

Erweiterte Einblicke in den illegalen Glücksspielmarkt 2022



Datenerhebung

Jürgen Trümper
Frühjahr 2022

Datenverarbeitung

Manuel Trümper

Verschriftlichung

Frances Trümper
Februar 2023

Zur Autorin

Frances Trümper ist als Dipl.-Sozialarbeiterin und Suchttherapeutin seit 1999 beim Arbeitskreis gegen Spielsucht e.V. tätig. In diesen Jahren war sie schwerpunktmäßig mit der Beratung und Behandlung von problematisch/pathologisch Spielenden und deren Angehörigen betraut. Gleichzeitig hat sie die Projekte in den Bereichen „Glücksspielmarkt und Glücksspielmedien“, „Strukturelle Prävention“ und „Weiterbildung“ mit begleitet. Seit Mai 2022 obliegt ihr die Leitung des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V. in Unna.

Erklärung der Autorin

Die aktuelle Erweiterung zur Feldstudie „**Einblick in den illegalen Glücksspielmarkt 2021 - Stand 2022**“ wurde im Auftrag der VDAI Verlags- und Veranstaltungsgesellschaft mbH erstellt und von dieser finanziert. Die Autorin erklärt, dass es zu keinem Zeitpunkt Einfluss seitens des Auftraggebers auf die Planung, Durchführung oder Auswertung der vorliegenden Feldstudie gegeben hat.

Urheberrecht

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder nur von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 9. September 1965 in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtsgesetzes.

Bitte nehmen Sie im Bedarfsfall Kontakt auf:

VDAI Verlags- und Veranstaltungsgesellschaft mbH Dircksenstr.49
10178 Berlin
Tel.: 030 - 287040
gmbh@vdai.de

© VDAI Verlags- und Veranstaltungsgesellschaft mbH

Inhalt

Zur Autorin	02
Erklärung der Autorin	02
Copyright	02
Inhalt	03
Vorbemerkung zur Feldstudie	04
Methodik und Probleme der Datenerhebung	05 - 07

Übersichten und Auswertungen

1. Plakativer Überblick über zentrale Ergebnisse der Feldstudie 2019/2020	08 - 10
1.1 Feldstudie 2019/2020	08
1.2 Feldstudie 2021	09
1.3 Feldstudie 2022	10
2. Plakative Übersicht der Feldstudie 2021 nach Bundesländern (mit Ergänzung aus 2022)	11
3. Feldstudie 2022	12 - 13
3.1 Grundstruktur der Größenklassen der Kommunen	12
3.1.1 Größenklassen der Kommunen am Beispiel der Feldstudie 2021	12
3.1.2 Größenklassen der Kommunen am Beispiel der Feldstudie 2022	13
3.2 Klassifizierung der aufgesuchten Betriebe - Feldstudie 2022	14
3.3 Spielformen nach Betriebsart	15 - 16
3.4 Gesamtüberblick: Anteil der Betriebe mit FUNGAMES nach § 6a SpielV	17
3.5 Zusammenfassende Übersicht: Art der Betriebe sowie der aufgefundenen Spielformen	17
4. Umfang des illegalen Glücksspielangebotes	18 - 30
4.1 Visualisierung des illegalen Glücksspielmarktes am Beispiel einiger Kommunen	19
4.2 Berlin Neukölln	19
4.3 Braunschweig	20
4.4 Bremen	21
4.4.1 Bremen Gröpelingen	21
4.5 Darmstadt Kranichstein	22
4.6 Dortmund	23
4.7 Hamburg	24
4.7.1 Hamburg Altona	25
4.7.2 Hamburg Billstedt	26
4.7.3 Hamburg Luruper Hauptstraße	27
4.7.4 Hamburg Rheierstiegviertel	27
4.8 Hannover	28
4.9 Ludwigshafen/Mannheim	29
4.10 Nürnberg/Fürth	30
5. Fazit und Empfehlungen der Feldstudie 2022	31 - 35

Vorbemerkung

Die erste Feldstudie „Einblicke in den illegalen Glücksspielmarkt“ wurde von Jürgen Trümper in der Zeit vom 11.11.2019 bis zum 29.2.2020 durchgeführt. Insgesamt wurden in 10 Bundesländern, 115 Kommunen und 1.141 Betriebe begangen und hinsichtlich der Verstöße gegen geltendes Recht dokumentiert.

