zu, wie Abbildung 5-1 verdeutlicht.

Die Einführung des GlüStV 2012 bremste das Wachstum der Anzahl an Geldspielgeräten deutlich. Dazu trugen die im GlüStV 2012 enthaltenen Mindestabstandsregelungen und das Verbot von Mehrfachkonzessionen sowie zusätzliche Einschränkungen aufgrund von sehr unterschiedlichen landesgesetzlichen Vorgaben wie Bewirtungsverbote, Mindestabstände zwischen Spielhallen und Kinder- und Jugendeinrichtungen, Verlängerungen der Sperrzeiten und eine über die Spielverordnung hinausgehende Begrenzung der Geräteanzahl (12 auf 8 Geräte) und der Pflicht zur Einzelaufstellung bei. Als das Ende der Übergangsfrist im November 2019 näher rückte, begann die Anzahl der Geldspielgeräte zu sinken.

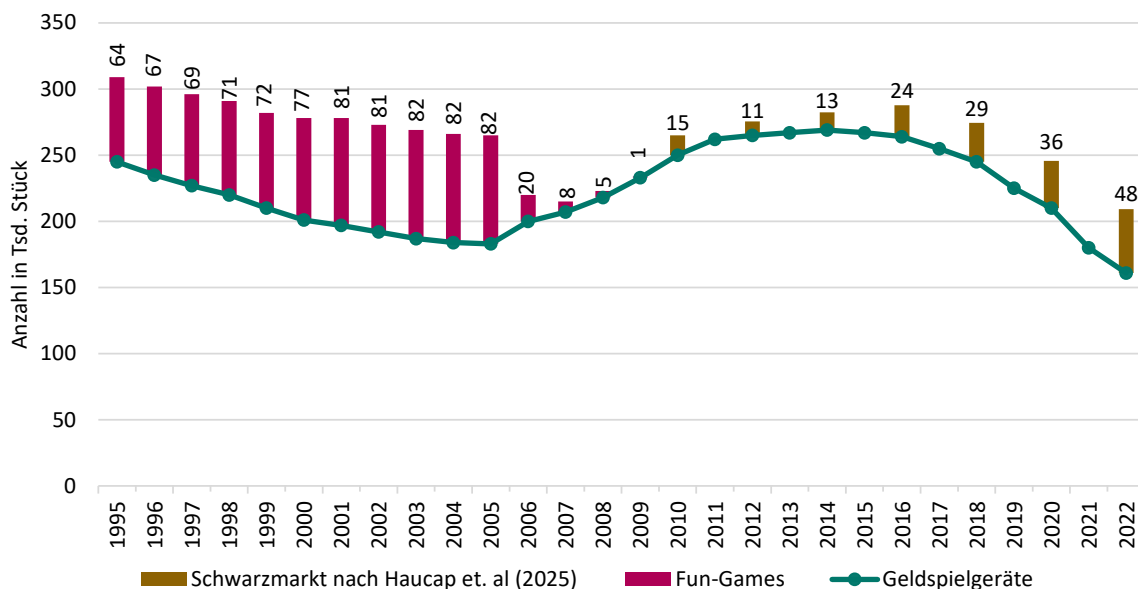
In gastronomischen Betrieben wurde ab 2006 der Rückgang an Geldspielgeräten durch die Erlaubnis von drei statt zwei Geldspielgeräten abgebremst, aber nicht aufgehalten. Grund hierfür könnte

gewesen sein, dass der generelle Trend des Kneipensterbens stärker gewirkt hat. Seit dem Auslaufen der Übergangsfrist im Rahmen der sechsten Novellierung der Spielverordnung im November 2019 sind erneut nur zwei Geldspielgeräte erlaubt, was zu einer weiteren Reduzierung in der Anzahl an Geldspielgeräten in gastronomischen Betrieben führte.

Der Zusammenhang der Anzahl an Geldspielgeräten und der Entwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen ist konsistent mit anderen Untersuchungen, zufolge derer die Anzahl der illegal angebotenen Geldspielgeräte in Zeiten umfassender gesetzlicher Regulierungen besonders hoch ist. Nach dem Rückgang 2006 nimmt ihr Anteil seit der Verschärfung gesetzlicher Vorschriften seit 2016 wieder zu (Fritz, Haucap, & Thorwarth, 2023; Fritz D. , Haucap, Schweinsberg, & Torwarth, 2025). Schätzungen zufolge könnte der Anteil des Schwarzmarktes zwischen 45 und 62 Prozent im Jahr 2026 betragen, sollten die Regulierungen nicht angepasst werden. Ebenfalls deuten Begehungen von Spielorten und gastronomischen Angeboten in den Jahren 2020 bis 2022 darauf hin, dass die illegalen Fun-Games heute eine „Renaissance“ erleben. Expert*innen bringen diese Entwicklung in Zusammenhang mit der Reduzierung der erlaubten Geldspielgeräte und des reduzierten Spielspaßes aufgrund zu starker Einschränkungen (Trümper J. , 2021; Trümper J. , 2022; Junge, Linke, Ohlsen, & Schmucker, 2023).

Abbildung 5-1

Anzahl an Geldspielgeräten und illegalen Glücksspielautomaten in Deutschland, 1995-2022



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von ifo Institut (2016), IFH Köln (2022), Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. (2023), Haucap et al. (2025) und IW Consult (2024), eigene Berechnungen.

Insgesamt mussten Unternehmen der Automatenwirtschaft in der Vergangenheit wiederholt auf starke rechtliche Veränderungen reagieren, die sich unmittelbar auf ihre Wirtschaftlichkeit niederschlugen. Gleichzeitig gelten unveränderte Richtwerte zu Gewinn- und Einsatzobergrenzen, die seit 1993 nicht angepasst wurden. Wegen ihrer großen Abhängigkeit vom rechtlichen Kontext kann die Automatenwirtschaft daher als Spielball der Regulierungen angesehen werden.

5.2 Externe Faktoren erhöhen Druck auf die Automatenwirtschaft zusätzlich

Neben den rechtlichen Rahmenbedingungen wirken sich die in Abschnitt 4.2 dargestellten ökonomischen Entwicklungen auf die Automatenwirtschaft aus. Darunter fallen langfristige Trends wie das Kneipensterben und die steigende digitale Konkurrenz, die seit Inkrafttreten des GlüStV von 2021 zum Teil legalisiert wurde und den Druck auf die Branche kontinuierlich erhöhen. Hinzu kommen aktuelle und akute Entwicklungen wie die steigenden Betriebskosten, die zuletzt insbesondere von den sprunghaft gestiegenen Energiepreisen und der damit einhergehenden Inflation getrieben waren, und die COVID-19 Pandemie. Auch wenn es weiterhin unklar ist, wie sich gewisse aktuelle Ereignisse wie die COVID-19 Pandemie langfristig auf die Automatenwirtschaft auswirken werden, so haben sie ohne Zweifel kurzfristige Einflüsse auf die aktuelle Situation der Automatenwirtschaft. Für Geschehnisse am aktuell beobachtbaren Rand muss daher auf Parallelen zu anderen Branchen oder auf Prognosen aus der Sekundärliteratur zurückgegriffen werden.

Energiekosten und Inflation

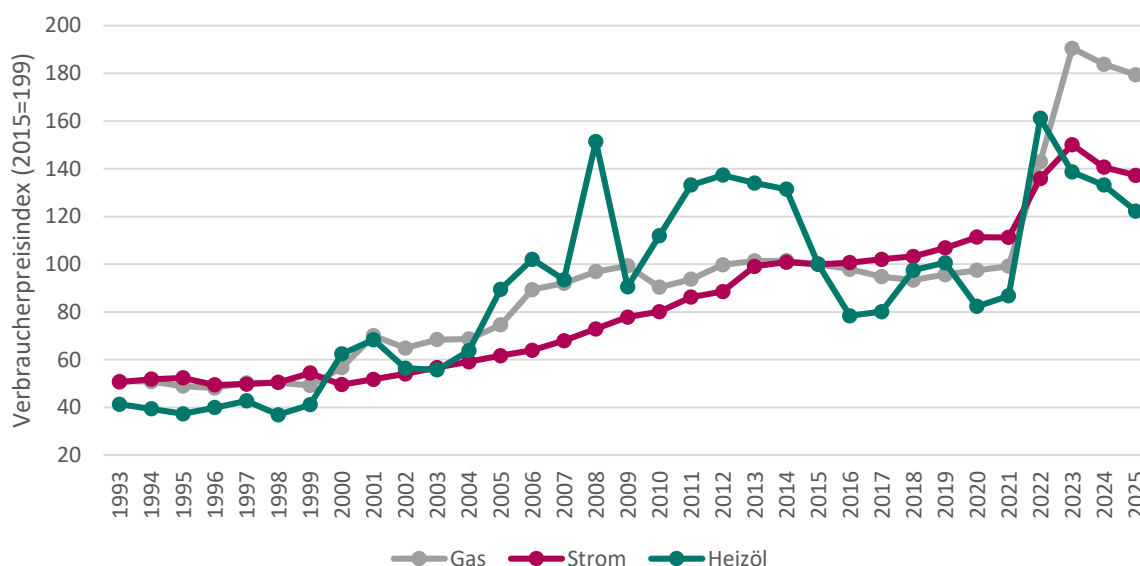
Während rechtliche Rahmenbedingungen wie Richtwerte zum Einsatz und Gewinn pro Spiel nur periodisch angepasst werden, steigen Betriebskosten ständig und setzen die Automatenwirtschaft in verschiedenen Dimensionen unter Druck. Die Lebenshaltungskosten in Deutschland sind seit Beginn der 1990er Jahre kontinuierlich gestiegen (vgl. Abbildung 4-3). Im Ergebnis verringern inflationsbedingte und dem generellen Wirtschaftswachstum folgende Personalkosten sowie höhere Fixkosten den ökonomischen Spielraum der Branche jährlich.

Insbesondere der Krieg in der Ukraine hat historisch hohe Teuerungsraten über sprunghaft gestiegenen Energiepreisen ausgelöst. Betroffen waren verschiedene Energieträger, die grundlegend für den Betrieb von Geldspielgeräten und Spielhallen sind und bis heute nicht wieder zum Vorkriegsniveau zurückgekehrt sind (vgl. Abbildung 5-2 und Abbildung 5-3). Die Industriestrompreise stiegen 2022 um mehr als 20 Prozent im Vorjahresvergleich an. 2023 und 2024 stiegen sie weiter an,

wenn auch nur minimal, und blieben mit etwa 20,5 Cent pro kWh auf einem relativ hohen Niveau. Nachdem die Strompreise privater Haushalte zwischen 2008 und 2020 um etwa 40 Prozent gestiegen waren, stiegen sie bis 2023 überdurchschnittlich stark um weitere 34 Prozent, bevor sie 2024 wieder leicht fielen auf etwas unter 40 Cent pro kWh. Die Preise für leichtes Heizöl verdoppelten sich von 2021 bis 2022 nahezu. Auch wenn sie in den Folgejahren wieder abnahmen, befinden sich die Preise für leichtes Heizöl sowohl für den Großhandel als auch für den Verbraucher weiterhin auf einem hohen Level. Auch die Erdgaspreise für Unternehmen erhöhten sich seit 2021 überdurchschnittlich stark auf 7,15 Cent pro kWh in 2023; diese reduzierten sich jedoch in 2024 wieder auf 5,70 Cent pro kWh. Bei den Erdgaspreisen für Haushalte ist noch keine Trendumkehr absehbar – diese haben sich von 2020 bis 2024 verdoppelt auf 12,18 Cent pro kWh.

Abbildung 5-2

Verbraucherpreisindex für Strom, Gas und Heizöl, Basisjahr Juni 2015 (=100), Juni 1993 bis Juni 2025



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von (Statistisches Bundesamt, 2025b).

