

Regulierung – Wissenschaft – Prävention – Recht

Aus den Augen, aus dem Sinn?

- Von Uwe Proll

Wirksamer Spielerschutz durch Stärkung des legalen Angebots

- Von Georg Stecker

Rede des Ministers Michael Stübgen (CDU) auf dem 7. Bundeskongress zum Glücksspielwesen

- Von Michael Stübgen

Quo vadis, Glücksspielregulierung?

- Von Staatssekretärin Nicole Steingaß

Qualität als Eckpfeiler der Glücksspielregulierung: Anspruch und Wirklichkeit

- Von Prof. Dr. Gerhard Meyer, Universität Bremen

Schwarzmarkt als Profiteur von zu restriktiver Online-Glücksspielregulierung

- von Simon Priglinger-Simader, Entain plc.

Qualitative Glücksspielregulierung im terrestrischen Markt

- Von Andreas Engler, Forum der Automatenunternehmer e. V.

Werbung im Glücksspiel – wie gut geht das?

- Von Sven Rudolf, Redaktion BzGw

Kanalisation als oberstes Werbeziel – Wahrheit oder Mythos?

- Von Susanne Heimerl, Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration Bayern;
Andreas Schumacher, Ministerium des Innern und für Sport Rheinland-Pfalz

„Werbung ist der Treibstoff der Kanalisation“

- Von Dr. Andreas Blaue, lead link GmbH

Evaluation von Sozialkonzepten

- Von Dr. Henning Brand, origo GmbH

Studie des Handelsblatt Research Institute: Überbordende staatliche Restriktionen könnten Spielerschutz im Online-Glücksspiel entgegenwirken

- Von Prof. Michael Rotert, Ehrenpräsident eco Verband der Internetwirtschaft e. V.

Rolle rückwärts aus dem illegalen Glücksspielmarkt

- Von Manfred Stoffers

„Game over für den dritten Markt“

- Von Arndt Borgmann, Sachbearbeiter Glücksspiel und Angelegenheiten des Prostituiertenschutzgesetzes, Ordnungsamt Stadt Hamm

Die Automatenwirtschaft zwischen Gesetzgebung und illegaler Konkurrenz

- Von Maximilian Priem, Janik Evert und Anne-Christin Winkler

Erfolg der Glücksspielregulierung wird sich an der Kanalisation messen

- Von Mathias Dahms, Präsident des Deutschen Sportwettenverbandes (DSWV)

Evaluation von Staatsvertrag und Spielverordnung

- Von Petra L. Guttenberger

Neue Kommentierung zum Glücksspielrecht erschienen

- Dr. Andreas Hamacher, Prof. Dr. Günter Krings und Prof. Dr. Sven-Joachim Otto im Interview

Im Fadenkreuz: Lootboxen

- Von Sven Rudolf, Redaktion BzGw

Glücksspiel in Parlamenten und Ausschüssen

WEBINAR

Gute Spielhallen erkennen

Die Zertifizierung als Vollzugshilfe

Mehr Infos auf S. 17 und auf gluecksspielwesen.de

Die Automatenwirtschaft zwischen Gesetzgebung und illegaler Konkurrenz

■ Von Maximilian Priem, Janik Evert und Anne-Christin Winkler

Die aktuelle wirtschaftliche Entwicklung vor dem Hintergrund des Energiepreisschocks, der Inflation und der COVID-19-Pandemie stellt Anbieter von Geldspielgeräten vor große Herausforderungen. Sie sind mit steigenden Betriebskosten, ausgebliebenen Umsätzen durch verordnete Schließungen und einer wachsenden digitalen Konkurrenz konfrontiert. In der Theorie können Produktanbieter über die Anpassung von Preisen, angebotener Menge oder Produkteigenschaften auf derartige Herausforderungen reagieren. Im Fall von Geldspielgeräten wird jedoch jede dieser Stellschrauben von zum Teil Jahrzehnte alten Vorschriften reguliert. So gelten Obergrenzen für die Dauer, den Gewinn und den Einsatz je Spiel am Geldspielgerät, die gemeinsam eine Preisobergrenze darstellen. Regelungen zur maximalen Anzahl an Geldspielgeräten in Spielhallen und Gaststätten sowie quantitativ reduzierende Maßnahmen wie das Verbot von Mehrfachkonzessionen und Mindestabstandsregelungen beschränken den Handlungsspielraum von Anbietern. Gleichzeitig ist die Einflussnahme der Anbieter auf Produkteigenschaften von Geldspielgeräten aufgrund vielseitiger Regulierungen der Spielabläufe, Spieldauer und der technischen Ausgestaltung begrenzt.