Es folgte eine zweite Feldstudie „Einblicke in den illegalen Glücksspielmarkt 2021“, die Jürgen Trümper vom 17.06.2021 bis zum 02.10.2021, durch 13 Bundesländer, 150 Kommunen und 1.500 Betriebe führte.

Bei beiden Studien handelte es sich um investigative Feldstudien, bei denen nicht der Markt der gastronomischen Betriebe in seiner Gesamtheit untersucht werden sollte. Ziel war es vielmehr die Betriebe aufzusuchen, die potenziell als illegale Spielorte bzw. als Problemgastronomie zu definieren sind. Vor diesem Hintergrund wurden 92 begangene, beanstandungsfreie Spielorte nicht mit in die Auswertung aufgenommen. In der Folge beruht die Datenauswertung der Feldstudie 2021 auf 1.408 Betrieben, in denen Verstöße gegen geltendes Recht dokumentiert werden konnten.

In 2022 sollte eine dritte Auflage der Feldstudie die bisher gewonnenen Erkenntnisse erweitern. Die erhobenen Daten sollten dazu beitragen die Entwicklung des illegalen Glücksspiels an den vorab begangenen Standorten im Verlauf zu dokumentieren sowie die Frage zu beantworten, ob und in welchem Umfang die Aufstellung von illegalen Glücksspielmedien in der Fläche stattfindet. Dazu war eine Begehung von insgesamt 1.600 Spielorten geplant. Neben der Neuerfassung von Spielorten lag bei der Planung des Routings der Focus auf der Wiederbegehung zuvor dokumentierter Spielorte mit illegalem Glücksspielangebot, um die prozesshafte Entwicklung erfassen zu können.

Im Mai 2022 verstarb Jürgen Trümper unerwartet, wodurch die bereits begonnene dritte Feldstudie nicht mehr abgeschlossen werden konnte. Die bis zu diesem Zeitpunkt erhobenen Daten sollen nicht ungenutzt bleiben und mit den Daten der vorherigen Feldstudien zusammengefasst und visualisiert werden.

Methodik und Probleme der Datenerhebung Methodik der Datenerhebung

- Dokumentiert wurde jeweils der Stand beim Betreten eines Objektes. Es handelt sich bei den erfassten Ergebnissen immer um Momentaufnahmen, da sich innerhalb weniger Minuten die Szenerie in einem Objekt, etwa durch die Fluktuation der Gäste, grundlegend verändern kann. Somit gelten alle dokumentierten Angaben über die Anzahl der Gäste, über das Personal, aber auch über die zur Aufstellung gebrachten Glücksspielmedien nur für den Zeitpunkt der Begehung.
- Alle Objekte wurden ausschließlich von Jürgen Trümper begangen. Trotz aller Sorgfalt bei der Dokumentation der besuchten Betriebe besteht die Möglichkeit, dass es in Einzelfällen zu Fehlbeobachtungen/-einschätzungen gekommen ist.
- Die Beobachtungen wurden unmittelbar nach der Begehung eines Objektes handschriftlich dokumentiert und im Späteren in eine Datenbank übertragen.

Problemstellungen bei der Dokumentation der Objekte und der Glücksspielmedien

Jürgen Trümper war mit der Begehung von Spielorten vertraut, da er diese im Rahmen von Feldstudien aber auch im Zuge von Schulungsmaßnahmen für Mitarbeitende von Ordnungsämtern und Polizeibehörden seit Jahren regelmäßig durchführte. Dennoch führte die systematische Erfassung von Betrieben des illegalen Glücksspielmarktes zu einigen Schwierigkeiten, die im Folgenden benannt werden.