Lohnniveau

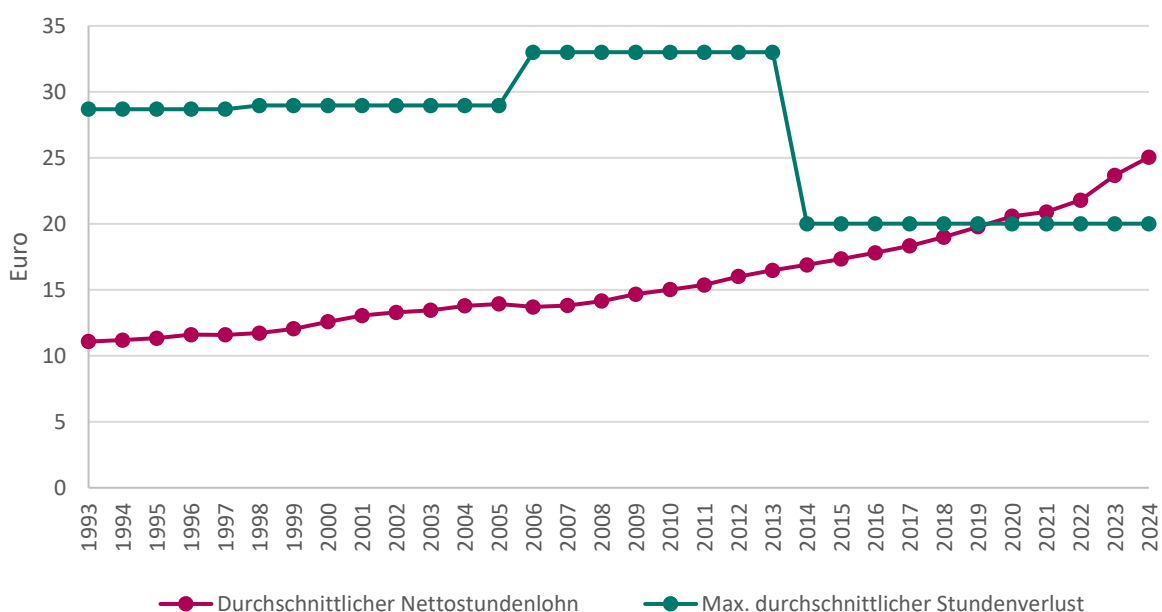
Der Anstieg der Lebenshaltungskosten in Deutschland (vgl. Abschnitt 4.2) geht einher mit steigenden Löhnen. Beispielsweise lag der durchschnittliche Nettostundenlohn je Arbeitnehmer*in in Deutschland im Jahr der letzten Anpassung des maximalen Spieleinsatzes (1993) bei 11,08 Euro, während es 2020 – vor Beginn des Krieges in der Ukraine – 20,57 Euro und 2024 25,05 Euro waren.

Damit liegt der durchschnittliche Nettostundenlohn seit 2020 über dem maximalen durchschnittlichen Stundenverlust, den Spieler*innen beim Spiel an Geldspielgeräten erleiden dürfen. Dieser wurde 2014 von 33 Euro pro Stunde auf 20 Euro pro Stunde herabgesetzt, womit der durchschnittliche

Nettostundenlohn 2024 mehr als 5 Euro über dem maximalen durchschnittlichen Stundenverlust lag (Abbildung 5-3). Für die Spieler*innen vermindert sich mit der Reduzierung die Attraktivität der PTB-zugelassenen Geldspielgeräte, die auch durch den subjektiven „Nervenkitzel“, um Geld zu spielen, bestimmt wird. Wenn der Spieleinsatz nicht mehr als eine signifikante Größe wahrgenommen wird, verliert das Spiel für viele Spieler*innen seinen Reiz (Wulfert, Franco, Williams, Roland, & Maxson, 2008).

Abbildung 5-3

Entwicklung des durchschnittlichen Nettostundenlohns und des maximalen durchschnittlichen Stundenverlusts, 1993-2024



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Statistisches Bundesamt (2025c) und 6. Änderung der SpielV.

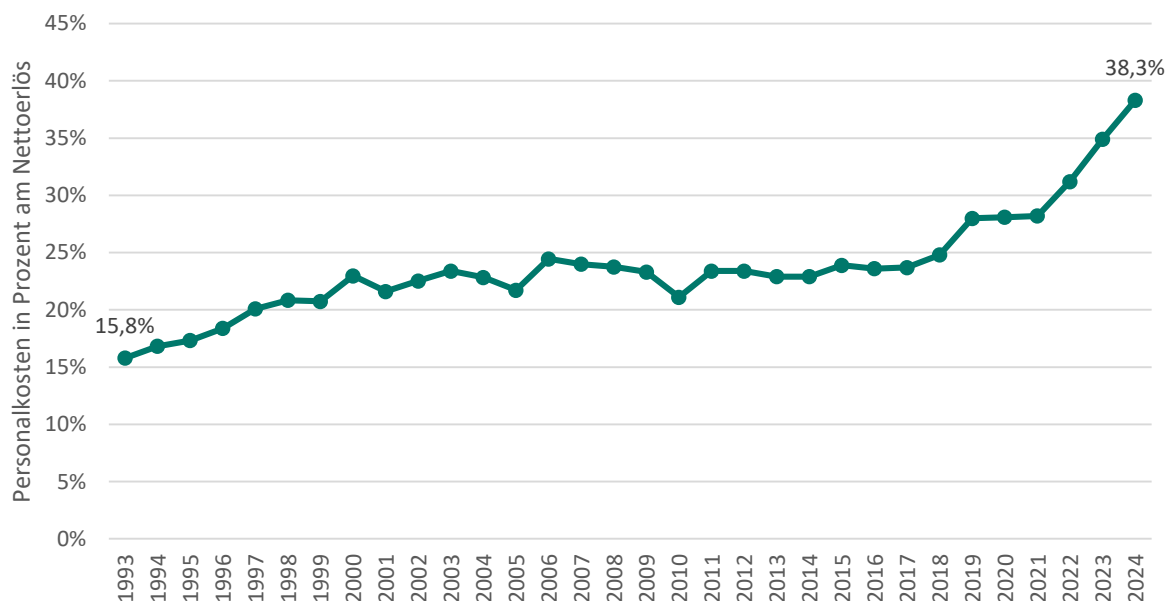
Typischerweise steigen Löhne zeitversetzt zur Inflation. Nach dem Einsetzen einer hohen Inflation verfügen Verbraucher*innen demnach bis zur Anpassung ihrer Löhne an die inflationsbedingte Preissteigerung real über ein geringeres Einkommen, was bedeutet, dass Spieler*innen kurz- bis mittelfristig insgesamt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

Auf Seite der Anbieter*innen bedeuten steigende Personalkosten zudem eine Belastung – insbesondere dann, wenn die dadurch steigenden Betriebskosten nicht durch die Anhebung der Preise ausgeglichen werden können. Mit Hilfe der Umfragedaten des Betriebsvergleichs vom IFH Köln lässt sich die Entwicklung der Kostenstruktur der Automatenunternehmen seit 1993 nachvollziehen. Seit diesem Zeitpunkt stieg der Anteil des Nettoerlöses, den Automatenunternehmen für Personalkosten

aufwenden, von 15,8 auf 38,3 Prozent in 2024 (vgl. Abbildung 5-4). Das Wachstum war insbesondere ab 2019 sehr stark. Mit Ausnahme der Coronajahre 2020 und 2021, in denen es praktisch kein Wachstum gab, stiegen die Personalkosten jährlich um mehr als 10 Prozent im Vorjahresvergleich.

Abbildung 5-4

Entwicklung der Personalkosten der Automatenunternehmen, 1993-2024



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Umfragedaten von IFH Köln (1993-2025).

Fixkosten

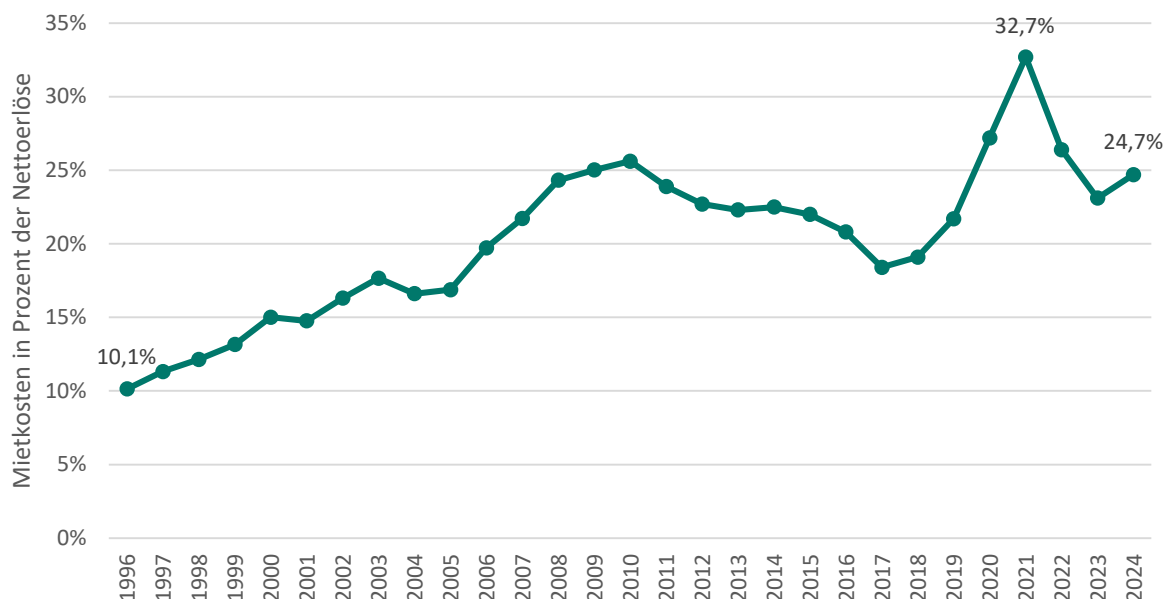
Neben höheren Personalkosten sehen sich Unternehmen steigenden Fixkosten gegenüber. Exemplarisch wird dies in Form von gestiegenen Mieten für Räumlichkeiten, Nebenkosten sowie von höheren Miet- und Leasingkosten für Automaten deutlich (vgl. Abbildung 5-5). Mieten steigen – wie in Abschnitt 4.2 dargestellt – seit Jahrzehnten kontinuierlich. Ebenso fließen Stromkosten, die ebenfalls seit Jahrzehnten und insbesondere seit dem Ausbruch des Ukrainekriegs gestiegen sind, in die Nebenkosten ein. Sichtbar in den Kennzahlen ist auch der starke Einfluss der Pandemie. Zwischen 2019 und 2021 stieg der Anteil dieser Mietkosten gemessen am gesamten Nettoerlös deutlich von 21,7 auf 32,7 Prozent.

Gleichzeitig wirken sich Regulierungen unmittelbar auf die Kostenstrukturen der Automatenanbieter aus. Beispielsweise bewirken Sperrzeiten eine geringere Auslastung pro Geldspielgerät, die Mietkosten pro Geldspielgerät bleiben jedoch gleich. Auch die Reduzierung der Anzahl an aufgestellten Geldspielgeräten bewirkt keine Reduzierung anderer Fixkosten wie der Miete für die Räumlichkeiten. Die Anzahl der aufgestellten Geldspielgeräte fällt ausgehend von 2014 mit einem Bestand von 269.000

Geräten von Jahr zu Jahr signifikant, insgesamt um rund 40 Prozent auf 161.000 Geräte bis Ende 2022 (IW Consult, 2024). Die Regulierungen bewirken so fallende Umsätze für die Anbieter, während Kostenpositionen unverändert bleiben.

Abbildung 5-5

Entwicklung der Miet- und Leasingkosten für Räume, Geldspielgeräte und Nebenkosten pro Betrieb, 1996-2024



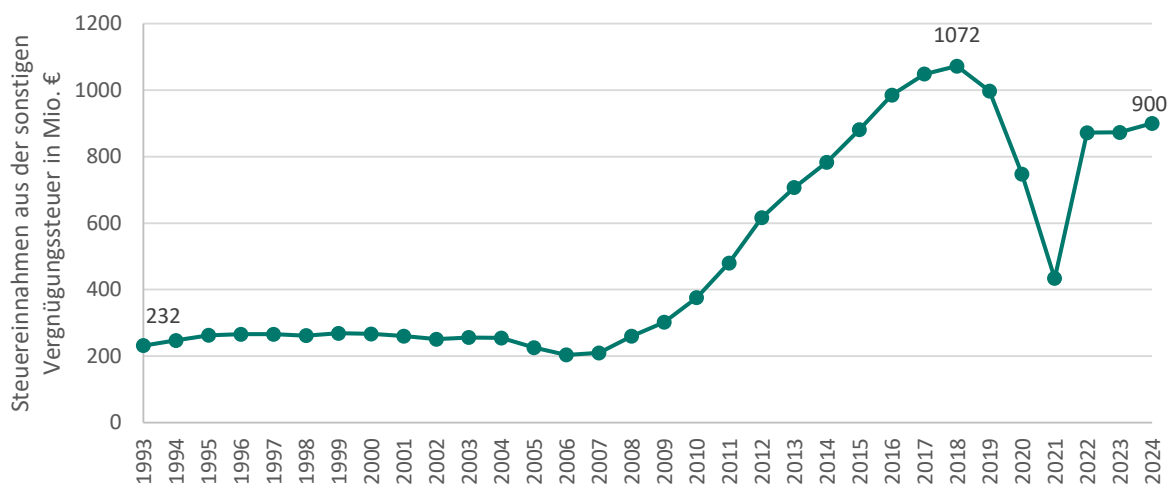
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Umfragedaten von IFH Köln (1993-2025).