Dass die Automatenwirtschaft dadurch zum Spielball der rechtlichen Regulierung wird, unterstreicht die jüngste Studie, die die DIW Econ GmbH im Auftrag der Automatenindustrie für die VDAI Verlags- und Veranstaltungsgesellschaft mbH erstellt hat. Darin

wird die Entwicklung von Kennzahlen der Automatenwirtschaft vor dem Hintergrund der gesetzlichen Anpassungen der rechtlichen Rahmenbedingungen in den letzten 30 Jahren diskutiert.¹

Da aus Konsument(inn)enperspektive der Nervenkitzel und die monetären Gewinnchancen zentrale Motive für das Spiel an Geldspielgeräten sind, diese auf der Angebotsseite jedoch strengen Reglementierungen unterworfen sind, ist ein Einfluss der Regulierung auf die Produktattraktivität des Angebots schwer von der Hand zu weisen.² So sind die Gewinn- und Einsatzobergrenzen seit 1993 unverändert und der zulässige durchschnittliche Stundenverlust an einem Geldspielgerät wurde 2014 von 33 Euro auf 20 Euro reduziert.³ Dadurch sinken in Verbindung mit einem gleichzeitig steigenden durchschnittlichen Einkommen die Realeinsätze und damit der Nervenkitzel. Mussten Spieler/-innen 1993 für eine Spielstunde im Durchschnitt höchstens etwa drei Stunden arbeiten, war es 2021 nur noch eine Stunde (siehe Infografik).⁴

Stellt man dieser Entwicklung den Preis für einen Lotto-Tippschein gegenüber, wird deutlich, wie die Automatenwirtschaft von der allgemeinen Preisentwicklung abgehängt wurde. Seit 1993 kostet ein Spiel am Geldspielgerät maximal 40 Pfennig bzw. 20 Cent. Der Preis pro Lotto-Tipp wuchs hingegen zwischen 1993 und 2021 um ca. 87,5 Prozent von 1,25 DM, d. h. etwa 64 Cent, auf 1,20 Euro.⁵ Damit stieg der reale Preis für einen Tipp sogar. Mit der

Kaufkraft von 1993 kostete ein Lotto-Tipp 2021 79 Cent und damit 15 Cent mehr als 1993. Für das Spiel an Geldspielgeräten lag der reale Preis 2021 hingegen 30 % unterhalb des Werts von 1993. Durch den sinkenden Nervenkitzel nimmt die Produktattraktivität

► Die Autoren



Maximilian Priem ist Manager bei DIW Econ, dem Consulting-Unternehmen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung Berlin.

Foto: BzGw/DIW Econ GmbH



Janik Evert ist Consultant bei DIW Econ.

Foto: BzGw/DIW Econ GmbH



Anne-Christin Winkler ist Consultant bei DIW Econ.

Foto: BzGw/DIW Econ GmbH

1 DIW Econ (2021), „40 Pfennig Höchsteinsatz – die Automatenwirtschaft zwischen Regulierung und ökonomischen Trends seit 1993“, abrufbar unter <https://diw-econ.de/publikationen/die-automatenwirtschaft-zwischen-regulierung-und-oekonomischen-trends-seit-1993/>.

2 Vgl. Liu & Wan (2011), „An examination of factors that discourage slot play in Macau casinos.“ International Journal of Hospitality Management(11), S. 167-177.

3 Vgl. BMWi (2005), Fünfte Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, Bundesgesetzblatt; BMWi (2014), Sechste Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, Bundesgesetzblatt; BMJ (1993), Dritte Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, Bundesgesetzblatt; BMJ (2001), Neuntes Euro-Einführungsgesetz: Gesetz zur Umstellung von Gesetzen und Verordnungen im Zuständigkeitsbereich des BMWi sowie des BMF, Bundesgesetzblatt.