- **Auffinden der Objekte und Planung der Feldstudie**

Über Betriebe des illegalen Glücksspielmarktes existiert kein Adressverzeichnis. Auf Basis vorhergehender Feldstudien sowie aufgrund der Erfahrung Jürgen Trümpers bei der Begehung von Spielorten im Allgemeinen, vereinzelt Hinweise von Mitarbeitenden von Ordnungsämtern, Spielenden, aber auch Spielhallenbetreibenden, konnte zwar die Suche auf bestimmte Stadtviertel eingeschränkt werden, ersetzte aber nicht die Suche nach dem Prinzip „try and error“. Dieses galt insbesondere für Klein- und Mittelstädte, die nicht über ausgeprägte soziale Brennpunkte verfügen.

Die mangelhafte Adresslage sowie der Umstand, dass zahlreiche Betriebe, die von ihrer Lage und ihrem äußeren Erscheinungsbild einen Anfangsverdacht auf Rechtsverstöße nahelegten, erst in den Abendstunden öffneten, erschwerte die Routenplanung der Feldstudien. Teilweise mussten Kommunen mehrfach angefahren bzw. auf die Begehung von Objekten verzichtet werden.

- **Status der Betriebe**

Schwierigkeiten ergaben sich bei der Klassifizierung des Status einiger Betriebe. So warf sich oftmals die Frage auf: Handelt es sich bei dem Objekt um eine terrestrische Wettannahme, um einen illegalen Spielort oder um die Räumlichkeiten eines Vereins? Die Klassifizierung ist hinsichtlich der dort zur Aufstellung gebrachten Glücksspielmedien bedeutsam. So dürfen in Wettannahmen keine Geldspielgeräte zur Aufstellung gebracht werden, wohingegen in einem gastronomischen Betrieb, das Vorliegen einer Geeignetheitsbescheinigung vorausgesetzt, bis zu zwei Geldspielgeräte erlaubt sind.

- **Geschlossene Türen**

Im Rahmen der Begehungen konnten nur die Fakten dokumentiert werden, die sicher validiert werden konnten. Häufig endete die Begehung vor Türen mit der Aufschrift „Privat“, „Nur für Personal“ oder „Zutritt verboten“ bzw. am erklärten Widerstand anwesender Personen bereits im Eingangsbereich eines Objektes. So hörte man z.B. die Spielgeräusche von Automaten hinter einer geschlossenen Tür – konnte sie allerdings nicht gesichert dokumentieren, da der Zutritt in besagte Räumlichkeiten verwehrt wurde.

Vor vielen dieser Objekte hatten sich größere Gästegruppen versammelt, die rauchend und im Gespräch miteinander, sehr kritisch das Auftreten eines Unbekannten beobachteten, der von „Tür zu Tür“ ging. Mehrfach erfolgte eine problematisierende Ansprache. Zum Teil wurde eine drohende Haltung eingenommen und der Zutritt in ein Objekt unmissverständlich untersagt. So musste Jürgen Trümper zum Selbstschutz hin und wieder auf die Begehung von Objekten verzichten, die räumlich sehr nah beieinander lagen. Das Sicherheitsinteresse obsiegte in diesen Momenten über den Wunsch die Situation klar dokumentieren zu können. Allgemein gilt: Was gesichert erfasst werden konnte, wurde dokumentiert – leider im Bewusstsein, dass in manch einem der Objekte durchaus mehr zu dokumentieren gewesen wäre. Allerdings haben diese negativen Erfahrungen auch einen positiven Aspekt für die Feldstudie: Sie ist frei von Spekulationen, Mutmaßungen oder Übertreibungen. Sie stellt, im Gegenteil, die untere Grenze der Rechtsverstöße dar.

- **Auswirkungen der Corona-Pandemie**

In zahlreichen Spielorten intensiviert sich das Misstrauen, das Jürgen Trümper als „unbekannten und daher nicht einzuordnenden Gast, der unter Umständen Corona-Schutzmaßnahmen kontrolliert“ entgegengebracht wurde. Der daraus resultierende Zustand ständiger Beobachtung verhinderte vielerorts, „mal hinter die Kulissen“, sprich in Nebenräume eines Spielortes, zu schauen. Es muss davon ausgegangen werden, dass dadurch zahlreiche illegale Glücksspielmedien nicht dokumentiert werden konnten.