Vergnügungsteuern

Aufgrund der häufig umsatzorientierten Bemessungsgrundlage der von den Unternehmen zu erbringenden Vergnügungsteuer profitieren viele Kommunen von den Umsätzen in der Automatenwirtschaft. Dies zeigte sich auch empirisch in den steigenden Steuereinnahmen der Kommunen aus der sonstigen Vergnügungsteuer, die sich meist nahezu vollständig aus der Besteuerung von Geldspielgeräten ergibt (Broer, 2020). Während die Vergnügungsteuern in Deutschland 2009 noch bei 302 Mio. Euro lagen, verdoppelten sie sich bis 2012 auf 616,2 Mio. Euro. Bis 2018 stiegen sie um weitere 74 Prozent auf 1.071,5 Mio. Euro an, bevor die Vergnügungsteuer 2019 erstmals seit 13 Jahren um knapp 7 Prozent sank. 2020 und 2021 war ein starker Rückgang zu beobachten, der im Zusammenhang mit der COVID-19 Pandemie (Schließungen, strenge Hygienemaßnahmen und Zurückhaltung der Bevölkerung bei Freizeitaktivitäten) interpretiert werden muss. Ab 2022 erholten sich die Zahlen teilweise, befanden sich aber auch 2024 mit 900 Mio. Euro weiterhin unter vorpandemischem Niveau.

Abbildung 5-6

Vergnügungssteuer auf Unterhaltungsautomaten, 1993-2024



Anmerkung: Angaben sind exklusive der Vergnügungssteuer auf Bildstreifen.

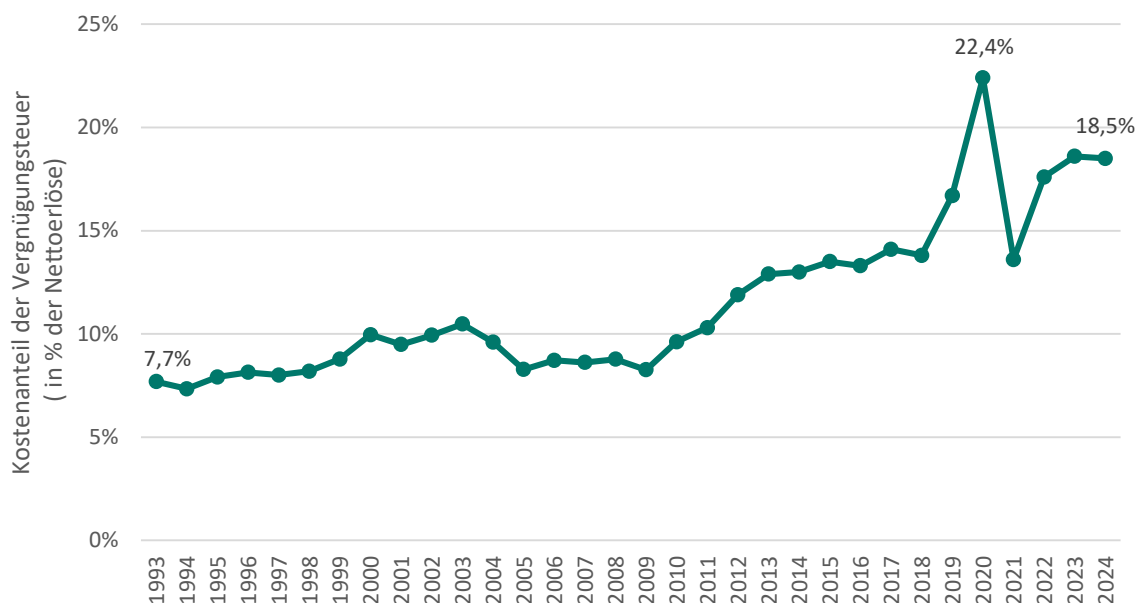
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Statistisches Bundesamt (1993-2022; 2025e).

Lässt man die außergewöhnlichen Pandemieeffekte 2020 und 2021 unberücksichtigt, deuten die aktuellen Zahlen darauf hin, dass sich das jahrelange Wachstum nicht fortsetzt und das Steueraufkommen sich auf einem niedrigeren Niveau stabilisiert. Wären viele Vergnügungssteuersätze in jüngster Zeit nicht angehoben worden, so wäre der absolute Rückgang der Vergnügungssteuereinnahmen durch den oben gezeigten Rückgang des quantitativen Angebots deutlich stärker ausgeprägt.

Der absolute Rückgang der Vergnügungssteuereinnahmen wird durch die Anhebung von Vergnügungssteuersätzen gedämpft. Diese Einnahmequelle wurde bereits in der Vergangenheit vielerorts mithilfe steigender Steuersätze ausgebaut (IFH Köln, 2022). In Berlin wurde der Steuersatz beispielsweise 2011 von 11 Prozent des Bruttospielertrags eines Automaten auf 20 Prozent und 2025 weiter auf 25 Prozent erhöht (BFH, 2018; Abgeordnetenhaus Berlin, 2024). Der Trend zu einer Erhöhung kommunaler Aufwandsteuersätze seit den 2010er Jahren ist mitverantwortlich dafür, dass die Vergnügungssteuer einen zunehmenden Kostenfaktor beim Betrieb von Geldspielgeräten darstellt, wie in Abbildung 5-7 veranschaulicht wird.

Abbildung 5-7

Anteil der Kosten für Vergnügungsteuer in Prozent der Nettoerlöse, 1993-2024



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Umfragedaten von IFH Köln (1993-2025).

Aktuell verschärft sich die Situation zunehmend. Viele Kommunen reagierten und reagieren auf die seit 2017 rückläufigen Umsätze der Betreiber (DIW Econ, 2023) mit einer Anhebung der Vergnügungsteuer, um Einnahmeausfällen in den Haushaltskassen vorzubeugen (Stadt Münster, 2025). Problematisch ist dabei, dass sich die Bemessungsgrundlage der Vergnügungsteuer häufig auf Umsatzkennzahlen bezieht und eine Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation der Betreiber*innen nur teilweise berücksichtigt (IFH Köln, 2022). Gerade in gesamtwirtschaftlich angespannten Situationen, wie zuletzt durch pandemiebedingte Schließungen von Spielhallen und Gaststätten und aktuell durch steigende Energiepreise, bedroht die Vergnügungsteuer – anders als die gewinnorientierte Gewerbesteuer – die Wirtschaftlichkeit von Automatenaufstellunternehmen durch die Zunahme der fiskalischen Belastung (IFH Köln, 2022).

Kneipensterben

Das historisch klassische „Habitat“ der Geldspielgeräte, die Eckkneipe oder andere gastronomische Betriebe, die als sozialer Treffpunkt lokaler Gemeinschaften dienen, verliert seit Jahren gesellschaftlich und damit auch für die Automatenwirtschaft an Bedeutung. Dass die Anzahl der Geldspielgeräte in gastronomischen Betrieben schon seit den 1990er-Jahren zurückgeht, ist unter anderem auf rechtliche Änderungen zurückzuführen, wie in der Diskussion zu Abschnitt 5.1 erläutert. Im Vergleich zum Jahr 2000 fiel die Anzahl der Geldspielgeräte in der Gastronomie bis Anfang 2022 um mehr als die Hälfte (Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V., 2023). Der rückläufige Trend konnte auch durch den

Paradigmenwechsel ab 2006 nicht aufgehalten werden. Stattdessen wurden vermehrt Geldspielgeräte in Spielhallen aufgestellt. Zwischen 2012 und 2018 kam es zu einer leichten Kehrtwende, infolge derer die Anzahl an Geldspielgeräten in der Gastronomie etwa auf das Niveau von 2004 anstieg (Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V., 2023). Seit dem Auslaufen der Übergangsfrist im Rahmen der sechsten Novellierung der Spielverordnung Ende 2019 dürfen in der Gastronomie hingegen nur zwei und nicht mehr drei Geldspielgeräte angeboten werden. Dies schlägt sich in einem drastischen Rückgang der Geldspielgeräte in der Gastronomie nieder, deren Anzahl 2022 einen Tiefststand von rund 51.000 Geldspielgeräten erreichte (IW Consult, 2024).

Neben den rechtlichen Bedingungen wirkt sich der langfristige Trend des Kneipensterbens auf die Automatenwirtschaft aus. Mit dem Rückgang an gastronomischen Angeboten – 2023 gab es nur noch rund 60 Prozent der Kneipen im Vergleich zur Anzahl von 2009 – geht ein Rückgang der Aufstellfläche für Geldspielgeräte einher (vgl. Abbildung 4-5). Gleichzeitig wächst die Relevanz der Systemgastronomie, die 2024 40 Prozent aller gastronomischen Umsätze ausmachte, überdurchschnittlich (Bundesverband der Systemgastronomie e.V., 2025). Dass die Systemgastronomie typischerweise keine Aufstellfläche für Geldspielgeräte bietet, schränkt die Automatenwirtschaft zusätzlich ein. Die abnehmenden Aufstellmöglichkeiten üben zusätzlich zu den Veränderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen einen zunehmenden Druck auf die Automatenwirtschaft aus. Diese ohnehin schon rückläufige Entwicklung wurde in der COVID-19 Pandemie nochmal enorm verstärkt. Zwischen 2019 und 2021 schloss jede dritte Schankwirtschaft. Viele dieser Schließungen stehen vermutlich im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie (DEHOGA Bundesverband, 2022). In den Jahren nach der COVID-19-Pandemie stieg die Anzahl an Schankwirtschaften zwar wieder, liegt aber weiterhin fast 25 Prozent unter dem Niveau von 2019. Die sich damit reduzierende Aufstellfläche in gastronomischen Betrieben trifft die Automatenwirtschaft unmittelbar. So reduzierte sich die Zahl der aufgestellten Geldspielgeräte in Gastronomiebetrieben zwischen 2019 und 2022 um 32 Prozent (IFH Köln, 2022; IW Consult, 2024).