4 Eigene Auswertungen auf Grundlage von Statistisches Bundesamt (2021), „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Inlandsproduktsberechnung“, Statistisches Bundesamt (2021), sowie BMWi (2005; 2014).

5 lottobay (2022), Lotto Historie, Abgerufen am 31.08.2022 von <https://www.lottobay.de/lotto/historie.html>.

für Konsument(inn)en ab. Fehlt Anbietern gleichzeitig der Handlungsspielraum zum Gegensteuern, droht, dass zumindest ein Teil der Spieler/-innen Geldspielgeräte mit alternativen Angeboten ersetzt. Eine aktuelle Bestandsaufnahme des illegalen Glücksspielmarktes liefert Hinweise darauf, dass bereits ein Teil der Spieler/-innen auf illegale Angebote ausgewichen ist und illegale Fun-Games eine Renaissance erleben.⁶ Dieser Trend spiegelt sich auch in der polizeilichen Kriminalstatistik wider, die zwischen 2020 und 2021 einen Zuwachs der Delikte des illegalen Glücksspiels um 150,3 Prozent verzeichnete.⁷

Ein Beispiel, wie dem entgegen gewirkt werden kann, findet man in der jüngsten Vergangenheit.

Die Nachfrage nach schwer kontrollierbaren illegalen Fun-Games wurde ab 2006 zum Großteil mit der fünften Novellierung der Spielverordnung wieder auf gewerbliche zugelassene Geldspielgeräte umgeleitet.⁸ Seit 2012 wurde der Handlungsspielraum von Automatenanbietern durch verschiedene Regulierungen auf Bundes- und Landesebene jedoch erneut eingeschränkt und zeitlich versetzt lässt sich eine Welle an illegalem Glücksspiel beobachten. Expert(inn)

en bringen diese Entwicklung mit der Reduzierung der erlaubten Geldspielgeräte in Zusammenhang.⁹ Ökonomische Überlegungen legen nahe, dass die Regulierung von Geldspielgeräten nicht unabhängig von deren legalen und illegalen Substituten betrachtet werden darf. Nur durch die Einbeziehung aller wesentlichen Faktoren kann der Gesetzgeber gewährleisten, dass die Anbieter

den im Glücksspielstaatsvertrag normierten Kanalisierungsauftrag zum legalen Spiel erfüllen können. Um das weitere Erstarken des illegalen Glücksspiels zu verhindern, sollten der begrenzte Handlungsspielraum der Automatenwirtschaft und die sich wandelnden ökonomischen Rahmenbedingungen bei der regelmäßigen Evaluierung von Regulierungen in ihrer Gesamtheit berücksichtigt werden.

Entwicklung der Rahmenparameter der Automatenwirtschaft 1993-2021 im Vergleich zu Lotto		
	1993	2021
Arbeitszeit pro Spielstunde bei maximalem durchschnittlichen Stundenverlust		
Arbeitszeit pro Spielstunde/ Geldspielgeräte gesunken ↓	 183 Min.	 60 Min. (-67 %)
Nominale Preisentwicklungen		
Nominalpreis Geldspielgeräte →	 0,40 € / 0,20 €	 0,20 € (+0 %)
Nominalpreis Lotto-Tipp ↗	 1,25 DM / 0,64 €	 1,20 € (+87,5 %)
Reale Preisentwicklung		
Realpreis Geldspielgeräte ↓	 0,20 €	 0,13 € (-30 %)
Realpreis Lotto-Tipp ↗	 0,64 €	 0,79 € (+23,4 %)

Quellen: eigene Darstellung auf Basis von Daten des Statistischen Bundesamts (2021); BMJ (1993; 2001); lottobay (2022). Abbildungen auf Grundlage von Freepik & OpenClipart, lizenziert unter CC BY 3.0 DE & CC0 1.0. Grafik: BzGw/Hoffmann

6 Trümper (2021), Einblicke in den illegalen Glücksspielmarkt, Feldstudien, Berlin.

7 Bundeskriminalamt (2021), Polizeiliche Kriminalstatistik, Berlin; Bundeskriminalamt (2022), Polizeiliche Kriminalstatistik, Berlin.

8 Trümper (2010). Umsetzung der novellierten Spielverordnung, Feldstudie 2010.

9 Trümper (2021), s. o.