- **Schwierigkeiten bei der Klassifizierung und der Überprüfung von Glücksspielmedien**

Beispiel 1

Geeignetheitsbescheinigung für PTB-zugelassene Geldspielgeräte

In der Mehrzahl der begangenen Betriebe fanden sich PTB-zugelassene Geldspielgeräte. Die Voraussetzung der Aufstellung von bis zu zwei Geräten ist die Geeignetheitsbescheinigung des kommunalen Ordnungsamts. Im Rahmen der Begehungen konnte nicht nachgeprüft werden, ob eine solche Geeignetheitsbescheinigung vorlag und in der Folge die Aufstellung der Geldspielgeräte rechtens war.

Beispiel 2

Überprüfung der Zulassung bzw. der Software von Geldspielgeräten

Im Rahmen der Begehungen konnte weder die gültige Zulassung noch die Software der vorhandenen Geldspielgeräte überprüft werden. Das Zulassungszeichen von Geldspielgeräten ist zumeist am unteren Geräterahmen angebracht und ob der Lichtverhältnisse und dem kleinen Schrifttyp nicht ohne Hilfsmittel z.B. einer Taschenlampe entzifferbar. Eine Überprüfung mit dem Einsatz einer Taschenlampe schloss sich aus. Darüber hinaus wurden die Geldspielgeräte oftmals bespielt, was den Zugang zu den Automaten erschwerte.

Auch ein Abgleich der Gerätesoftware mit der PTB-Datenbank konnte nicht vorgenommen werden, da dieser den Inkognito-Status gefährdet und damit in einigen Betrieben ein gesundheitliches Risiko dargestellt hätte.

Beispiel 3

Freigeschaltete PTB-zugelassene Geldspielgeräte

Seit Februar 2021 muss jedes PTB-zugelassene Geldspielgerät vor der Bespielung mittels Spielerkarte bzw. PIN-Code freigeschaltet werden. Eine Überprüfung dieser Vorschrift ist dann nicht möglich, wenn bei Eintritt in den Spielort alle Geldspielgeräte bereits bespielt werden.

1. Plakativer Überblick über zentrale Ergebnisse der Feldstudien 2019 - 2022

1.1 Plakativer Überblick über zentrale Ergebnisse der Feldstudie 2019/2020

Untersuchungszeitraum	11.11.19 - 29.02.20	in %
Untersuchungsgebiet		
Bundesländer	10	
Kommunen	115	
Betriebe	1.141	
Geld- und Glücksspielmedien	Anzahl der Geräte	
PTB-zugelassene Geldspielgeräte	2.008	
Sonstige Glücksspielmedien	31	
FUNGAMES	1.130	
Übergeräte	132	
Auslastung von Geld- und Glücksspielmedien		
PTB-zugelassene Geldspielgeräte	864	43,0%
FUNGAMES	747	66,1%
Beide Gerätetypen in der Aufstellung		
PTB-zugelassene Geldspielgeräte	277	30,0%
FUNGAMES	445	64,4%
Geld- und Glücksspielmedien in den Betrieben	Anzahl der Betriebe	
PTB-zugelassene Geldspielgeräte	939	82,3%
Sonstige Glücksspielmedien	19	2,5%
FUNGAMES	610	53,5%
Sportwetten	374	32,8%
Karten- und Brettspiel dominierte Betriebe	420	36,8%
Übergeräte	128	11,2%
Mit Beanstandungen belastete Betriebe		
ausschließlich beanstandete Geld- und Glücksspielmedien	960	84,1%
ausschließlich sonstige Beanstandungen	980	93,1%
Beanstandungen gesamt	1.130	99,6%