COVID-19-Pandemie

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

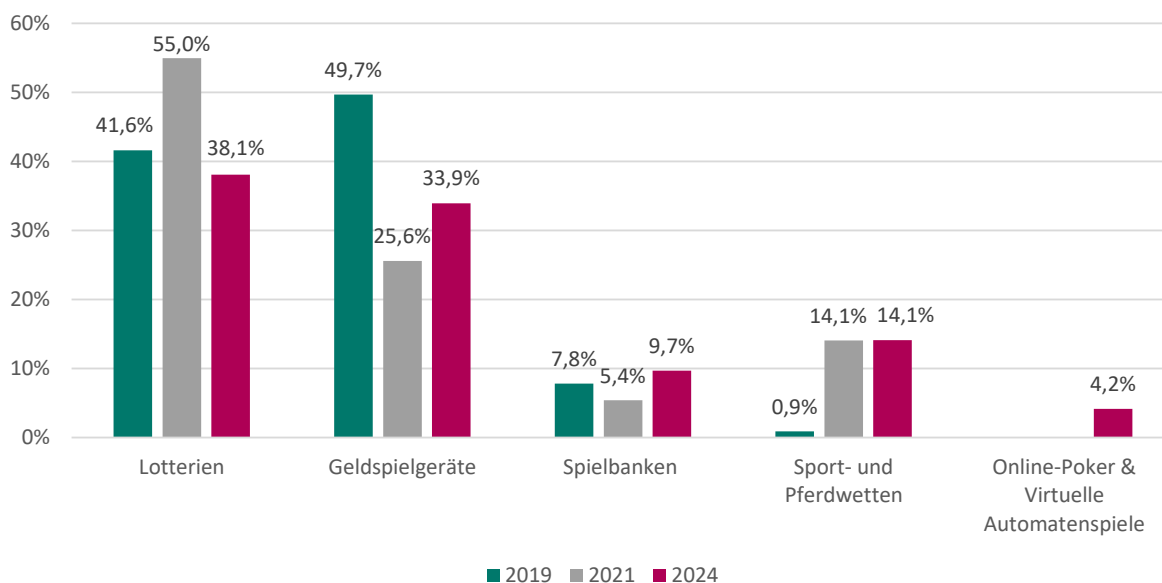
Im Jahr 2020 brachen die Nettoumsätze der Automatenwirtschaft um etwa 27 Prozent im Vergleich zum vorpandemischen Niveau von 5,2 Mrd. Euro auf 3,8 Mrd. Euro ein. 2021 reduzierten sich die Nettoumsätze um weitere 23,5 Prozent auf 2,9 Mrd. Euro, was etwa 44 Prozent unterhalb des Niveaus

von 2019 ist (IW Consult, 2024). Wie auch in anderen Branchen sind diese Einbrüche in großen Teilen auf die pandemiebedingten Schließungen von Gaststätten und Spielhallen zurückzuführen, die 2020 wie auch im Folgejahr monatelang den vollständigen Umsatzausfall zur Folge hatten. Im Jahr 2022 stiegen die Nettoumsätze wieder auf 4,5 Mrd. Euro, was jedoch weiterhin unterhalb des vorpandemischen Niveaus liegt (IW Consult, 2024). Verschiedene Einflussfaktoren tragen dazu bei, dass die Umsätze auch 2022 nicht das Vor-Pandemie-Niveau erreicht haben. Einerseits wurden seit Beginn der Pandemie die rechtlichen Rahmenbedingungen des gewerblichen Automatenspiels auf Bundes- und Landesebene weiter verschärft. Andererseits führte die durch die Pandemie beschleunigte Spielverhaltensänderung (siehe *Digitale Konkurrenz*) dazu, dass Konsument*innen nicht zum Spiel am Geldspielgerät zurückgekehrt sind.

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

Abbildung 5-8

Anteile der Marktsegmente im deutschen Glücksspielmarkt an den Bruttospielerträgen, 2019, 2021 und 2024



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (2020; 2022) und Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder (2025a).

Die Pandemie wird sich mindestens indirekt langfristig auf die Automatenwirtschaft auswirken, wie sich auch aus der vorstehend dargestellten Entwicklung der Vergnügungsteuereinnahmen im Jahr 2022 erkennen lässt. Mit dem von den Pandemiemaßnahmen ausgelösten Rückgang der Kneipen und Gastronomieangeboten hat sich die mögliche Aufstellfläche für Automaten deutlich reduziert (vgl. Abschnitt 4.2). Auch wenn hier noch keine finale Aussage getroffen werden kann, zeichnet sich bereits ab, dass - auch wenn Spieler*innen teilweise zum terrestrischen Angebot zurückgewechselt sind – viele Spieler*innen die während der COVID-19-Pandemie zu alternativen Glücksspielangeboten gewechselt sind, diesen treu geblieben sind. Der Marktanteil der Automatenwirtschaft ist zwar wieder gestiegen, befindet sich mit 33,9 Prozent aber weiterhin weit unter vorpandemischem Niveau. Zudem lässt sich weiterhin ein anhaltend hoher Anteil an Sport- und Pferdewetten beobachten sowie ein steigender Anteil des Onlinemarktes.

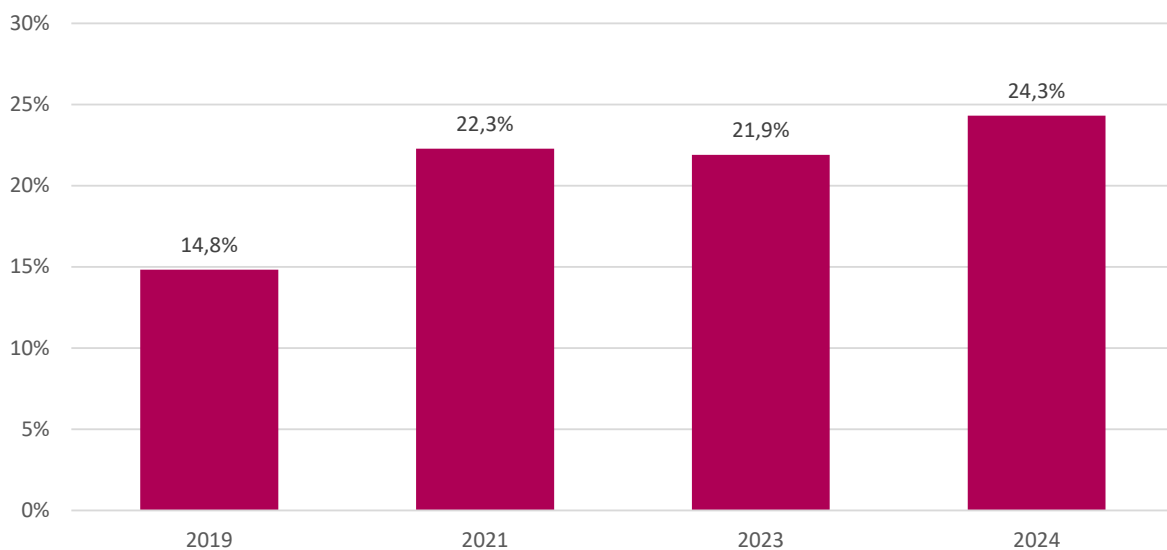
Digitale Konkurrenz

Wie viele Spieler zum terrestrischen Automatenspiel zurückkehren, wird auch davon abhängen, wie sich der Einfluss der digitalen Konkurrenz in den kommenden Jahren verstärken wird. Als Folge des Inkrafttretens des GlüStV 2021 und der damit verbundenen Vergabe von Lizenzen für virtuelles Automatenspiel, Online-Poker und Online-Casinospiele ist eine Fortführung des bereits seit den Nuller-Jahren bestehenden Trends eines wachsenden Online-Segments zu erwarten. Die Lizenzvergabe läuft

zwar erst an, zwischen 2019 und 2024 stieg der Anteil der Bruttospielerträge, die durch Online-Angebote umgesetzt wurden, jedoch bereits von 15 auf 24 Prozent (Abbildung 5-9). Hervorzuheben ist hier, dass die Bruttospielerträge von 2019 bis 2021 um nur 14,5 Prozent auf 2.255 Mio. Euro stiegen. Bis 2024 stiegen sie verglichen zu 2021 um weitere 55 Prozent auf 3.500 Mio. Euro an.

Abbildung 5-9

Anteile der online erzielten Bruttospielerträge am deutschen Glücksspielmarkt, 2019, 2021, 2023 und 2024



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (2022; 2021) und Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder (2024; 2025a).

Analog zur Digitalisierung im Büroalltag, dem erzwungenen rapiden Wechsel zum Homeoffice und mobilen Arbeiten hat die Pandemie wahrscheinlich auch im Spielverhalten der Deutschen langfristige kulturelle Folgen (Wolter, et al., 2021).

Insgesamt üben die ökonomischen Rahmenbedingungen zunehmend Druck auf die Automatenwirtschaft aus. Im Vergleich zu den rechtlichen Rahmenbedingungen reagieren die Unternehmensdaten weniger unmittelbar auf die ökonomischen Trends. Ausnahmen bilden dabei die COVID-19-Pandemie, die zu akuten Verschiebungen in den Kennzahlen der Automatenwirtschaft geführt hat, und die Energiekrise. Die dargestellten Entwicklungen erhöhen den Druck auf die Automatenunternehmen, wobei keine Trendwende in den nächsten Jahren zu erwarten ist. Eher ist davon auszugehen, dass mit der hohen Inflation, stark steigenden Energiepreisen, höheren Personalkosten sowie den langfristigen Pfadabhängigkeiten der COVID-19-Pandemie und der steigenden Konkurrenz durch Onlinealternativen der Druck auf die Branche nochmals steigt.

5.3 Der Handlungsspielraum der Anbieter nimmt ab

Als wirtschaftlich agierende Unternehmen stehen den Anbietern von Geldspielgeräten drei Instrumente zur Verfügung, anhand derer sie auf die Wirtschaftlichkeit der Unternehmen einwirken können. Dabei handelt es sich um Preisanpassungen, die Ausweitung oder Reduzierung der angebotenen Menge und Veränderungen der Produkteigenschaften. Es sind die gleichen Instrumente, auf die auch politische Akteure bei der Entwicklung von rechtlichen Regulierungen zugreifen. Der Handlungsspielraum der Unternehmen ist somit nur innerhalb des vorgegebenen rechtlichen Rahmens möglich.

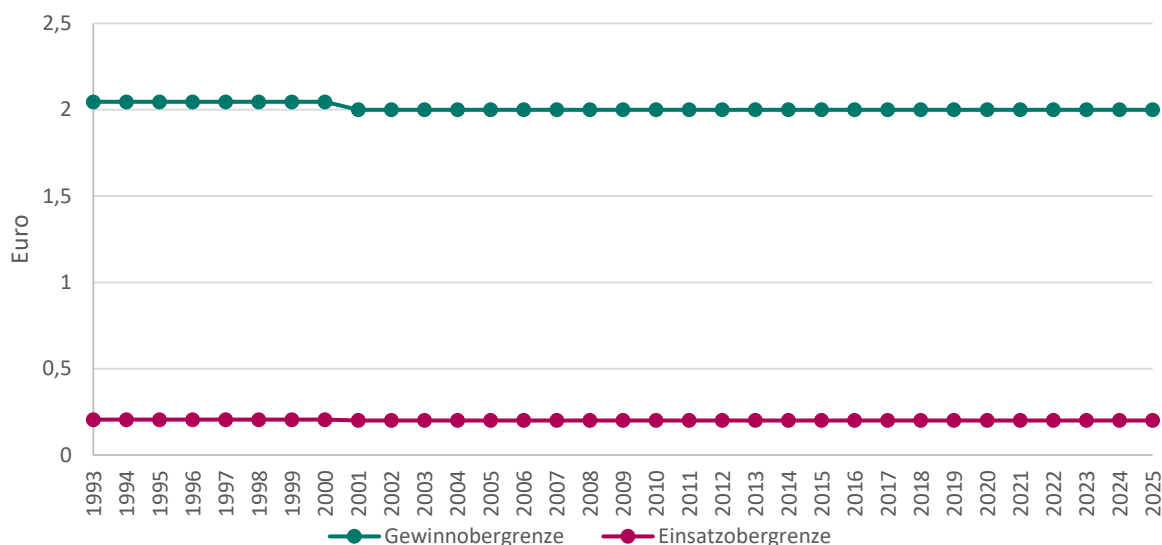
Preisanpassungen

Um auf höhere Inputkosten zu reagieren, könnten Anbieter von Geldspielgeräten den Preis des Spielens anpassen. Der eigentliche Preis des Spielens entspricht dem durchschnittlichen Verlust, den ein:e Spieler*in innerhalb einer Zeitspanne (z. B. einer Stunde) erleidet und bildet sich aus der Differenz des Spieleinsatzes und des ausgezahlten Gewinns innerhalb dieser Zeitspanne. Der Preis, der aus der Perspektive der Spieler*innen dem durchschnittlichen Verlust entspricht, stellt aus Sicht der Anbieter den durchschnittlichen Erlös dar. Auf diesen durchschnittlichen Preis könnten Anbieter über die Änderung der folgenden Stellschrauben einwirken: Preis je Spiel, Gewinnhöhe je Spiel sowie Dauer eines einzelnen Spiels.

Ohne Regulierung würden Anbieter bei der Preissetzung berücksichtigen, dass ein höherer Preis pro Spiel zwar für sie einen höheren Gewinn abwirft, jedoch die Nachfrage und damit die Gesamtzahl an Spielen mit steigenden Preisen nachlässt. Tatsächlich sind Richtwerte für den Spieleinsatz und den Gewinn gesetzlich festgelegt und seit 1993 unverändert. Seitdem darf ein Spiel maximal 20 Cent, vor der Euroeinführung 2002 40 Pfennig, kosten und der Gewinn darf maximal 2 Euro bzw. vor 2002 4 DM betragen (Abbildung 5-10).

Abbildung 5-10

Richtwerte für Gewinne und Einsätze pro Spiel, 1993-2025



Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von BMJ (1993) und BMJ (2001).

Auf gegenwärtige und zukünftige Herausforderungen können Unternehmen somit nicht mit Spielpreisanpassungen reagieren. Der Blick auf einen für die gesetzlich normierte Kanalisierungsfunktion des gewerblichen Automatenspiels sehr relevanten Steuerungswert, nämlich den maximalen durchschnittlichen Stundenverlust, zeigt auch, wie gering der Handlungsspielraum der Automatenwirtschaft innerhalb der geltenden Regulatorik angesichts aktueller Trends und ökonomischer Herausforderungen geworden ist. Auch der maximale durchschnittliche Stundenverlust ist fixiert. 1993 betrug der maximale durchschnittliche Stundenverlust nominal 28,70 Euro.⁴ 2005 lag der maximale durchschnittliche Stundenverlust bei 28,96 Euro (Bundesrat, 2005, S. 11). Mit der fünften Verordnung zur Änderung der SpielV 2006 wurde der maximale durchschnittliche Stundenverlust vom Gesetzgeber auf nominal 33 Euro festgelegt (BMW, 2005). Zuletzt wurde mit der sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung 2014 der maximale durchschnittliche Stundenverlust auf nominal 20 Euro abgesenkt. Wird diese Grenze erreicht, können Anbieter*innen die Preise auch über den durchschnittlichen Stundenverlust nicht mehr anpassen. Eine im Jahr 2006 erfolgte Reduzierung der Mindestspieldauer von 12 auf 5 Sekunden änderte hieran nichts, da die

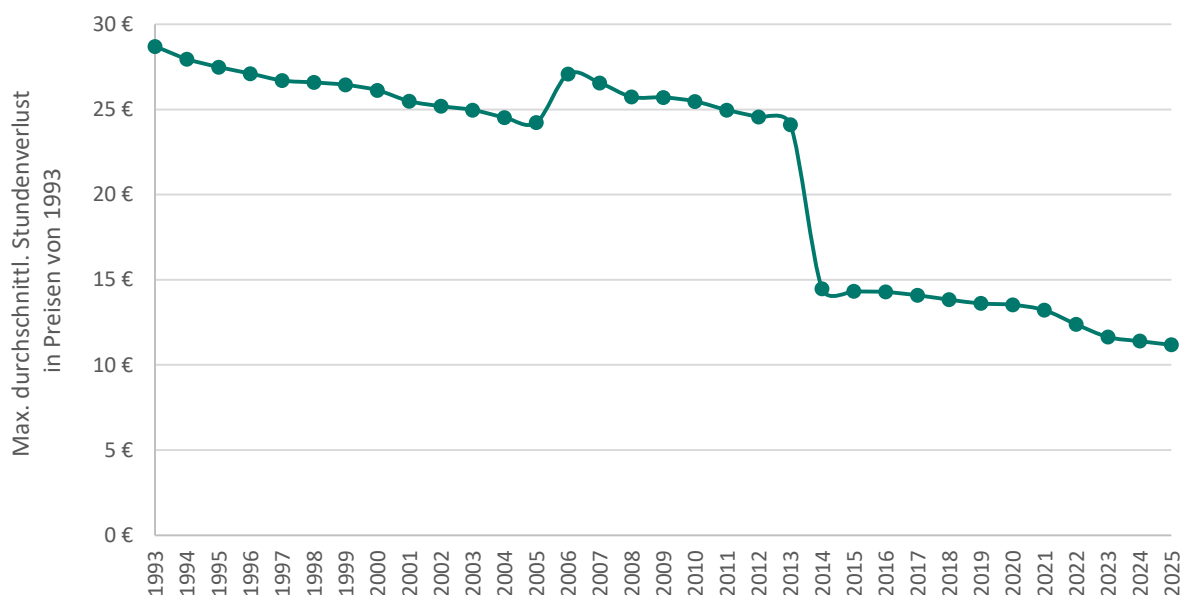
⁴ Bis 2006 mussten der durchschnittliche Gewinn „bei unbeeinflusstem Spielablauf mindestens 60 [Prozent] der durch den jeweils geltenden Umsatzsteuersatz verringerten Einsätze betragen“ (Bundesrat, 1990). Bei einem Maximaleinsatz von 20 Cent und einem Spiel alle 12 Sekunden lag der unbeeinflusste Stundeneinsatzverlust bei 60 Euro. Der maximal mögliche durchschnittliche Verlust lag zwischen 1993 und 2005 je nach Höhe der Umsatzsteuer nominal zwischen 28,70 und 28,96 Euro.

Begrenzung des durchschnittlichen Stundenverlustes unabhängig von der Spieldauer keinen Ausgleich der Inflationsentwertung ermöglicht (siehe Abbildung 5-3).

Abbildung 5-11 stellt die reale Entwicklung des maximalen durchschnittlichen Stundenverlusts zu Preisen von 1993 dar. Deutlich wird darin der Eingriff in den Handlungsspielraum der Anbieter im Jahr 2014. Die Herabsetzung der Grenze auf 20 Euro, bedeutete real (in Preisen von 1993) eine Absenkung auf 14,47 Euro. Zuvor und danach nahm der Wert konstant ab. Mit dem Anstieg des allgemeinen Preisniveaus werden die nominalen 20 Euro aus 2014 immer weiter real entwertet. Im September 2025 liegt der Ertrag, den ein Betreibender maximal im Durchschnitt pro Stunde mit einem Geldspielgerät erwirtschaften kann, also der maximale durchschnittliche Stundenverlust, bei 11,18 Euro (in Preisen von 1993) und damit real 25 Prozent unter dem Niveau von 2014. Seit 1993 ist der maximale durchschnittliche Stundenverlust (Stundeneinnahmen der Betreibenden) real um 60 Prozent gesunken.

Abbildung 5-11

Maximaler durchschnittlicher Verlust pro Stunde Spiel in Preisen von 1993, 1993 bis September 2025



Quellen: Eigene Darstellung auf Basis von Statistisches Bundesamt (2025c); 6. Änderung der SpielV.

Jegliche Handlungsmöglichkeiten zur Anpassung von Preisen sind nur im Rahmen der gesetzlichen Richtwerte möglich. Dies wirft die Frage auf, ob die zum Teil seit 1993 bestehenden Richtwerte unter den aktuellen ökonomischen Rahmenbedingungen und der Berücksichtigung der Ziele des GlüStV angepasst werden sollten.

Veränderungen im Angebot

Neben dem Preis können Anbieter in freien Märkten normalerweise über die Menge der angebotenen Produkte bestimmen. Wie ausführlich in Abschnitt 5.1 dargelegt, ist dies aufgrund der starken Abhängigkeit von den rechtlichen Rahmenbedingungen keine Option für Anbieter von Geldspielgeräten. Aufgrund bundes- und landesgesetzlicher Regulierungen können weder die Anzahl an Spielgeräten pro Standort noch die Anzahl an Standorten von Anbietern bestimmt werden.

In der Gastronomie dürfen seit Auslaufen der Übergangsfrist im Rahmen der sechsten Novellierung der Spielverordnung Ende 2019 nur zwei Geldspielgeräte je gastronomischem Betrieb angeboten werden. Gleichzeitig geht durch das Kneipensterben und die Zunahme der Systemgastronomie potenzielle Aufstellfläche verloren. Im Vergleich zur Mitte der 1990er-Jahre umfasst das Angebot heute weniger als die Hälfte der 1997 angebotenen Geldspielgeräte in gastronomischen Betrieben (Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V., 1997; Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V., 2023).

Die Angebotsausweitung von Geldspielgeräten in Spielhallen ist durch vielseitige Regulierung stark begrenzt. In bestehenden Standorten kann das Angebot aufgrund des im GlüStV 2021 enthaltenen Verbots von Mehrfachkonzessionen und die durch die Spielverordnung festgelegte Begrenzung der Geräteanzahl pro Aufstellfläche und Mindestabstände zwischen Geräten nicht unbegrenzt ausgeweitet werden. Gleichzeitig sind die Möglichkeiten zur Eröffnung zusätzlicher Spielhallen wegen Mindestabstandsregelungen zwischen zwei Spielhallen und zu Kinder- und Jugendeinrichtungen stark eingeschränkt. Auch zeitlich können Spielhallenbetreiber das Angebot aufgrund bestehender Sperrzeiten nicht ausweiten.

Somit ist der Handlungsspielraum der Unternehmen in Bezug auf Veränderungen im Angebot ebenso wie in Bezug auf Preisanpassungen begrenzt. Auch hier werden die Parameter, über die eine Ausweitung des Angebots erfolgen könnte, gesetzlich vorgeschrieben.

Veränderungen der Produkteigenschaften

Als dritte Stellschraube können Unternehmen Produkteigenschaften verändern, um das Spiel an Geldspielgeräten attraktiver zu machen. Aufgrund zusätzlicher Möglichkeiten in der Produktgestaltung, die der Automatenwirtschaft mit dem Ziel der Umleitung der Nachfrage nach Fun-Games auf legale Angebote mit dem Paradigmenwechsel ab 2006 zugestanden wurden, konnten über Investitionen und Innovationen neue Kundengruppen erschlossen werden. In diesem Zuge wurden beispielsweise Multi-Gamer Geräte eingeführt, die Spieler*innen ein attraktiveres Spiel bieten und mit Produkten wie den Fun-Games konkurrieren konnten.

Seitdem wurden jedoch vielseitige, zusätzliche Einschränkungen in Bezug auf Geldspielgeräte eingeführt, welche die Produktattraktivität mindern und die Konkurrenzfähigkeit zu anderen Marktsegmenten einschränken. So wird die Bedienung der Geräte zunehmend komplizierter; Spielabläufe werden außerdem von Vorschriften wie dem Verbot der Automatiktaste, vorgeschriebenen Pausen und Spielunterbrechungen vom Gesetzgeber ausgebremst (IFH Köln, 2022). 44 Prozent der Spieler*innen sagen, dass diese Einschränkungen sie so sehr stören, dass sie überlegen auf den illegalen Markt zu wechseln (Junge, Linke, Ohlsen, & Schmucker, 2023). 13 Prozent der Spieler*innen gaben an, an -sehr wahrscheinlich- illegalen Glücksspielen mit Geldeinsatz „im Hinterzimmer“ teilzunehmen (Bühringer, Czernecka, Kupka, Panzlaff, & Kräplin, 2023).

Gleichzeitig besteht aus Konsument*innensicht ein enger Zusammenhang zwischen den monetären Erfolgchancen und dem Nervenkitzel beim Spiel an Geldspielgeräten (vgl. Abschnitt 4.1). Können diese zentralen Spielmotive nicht befriedigt werden, sinkt die Produktattraktivität.

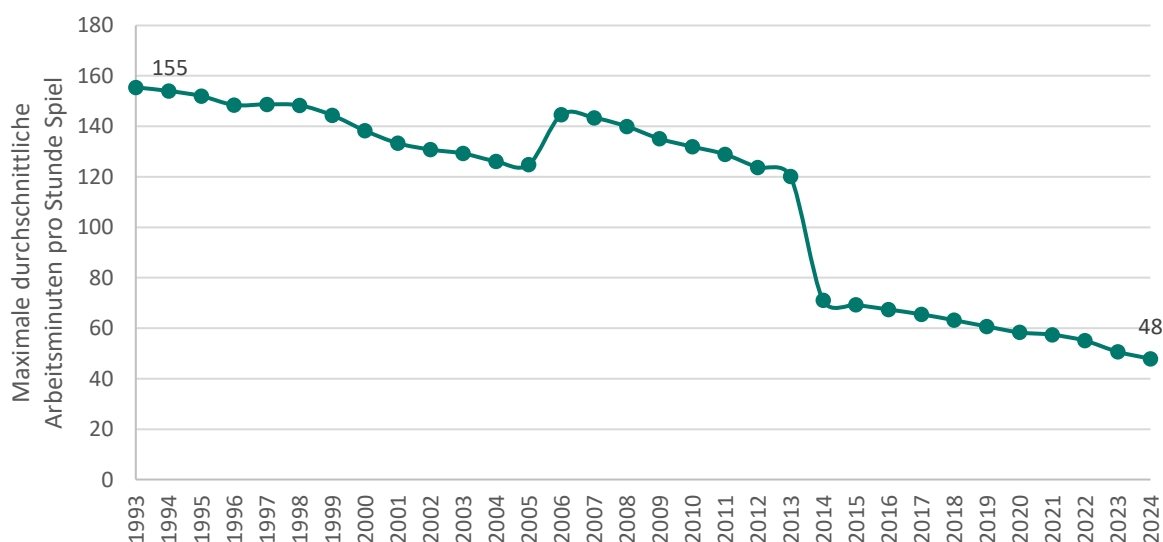
In der Praxis bestehen jedoch seit annähernd drei Jahrzehnten vergleichbare Richtwerte für Gewinne und Spieleinsätze. Dass im gleichen Zeitraum die durchschnittlichen Nettostundenlöhne gestiegen sind – von 11,08 Euro im Jahr 1993 auf 25,05 Euro im Jahr 2024 – und damit auch das durchschnittliche Einkommen der deutschen Bevölkerung, bedeutet für die Automatenwirtschaft nicht nur steigende Personalkosten für eigene Angestellte (vgl. Abschnitt 5.2). Auch fällt damit für die Konsument*innen seit 1996 der relative Preis und der mögliche Gewinn eines Spiels im Verhältnis zum Stundenlohn. Während der Spieleinsatz von 40 Pfennig 1993 noch einer Arbeitszeit von etwa einer Minute (66 Sekunden) entsprach, mussten Konsument*innen im Jahr 2024 im Durchschnitt nur 29 Sekunden arbeiten, um den Spieleinsatz von 20 Cent für ein Spiel am Geldspielgerät zu verdienen (Statistisches Bundesamt, 2025c).

Diese Reduzierung des Nervenkitzels wird auch bei Betrachtung des maximalen durchschnittlichen Stundenverlusts deutlich, der im Mittel den maximalen Preis für das Spiel an Geldspielgeräten darstellt. Während der durchschnittliche Nettostundenlohn seit 1993 stieg, wurde mit der sechsten Änderung der Spielverordnung der maximale durchschnittliche Stundenverlust von 33 Euro auf 20 Euro abgesenkt. Das bedeutet, dass Spieler*innen 1993 für eine Spielstunde im Durchschnitt etwa zwei Stunden und 35 Minuten arbeiten mussten, wohingegen es 2024 im Durchschnitt nur noch 48 Minuten waren (Abbildung 5-12). Die Höchstpreise für das Spiel an Geldspielgeräten sind damit seit 1993 unverändert (Höchstesätze pro Spiel) bzw. sogar gesunken (maximaler durchschnittlicher Verlust pro Spielstunde), während Konsument*innen über ein höheres Einkommen verfügen. Anbieter konnten in der Vergangenheit den Nervenkitzel mit dem Anheben des tatsächlichen durchschnittlichen Stundenverlusts aufrechterhalten. Eine Preisanpassung über den durchschnittlichen Stundenverlust

stellt somit nur begrenzt ein Instrument für die Automatenwirtschaft dar, um die Produktattraktivität zu wahren.

Abbildung 5-12

Verhältnis des durchschnittlichen Nettostundenlohns zum maximalen durchschnittlichen Verlust pro Stunde Spiel, 1993-2024



Quellen: Eigene Darstellung auf Basis von Statistisches Bundesamt (2025c); 6. Änderung der SpielV.

Gleichzeitig ist das Preisniveau von Konsument*innenpreisen insgesamt gestiegen. Dem Verbraucherpreisindex zufolge stiegen im gesamten Zeitraum seit 1993 die Preise in Deutschland von 67,9 Punkten in 1993 auf 119,3 Punkte in 2024 (Basisjahr 2020). Wegen der allgemeinen Preissteigerung kann im Jahr 2024 mit nominalen 20 Cent weniger erworben werden als mit 40 Pfennig in 1993. Im Umkehrschluss bedeutet dies einen Rückgang des realen Einsatzes pro Spiel: Wer 1993 einen Spieleinsatz von umgerechnet rund 20 Cent erbrachte, könnte bei gleichbleibenden Kaufkraft 2024 nur noch für maximal rund 11 Cent pro Spiel am Geldspielgerät spielen. Auch dies wirkt sich nachteilig auf den Nervenkitzel beim Spiel aus, da aus Konsument*innensicht die Attraktivität von Geldspielgeräten begrenzt wird. Den Anbietern von Geldspielgeräten sind jedoch die Hände gebunden – sie können aufgrund des bestehenden regulativen Umfeldes keine höheren Einsätze verlangen und damit die Produktattraktivität steigern.

Dass die allgemeine Preissteigerung nicht in die Preissetzung für das Spiel an Geldspielgeräten einfließt ist generell, aber insbesondere in Folge der jüngsten Hochinflationszeiten, nicht vergleichbar mit anderen Dienstleistungen der Freizeitindustrie und des Glücksspiels. Zum Vergleich: 1993 mussten Lottospieler*innen pro Tipp noch 1,25 DM, d.h. etwa 64 Cent, aufwenden. Bis 2024 ist dieser Preis um ca. 87,5 Prozent auf 1,20 Euro pro Tipp gestiegen (vgl. Tabelle 5-1). Damit ist der reale Preis für einen



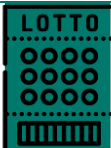
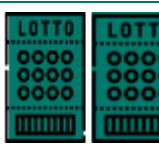


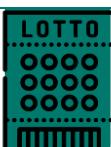
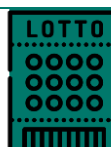
Tipp im Gegensatz zum Höchstesatz bei Geldspielgeräten fast unverändert geblieben: Mit der Kaufkraft von 1993 entspricht der Preis von 1,20 Euro im Jahr 2024 real dem Wert von 65,5 Cent.

Insgesamt fällt der Preis, den Konsument*innen für das Spiel je Stunde an Geldspielgeräten zahlen, 2024 real deutlich geringer aus als 1993 bei der Einführung der Richtwerte für Gewinn- und Einsatzobergrenzen. Wie Tabelle 5-2 veranschaulicht, fiel damit seit 1993 nicht nur der Nervenkitzel aufgrund des höheren zur Verfügung stehenden Einkommens, der eines der zentralen Motive zum Automatenenspiel darstellt. Gleichzeitig fällt der reale Wert des möglichen Gewinns, der ebenso Anreiz zum Spiel gibt, während auch der maximal durchschnittliche Stundenverlust (Stundeneinnahmen der Betreibenden) nominal und real abgenommen hat.

Die Handlungsspielräume der Anbieter zur Reaktion auf geänderte rechtliche und ökonomische Rahmenbedingungen sind nicht nur durch Preis- und Mengenregulierungen eingeschränkt. Wegen sinkender monetärer Erfolgsaussichten nimmt die Attraktivität des Spiels an Geldspielgeräten aus Konsument*innensicht ab. Die Automatenwirtschaft kann diese Herausforderung vor dem Hintergrund des regulativen Rahmens in Form von seit Jahrzehnten geltenden Richtwerten jedoch in weiten Teilen nicht adressieren.

Tabelle 5-1



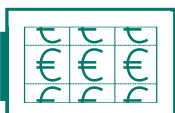
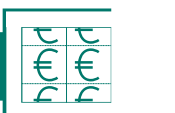








Entwicklung der Rahmenparameter der Automatenwirtschaft 1993-2024 im Vergleich zu Lotto

	1993	2024
Nominale Preisentwicklungen		
Nominalpreis Geldspielgeräte →	 0,40 DM / 0,20 €	 0,20 € (+0 %)
Nominalpreis Lotto-Tipp ↗	 1,25 DM / 0,64 €	 1,20 € (+88 %)
Reale Preisentwicklungen		
Realpreis Geldspielgeräte ↘	 0,20 €	 0,11€ (-45 %)
Realpreis Lotto-Tipp ↗	 0,64 €	 0,65 € (+2 %)

Quellen: Eigene Darstellung auf Basis vom Statistischen Bundesamt (2025c): 6. Änderung der SpielV; BMJV (1993; 2001); lottobay (2022). Abbildungen auf Grundlage von Freepik & OpenClipart, lizenziert unter CC BY 3.0 DE & CC0 1.0.

Tabelle 5-2

Entwicklung der Rahmenparameter der Automatenwirtschaft 1993-2024

	1993	2024
Nominale Entwicklung		
Nominalpreis Geldspielgeräte →	 0,40 DM/ 0,20 €	 0,20 € (+0 %)
Nominale max. durchschnittlicher Stundenverlust ↘	 28,70 €	 20,00 € (-30 %)
Reale Preisentwicklung		
Realpreis Geldspielgeräte ↘	 0,20 €	 0,11€ (-45 %)
Realer max. durchschnittlicher Stundenverlust ↘	 28,70 €	 11,40 € (-60 %)
Erforderliche Preisentwicklung zum Ausgleich der Inflation		
Nominalpreis Geldspielgeräte bei Berücksichtigung der Inflation ↗	 0,20 €	 0,35 € (+75 %)
Arbeitszeit pro Spielstunde bei maximalem durchschnittlichen Stundenverlust		
Arbeitszeit pro Spielstunde Geldspielgeräte ↘	 155 Min.	 48 Min. (-69 %)

Quellen: Eigene Darstellung auf Basis vom Statistischen Bundesamt (2025c): 6. Änderung der SpielV; BMJV (1993; 2001).
Abbildungen auf Grundlage von Freepik & OpenClipart, lizenziert unter CC BY 3.0 DE & CC0 1.0.

6. Fazit und Ausblick

Die Automatenwirtschaft ist derzeit konfrontiert mit diversen Herausforderungen. Neben langfristigen Trends wie steigenden Betriebskosten, dem größtenteils durch die aktuelle Regulierung bedingten Rückgang der Aufstellflächen in Spielhallen und in der Gastronomie und steigenden Energiekosten, setzen auch die starke Expansion illegaler Glücksspielautomaten und die zunehmende digitale Konkurrenz die Anbieter von Geldspielgeräten unter Druck. Theoretisch könnten sie die Spielattraktivität über Anpassungen der Preise, der angebotenen Menge und über Änderungen der Produkteigenschaften steuern. In der Praxis existieren jedoch gesetzliche Beschränkungen zu jeder dieser Stellschrauben.

Zum Einführungszeitpunkt der heute geltenden Regulierungen waren die gegenwärtigen Herausforderungen noch nicht absehbar. Die vorliegende Studie hat anhand der Auswertungen zentraler Branchenkennzahlen dargelegt, wie angesichts der aktuellen Herausforderungen der Handlungsspielraum der Automatenwirtschaft innerhalb der gesetzlich geltenden Rahmenbedingungen geringer wird:

1. Die empirischen Auswertungen zeigen einen engen Zusammenhang zwischen den jeweils geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen und den Kennzahlen der Automatenwirtschaft. Dies gilt vor allem für die Anzahl der Geldspielgeräte in Spielhallen und in der Gastronomie. Die Automatenwirtschaft wird damit zum Spielball der rechtlichen Regulierungen.
2. Gleichzeitig setzen langfristige ökonomische Trends wie steigende Betriebskosten die Branche zunehmend unter Druck. Die COVID-19-Pandemie hat das Kneipensterben, das die Branche schon länger besorgte, noch einmal verstärkt. Online-Angebote, die seit dem GlüStV 2021 lizenziert werden können, werden häufiger genutzt und stellen eine zunehmende Konkurrenz für das terrestrische Angebot dar. Für die kommenden Jahre muss damit gerechnet werden, dass diese Trends weiterhin und zunehmend auf die Automatenwirtschaft einwirken.
3. Angesichts der rechtlichen Rahmenbedingungen können Automatenanbieter weder Preise noch die angebotene Menge und die Produkteigenschaften anpassen, um diese Herausforderungen adäquat zu adressieren. Stattdessen agieren sie innerhalb der engen gesetzlichen Vorgaben, die – wie der Höchstesatz von 40 Pfennig bzw. 20 Cent – zum Teil bereits seit 1993 bestehen. Aus Konsument*innensicht schlägt sich dies in real gesunkenen Spieleinsätzen und weniger Nervenkitzel durch geringere monetäre Anreize nieder, was die Spielattraktivität reduzieren kann

Bereits 2024 wäre zum Ausgleich der Inflationsentwicklung ein Spielpreis von 0,35 Euro erforderlich gewesen.

Eine reduzierte Spielattraktivität kann dazu führen, dass Spieler*innen zu alternativen Angeboten abwandern. Bereits im Jahr 2000 stellte der Beschluss der Wirtschaftsministerkonferenz fest, dass „[d]em gewerblichen Spiel [...] Perspektiven gegeben werden [müssen], um den Wettbewerb mit dem öffentlich-rechtlichen Spiel und dem Spiel im Internet bestehen zu können“ (Beschluss der Wirtschaftsministerkonferenz, 2000). Ab 2006 wurde mit der fünften Novellierung der Spielverordnung das Angebot der illegalen Fun-Games eingedämmt und der illegale Markt auf 4 Prozent in 2012 reduziert (Fritz, Haucap, & Thorwarth, 2023). Während der Anteil der Fun Games ab 2006 sank, stieg der Anteil der legalen Geldgeräte kontinuierlich an.

Seit der Einführung der sechsten Novellierung der Spielverordnung in 2014 lässt sich ein gegensätzlicher Trend beobachten. Während die Anzahl der Geldspielgeräte kontinuierlich abnimmt, wächst der illegale Markt wieder. So betrug 2024 der Anteil illegaler Glücksspielangebote im terrestrischen Markt gemäß Fritz, Haucap, Thorwarth (2023, 2025) mindestens 38 Prozent, und bis 2026 wird ein Anstieg auf 45 bis 62 Prozent prognostiziert. Auch zufolge Trümper (2021) erleben die ab 2006 aus dem Markt gedrängten illegalen Fun-Games aufgrund der sinkenden Attraktivität legaler Geldspielgeräte seit Mitte 2019 eine Renaissance. Dieser Trend spiegelt sich auch in der Polizeilichen Kriminalstatistik wider. Beim unerlaubten Glücksspiel (§§ 284ff. StGB) ist 2024 gegenüber dem Vorjahr (5.281 Fälle) ein weiterer deutlicher Anstieg auf 6.247 erfasste Fälle (+ 18,3 Prozent) dokumentiert. Ein Vergleich mit weiter zurückliegenden Jahren verdeutlicht die überdimensionale Steigerung. Von 2020 (762 Fälle) zu 2024 haben sich die erfassten Fälle des illegalen Glücksspiels mehr als verachtfacht und zu 2017 (504 Fälle) mehr als verzweifacht (Bundeskriminalamt, 2025; Bundeskriminalamt, 2023).

Um den Kanalisierungsauftrag zum legalen Spiel nicht zu gefährden, darf die Automatenwirtschaft nicht unabhängig von anderen legalen und illegalen Angeboten betrachtet werden. Die sinkende Attraktivität des legalen Spiels an Geldspielgeräten fördert das illegale Glücksspiel. Um das Erstarken des illegalen Glücksspiels zu verhindern, müssen der begrenzte Handlungsspielraum der Automatenwirtschaft und die veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen im Vergleich zu 1993 bei der regelmäßigen Evaluierung von Regulierungen berücksichtigt werden.

7. Literaturverzeichnis

- Abgeordnetenhaus Berlin. (2024). *Drittes Gesetz zur Änderung des Vergnügungsteuergesetzes*. Abgerufen am 09. Juli 2025 von <https://www.parlament-berlin.de/adosservice/19/Haupt/vorgang/h19-2028-v.pdf>
- Adams, M., & Fiedler, I. C. (2014). Glücksspiel regulieren: Was wirkt und warum? In K. Mann, *Verhaltenssüchte*. Wiesbaden: Springer.
- Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. (1997). *Angebotsstruktur der Spielhallen und Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit in den Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Saarland sowie in Städten und Gemeinden über 10.000 Einwohnern der Bundesrepublik Deutschland*.
- Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. (2000 - 2020). *Angebotsstruktur der Spielhallen und Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit in Deutschland*.
- Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. (2023). *Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland 2022*. Unna.
- Ashelm, M. (2020). Neue Schwarzmarkt-Gefahr bei Glücksspielen. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. Abgerufen am 10. März 2022 von <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/neue-schwarzmarkt-gefahr-bei-gluecksspielen-16595594.html>
- BA. (2021). *Berufliche Mobilität von Beschäftigten - Deutschland (Jahreszahlen) 2020*. Abgerufen am 02. Juli 2025 von https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?topic_f=beschaeftigung-sozbe-bst-berufl-mobi
- BA. (2022). *Berufliche Mobilität von Beschäftigten - Deutschland (Jahreszahlen) 2021*. Abgerufen am 02. Juli 2025 von https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?topic_f=beschaeftigung-sozbe-bst-berufl-mobi
- BA. (2023). *Berufliche Mobilität von Beschäftigten - Deutschland (Jahreszahlen) 2022*. Abgerufen am 02. Juli 2025 von https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?topic_f=beschaeftigung-sozbe-bst-berufl-mobi

- BA. (2024). *Berufliche Mobilität von Beschäftigten - Deutschland (Jahreszahlen) 2023*. Abgerufen am 02. Juli 2025 von https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?topic_f=beschaeftigung-sozbe-bst-berufl-mobi
- Bardt, H. (2012). Markt kontra Monopol Liberalisierung von Glücks- und Gewinnspiel. *IW Positionen*, S. 4-46.
- Beschluss der Wirtschaftsministerkonferenz. (17. und 18. Mai 2000). Zittau.
- BFH. (2018). *Vergnügungssteuersatz von 20 % des Einspielergebnisses in Berlin verfassungsgemäß*. München: nwb Verlag.
- BMF. (2019). *Steuern von A bis Z*. Berlin.
- BMJ. (1993). Dritte Verordnung zur Änderung der Spielverordnung. *Bundesgesetzblatt*, S. 460-466.
- BMJ. (2001). Neuntes Euro-Einführungsgesetz: Gesetz zur Umstellung von Gesetzen und Verordnungen im Zuständigkeitsbereich des BMWi sowie des BMF. *Bundesgesetzblatt*, S. 2992-3028.
- BMJV. (2016). *Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit (Spielverordnung - SpielV)*. Berlin.
- BMWi. (1951). Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Durchführung des § 33 d der Gewerbeordnung. *Gemeinsames Ministerialblatt*.
- BMWi. (2005). Fünfte Verordnung zur Änderung der Spielverordnung. *Bundesgesetzblatt Nr. 74/2005 & Nr. 6/2006*, S. 280ff, S. 3495ff. und 280ff.
- BMWi. (2010). *Bericht zur Evaluierung der Fünften Novelle der Spielverordnung, insbesondere im Hinblick auf die Problematik des pathologischen Glücksspiels*. Berlin.
- BMWi. (2014a). Sechste Verordnung zur Änderung der Spielverordnung. *Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 50/2014*, S. 1678ff.
- BMWi. (2014b). Siebte Verordnung zur Änderung der Spielverordnung. *Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 57/2014*, S. 2003.
- BMWi. (2017). *Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung*. Berlin.
- Broer, M. (2020). Die kommunale Spielapparatesteuern und der bundesstaatliche Finanzausgleich. *Wirtschaftsdienst*, S. 608-613.

- Bühringer, G., Czernecka, R., Kupka, K., Panzlaff, A., & Kräplin, A. (2023). *Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung*. Dresden. Von <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Textsammlungen/Mittelstand/gewerberecht.html> abgerufen
- Bundeskriminalamt. (2023). *Polizeiliche Kriminalstatistik - T01 Grundtabelle - Fälle ab 1987 (V1.0)*. Berlin, Wiesbaden. Abgerufen am 4. November 2025 von https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/PolizeilicheKriminalstatistik/PKS2023/PKSTabellen/Zeitreihen/zeitreihen_node.html
- Bundeskriminalamt. (2025). *Polizeiliche Kriminalstatistik - T01 Grundtabelle - Fälle 2024 (V1.0)*. Berlin, Wiesbaden. Abgerufen am 4. November 2025 von <https://www.bka.de/DE/AktuelleInformationen/StatistikenLagebilder/PolizeilicheKriminalstatistik/PKS2024/PKSTabellen/BundFalltabellen/bundfalltabellen.html?nn=240862>
- Bundesländer der Bundesrepublik Deutschland. (2021). *Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland*.
- Bundesrat. (1990). *Zweite Verordnung zur Änderung der Spielverordnung*. Bundesrat. Bonn: Bundesratsverwaltung. Von <https://dserver.bundestag.de/brd/1990/D24+90.pdf> abgerufen
- Bundesrat. (2005). *BR-Drs. 665/05: Verordnung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit - Fünfte Verordnung zur Änderung der Spielverordnung*. Bundesrat. Berlin: Bundesratsverwaltung.
- Bundesverband der Systemgastronomie. (2022). *Branchendaten*. Abgerufen am 4. März 2022 von <https://www.bundesverband-systemgastronomie.de/de/branchendaten.html>
- Bundesverband der Systemgastronomie e.V. (2025). *Branchendaten der Systemgastronomie 2024*. Abgerufen am 10. Juli 2025 von <https://www.bundesverband-systemgastronomie.de/die-systemgastronomie/branchendaten.html>
- Bundeszentrale für politische Bildung. (01. 07 2025). *Das Lexikon der Wirtschaft: soziale Marktwirtschaft*. Von BPB kurz und knapp: <https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/lexikon-der-wirtschaft/20642/soziale-marktwirtschaft/> abgerufen
- Çetin, T., & Oğuz, F. (2010). The effects of economic regulation in the Istanbul taxicab market. *Economic Affairs*, S. 59-64.

- Chen, S. C., Shoemaker, S., & Zemke, D. M. (2013). Segmenting slot machine players: a factor-cluster analysis. *International Journal of Contemporary Hospitality Management.*, S. 23-46.
- Clarke, D. (2005). Motivational differences between slot machine and lottery players. *Psychological Reports*, S. 843-848.
- Coffman, R. B., & Shreiber, C. (1977). The economic reasons for price and entry regulation of taxicabs (comment and rejoinder). *Journal of Transport Economics and Policy*, S. 288-304.
- DEHOGA Bundesverband. (2022). *Neustart 2022. Perspektiven schaffen*. Berlin.
- DIW Econ. (2023). *40 Pfennig Höchstesatz - Die Automatenwirtschaft zwischen Regulierung und ökonomischen Trends seit 1993 (Aktualisierung 2023)*. Berlin.
- Domsch, M. (2013). *Unternehmungserfolg: Planung - Ermittlung - Kontrolle*. Wiesbaden: Springer.
- Etzioni, A. (2009). The capture theory of regulations—revisited. *Society*, S. 319-323.
- Fang, X., & Mowen, J. C. (2009). Examining the trait and functional motive antecedents of four gambling activities: Slot machines, skilled card games, sports betting, and promotional games. *Journal of Consumer Marketing.*, S. 121-131.
- Farren, M., Koopmann, C., & Mitchell, M. (2017). *Ridesharing vs. Taxis: Rethinking Regulations to Allow for Innovation*. Washington : Marcatus Center .
- Feld, L., Carstensen, S., Stumpf, J., Grabow, J., Henger, R., & Reicher, C. (2025). *Frühjahrgutachten Immobilienwirtschaft 2025 des Rates der Immobilienweisen*. Berlin: ZIA Zentraler Immobilienausschuss e.V.
- FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. (1993). *Ergebnisse des Betriebsvergleich 1993 der Automatenunternehmen. Durchschnitte und Bericht*. Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung.
- FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. (1994). *Ergebnisse des Betriebsvergleich 1994 der Automatenunternehmen. Durchschnitte und Bericht*. Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung.
- FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. (1995). *Ergebnisse des Betriebsvergleich 1995 der Automatenunternehmen. Durchschnitte und Bericht*. Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung.

- FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. (1996). *Ergebnisse des Betriebsvergleich 1996 der Automatenunternehmen. Durchschnitte und Bericht*. Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung.
- FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. (1997). *Ergebnisse des Betriebsvergleich 1997 der Automatenunternehmen. Durchschnitte und Bericht*. Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung.
- FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. (1997). *Betriebsvergleich der Automatenunternehmen 1997. Durchschnitte*. Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung.
- FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. (1998). *Betriebsvergleich der Automatenunternehmen 1998. Durchschnitte*. Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung.
- FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. (1999). *Betriebsvergleich der Automatenunternehmen 1999. Durchschnitte*. Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung.
- FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. (2000). *Betriebsvergleich der Automatenunternehmen 2000. Durchschnitte*. Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung.
- FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. (2001). *Betriebsvergleich der Automatenunternehmen 2001. Durchschnitte*. Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung.
- FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. (2002). *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen 2002. Durchschnittswerte*. Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung.
- FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. (2003). *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen 2003. Durchschnittswerte*. Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung.
- FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. (2004). *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen 2004. Durchschnittswerte*. Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung.

- FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. (2005). *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen 2005. Durchschnittswerte*. Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung.
- FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. (2006). *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen 2006. Durchschnittswerte*. Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung.
- FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. (2007). *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen 2007. Durchschnittswerte*. Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung.
- FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung. (2008). *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen 2008. Durchschnittswerte*. Köln: FfH Institut für Markt- und Wirtschaftsforschung.
- forsa. (2025). *Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht - Zentrale Ergebnisse der Wiederholungsbefragung 2024 im Auftrag des VDAI inklusive Zeitvergleich*.
- Fritz, D., Haucap, J., & Thorwarth, S. (2023). *Entwicklung der Kanalisierungsquote des gewerblichen Automatenspiels in Deutschland*. Düsseldorf: DICE Consult GmbH.
- Fritz, D., Haucap, J., Schweinsberg, P., & Torwarth, S. (2025). *Relevanz der Geldspielgeräte in der Gastronomie für die Kanalisierungsquote des gewerblichen Automatenspiels*.
- Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder. (2024). *Tätigkeitsbericht 2023*.
- Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder. (2025a). *Tätigkeitsbericht 2024*.
- Gemeinsame Glücksspielbehörde der Länder. (2025b). *Whitelist: Übersicht der erlaubten Glücksspielanbieter*. Abgerufen am 01. Juli 2025 von <https://gluecksspiel-behoerde.de/de/fuer-spielende/uebersicht-erlaubter-anbieter-whitelist>
- Georgiadou, E., Müller, A., Koopmann, A., Leménager, T., Hillemacher, T., & Kiefer, F. (2021). *Changes in gambling behavior during the COVID-19 lockdown in Germany*. International Gambling Study.
- Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder. (2020). *Der deutsche Glücksspielmarkt 2019 – Eine ökonomische Darstellung*.
- Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder. (2021). *Der deutsche Glücksspielmarkt 2020 - Eine ökonomische Darstellung*.

Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder. (2022). *Der deutsche Glücksspielmarkt 2021 – Eine ökonomische Darstellung.*

Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder. (2023). *Der deutsche Glücksspielmarkt 2022 - Eine ökonomische Darstellung.*

Goldmedia GmbH. (2006). *Online Betting & Gambling 2010. Marktpotenziale von Online Glücksspiel in Deutschland, Österreich und der Schweiz.*

Haase, H. (2016). Das fragwürdige Geschäft mit der Statistik – Am Beispiel der Glücksspiel(Sucht)Branche. *ZfWG*, S. 404-412.

IFH Köln. (2009). *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen 2009. Durchschnittswerte.* Köln: IFH Köln.

IFH Köln. (2010). *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen 2010. Durchschnittswerte.* Köln: IFH Köln.

IFH Köln. (2011). *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen. Jahresbericht 2011. Durchschnittswerte.* Köln: IFH Köln.

IFH Köln. (2012). *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen. Jahresbericht 2012. Durchschnittswerte.* Köln: IFH Köln.

IFH Köln. (2013). *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen. Jahresbericht 2013. Durchschnittswerte.* Köln: IFH Köln.

IFH Köln. (2014). *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen. Jahresbericht 2014. Durchschnittswerte.* Köln: IFH Köln.

IFH Köln. (2015). *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen. Jahresbericht 2015. Durchschnittswerte.* Köln: IFH Köln.

IFH Köln. (2016). *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen. Jahresbericht 2016. Durchschnittswerte.* Köln: IFH Köln.

IFH Köln. (2017). *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen. Jahresbericht 2017. Durchschnittswerte.* Köln: IFH Köln.

IFH Köln. (2018). *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen. Jahresbericht 2018. Durchschnittswerte.* Köln: IFH Köln.

- IFH Köln. (2019). *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen. Jahresbericht 2019. Durchschnittswerte*. Köln: IFH Köln.
- IFH Köln. (2021). *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen. Jahresbericht 2021. Durchschnittswerte*. Köln: IFH Köln.
- IFH Köln. (2022). *Betriebsvergleich der Unterhaltungsautomaten-Unternehmen. Jahresbericht 2022*. Köln: IFH Köln.
- IFH Köln. (2022). *Die Deutsche Automatenwirtschaft Lage 2020 – Entwicklung 2021 – Perspektiven 2022 Fehlgeleitete Regulierung konterkariert Kanalisierungsauftrag*. Köln: IFH Köln.
- IFH Köln. (2024). *Durchschnittsergebnisse zum Benchmarking für Mitgliedsfirmen des Bundesverbandes Automatenunternehmer e.V. (BA) im Auftrag der Deutschen Automatenwirtschaft 2022*. Köln: IFH Köln.
- IFH Köln. (2025). *PAU - Performance Automatenunternehmen: Durchschnittsergebnisse 2024*.
- Ifo Institut. (2016). *Wirtschaftsentwicklung Unterhaltungsautomaten 2015 und Ausblick 2016*. München.
- Ifo Institut. (2018). *Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft im Spannungsfeld unternehmerischer Freiheit und staatlicher Regulierung*. München: ifo.
- Ifo Institut. (2021). *Unterhaltungsautomatenwirtschaft Lage 2019, Entwicklung 2020 - Perspektiven 2021*. IFH Köln. Köln: Gutachten im Auftrag der Deutschen Automatenwirtschaft e.V.
- IW Consult. (2024). *Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Unterhaltungsautomatenwirtschaft 2022*. Berlin.
- IW Consult. (2025). *Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland - Stand 01.01.2024*.
- Jansen, A. (2022). Sorgenkind Gastro?: Berufswechsel in der Corona-Pandemie. *IW-Kurzbericht, Nr. 60*.
- Junge, J., Linke, A., Ohlsen, M., & Schmucker, M. (Oktober 2023). Wissenschaftliche Studie zur Spielmotivation und Spielfreude an Geldspielgeräten. *Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht, 18. Jahrg.*(Sonderbeilage 1/ 2023), S. 1-20.
- Landesregierung Baden-Württemberg. (2005). *Kommunalabgabengesetz*. Stuttgart.
- Landesregierungen der Bundesrepublik Deutschland. (2008). *Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag - GlüStV)*. Berlin.

- Landesregierungen der Bundesrepublik Deutschland. (2012). *Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland (Glücksspielstaatsvertrag - GlüStV)*. Berlin.
- Landesregierungen der Bundesrepublik Deutschland. (2021). *Staatsvertrag zur Neueregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland*. Berlin.
- Leyens, P. C., Eisenberger, I., & Niemann, R. (2021). *Smart Regulation Vertrag, Unternehmung und Markt*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Liu, X. R., & Wan, Y. K. (März 2011). An examination of factors that discourage slot play in Macau casinos. *International Journal of Hospitality Management*(11), S. 167-177.
- lottobay. (2022). *Lotto Historie*. Abgerufen am 10. Juli 2025 von <https://www.lottobay.de/lotto/historie.html>
- Mier, M. (2023). *European Electricity Prices in Times of Multiple Crises*. ifo Working Paper No. 394.
- Monopolkommission. (2012). Aktuelle Probleme der Wettbewerbspolitik Wettbewerbsdefizite auf Taximärkten. In Monopolkommission, *Hauptgutachten XX: Eine Wettbewerbsordnung für die Finanzmärkte* (S. 114-127). Bonn.
- Oberst, C., & Voigtländer, M. (2023). *Mietpreisentwicklung bei Gewerbeimmobilien*. Köln: IW Köln.
- Peren, F. W., & Clement, R. (2012). *Volkswirtschaftliche Nutzeneffekte des gewerblichen Geld-Gewinnspiels*. Bonn: Forschungsinstitut für Glücksspiel und Wetten.
- Rebeggiani, L. (2009). The Liga Portuguesa decision of the European Court of Justice – An economist's view. *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, 5(3), S. 111-122.
- Richter, D. (2019). Umgehen Spielgeräte die Spielverordnung? – Einige grundsätzliche Anmerkungen. *Gewerbearchiv*, S. 422-426.
- Sagner, P., & Voigtländer, M. (2025). *IW-Wohnindex*. Köln: IW Köln.
- Schütze, C., Kalke, J., Möller, V., Turowski, T., & Hayer, T. (2023). *Glücksspielatlas Deutschland 2023: Zahlen, Daten, Fakten*. Institut für interdisziplinäre Sucht- und Drogenforschung, Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen, Arbeitseinheit Glücksspielforschung der Universität Bremen: Hamburg/ Hamm/ Bremen.
- Senat der Freien und Hansestadt Hamburg. (2005). *Hamburgisches Spielvergnügungsteuergesetz*. Hamburg.

- Stadt Münster. (2025). *Münster novelliert die Vergnügungssteuersatzungen*. Abgerufen am 10. Juli 2025 von <https://www.muenster.de/pressemitteilungen/web/frontend/design/kommunikation/show/180235>
- Statista. (2022). *Verbrauchs- und Medienanalyse - Bevölkerung in Deutschland nach Häufigkeit des Besuchs von Spielhallen, Spielotheken in der Freizeit von 2017 bis 2021 (Personen in Millionen)*. Abgerufen am 04. August 2025 von <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/171904/umfrage/haeufigkeit-spielotheken-besuchen-in-der-freizeit/>
- Statistisches Bundesamt. (1993-2022). *Finanzen und Steuern. Vierteljährliche Kassenergebnisse des Öffentlichen Gesamthaushalts. Fachreihe 14 Reihe 2*.
- Statistisches Bundesamt. (2025a). *Umsatzsteuerpflichtige, Steuerbarer Umsatz, Umsatzsteuer (Voranmeldungen): Deutschland, Jahre, Wirtschaftszweige (WZ2008 1-5-Steller Hierarchie), Tabelle 73311-0002*.
- Statistisches Bundesamt. (2025b). *Verbraucherpreisindex: Deutschland, Monate, Klassifikation der Verwendungszwecke des Individualkonsums; Tabelle 61111 - 0004*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. Abgerufen am 22. Oktober 2025 von <https://www-genesis.destatis.de/datenbank/online/table/61111-0004>
- Statistisches Bundesamt. (2025c). *Verbraucherpreisindex: Deutschland, Monate, Tabelle: 61111-0002*. Abgerufen am 22. Oktober 2025 von <https://www-genesis.destatis.de/datenbank/online/statistic/61111/table/61111-0002>
- Statistisches Bundesamt. (2025c). *VGR des Bundes - Inlandsproduktberechnung - Vierteljahresergebnisse - Fachserie 18 Reihe 1.2 - 1. Vierteljahr 2025*.
- Statistisches Bundesamt. (2025d). *Häuserpreisindex, Preisindex für Bauland: Deutschland, Jahre, Tabelle 61262-0001*. Von <https://www-genesis.destatis.de/datenbank/online/url/971c08c2> abgerufen
- Statistisches Bundesamt. (2025e). *Steuereinnahmen: Deutschland, Jahre, Steuerarten vor der Steuerverteilung, Tabelle 71211-0001*.
- Sulkunen, P., Babor, T. F., Cisneros Örnberg, J., Egerer, M., Hellman, M., Livingstone, C., . . . Rossow, I. (2021). Setting Limits: Gambling, Science and Public Policy - Summary of results. *Addiction*, S. 32-40.

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

Trümper, J. (2021). *Einblicke in den illegalen Glücksspielmarkt Feldstudie*. Berlin: VDAI Verlags- und Veranstaltungsgesellschaft mbH.

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

VDAI. (2025). *Die Automatenindustrie*. Abgerufen am 2025. September 25 von <https://www.vdai.de/themen/die-automatenindustrie/>

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

Wolter, M. I., Mönning, A., Maier, T., Schneemann, C., Steeg, S., Weber, E., & Zika, G. (2021). Langfristige Folgen der Covid-19-Pandemie für Wirtschaft, Branchen und Berufe. (I. f.-u. (IAB), Hrsg.) *IAB-Forschungsbericht*(2).

Wulfert, E., Franco, C., Williams, K., Roland, B., & Maxson, J. H. (2008). The Role of Money in the Excitement of Gambling. *Psychology of addictive behaviors*, S. 380-389.