1.2 Plakativer Überblick über zentrale Ergebnisse der Feldstudie 2021

Untersuchungszeitraum	17.06. - 02.10.21	in %
Untersuchungsgebiet		
Bundesländer	13	
Kommunen	150	
Größenklasse der besuchten Kommunen		
< 20.000 Einwohner	17	11,5%
20.000 – 49.999 Einwohner	47	31,2%
50.000 – 99.999 Einwohner	36	24,0%
> 99.999 Einwohner	50	33,3%

Betriebe - gesamt	1.408	
Davon:		
Problemgastronomie	1.110	78,8%
Sportwettannahme	91	6,5%
Vereine	122	8,7%
Shisha-Bars	72	5,1%
Kioske	13	0,9%

Geld- und Glücksspielmedien	Anzahl der Geräte	
PTB-zugelassene Geldspielgeräte	2.228	67,0%
FUNGAMES nach § 6a SpielV	1.099	33,0%
Geräte insgesamt	3.327	100,0%

Auslastung von Geld- und Glücksspielmedien		
PTB-zugelassene Geldspielgeräte (1)	1.134	50,9%
FUNGAMES nach § 6a SpielV	587	53,4%

Aufschlüsselung der Geld- und Glücksspielmedien in den	Anzahl Betriebe	in %
Betriebe gesamt	1.408	
Davon mit diesen Glücksspielmedien		
PTB-zugelassene Geldspielgeräte (1)	1.121	79,6%
Illegale Glücksspielmedien	53	3,5%
FUNGAMES nach § 6a SpielV	626	44,5%
Sportwetten	278	19,7%
Karten- und Brettspiel dominierte Betriebe	400	28,4%
Mehr als 2 Geldspielgeräte	79	5,6%
Sportwetten ohne Karte	58	4,1%
Sportwetten und Geldspielgeräte	126	8,9%

1.3 Plakativer Überblick über zentrale Ergebnisse der Feldstudie 2022

Untersuchungszeitraum	15.02. - 02.05.22	in %
Untersuchungsgebiet		
Bundesländer	6	
Kommunen	31	
Größenklasse der besuchten Kommunen		
< 20.000 Einwohner	3	9,68%
20.000 – 49.999 Einwohner	10	32,26%
50.000 – 99.999 Einwohner	7	22,58%
> 99.999 Einwohner	11	35,48%

Betriebe - gesamt	363	
Davon:		
Problemgastronomie	277	76,31%
Sportwettannahme	18	4,96%
Vereine	56	15,43%
Shisha-Bars	7	1,93%
Kioske	5	1,38%

Geld- und Glücksspielmedien	Anzahl der Geräte	
PTB-zugelassene Geldspielgeräte (1)	497	47,47%
FUNGAMES nach § 6a SpielV	550	52,53%
Geräte insgesamt	1.047	100,00%

Auslastung von Geld- und Glücksspielmedien		
PTB-zugelassene Geldspielgeräte (1)	239	48,09 %
FUNGAMES nach § 6a SpielV	277	50,36%

Aufschlüsselung der Geld- und Glücksspielmedien in den	Anzahl Betriebe	in %
Betriebe gesamt	363	
Davon mit diesen Glücksspielmedien		
PTB-zugelassene Geldspielgeräte (1)	250	68,87%
FUNGAMES nach § 6a SpielV	314	86,50%
Sportwetten	82	22,59%
Mehr als 2 Geldspielgeräte	10	22,59%

2. Plakative Übersicht der Feldstudie 2021 nach Bundesländern (mit Ergänzung aus 2022)

Bundesland	Kommunen	Betriebe		
	gesamt 2021 (2022)	besucht gesamt 2021	illegaler Spielort 2021 (1)	Problemgastronomie 2021 (1)
Baden-Württemberg	19	127	51	76
Bayern	19	190	122	68
Berlin	1	108	41	67
Bremen	2	37	6	31
Hamburg	1 (1)	150	135	15
Hessen	24 (1)	161	109	52
Niedersachsen	9 (5)	102	90	12
Nordrhein-Westfalen	45 (17)	261	217	44
Rheinland-Pfalz	9 (1)	140	120	20
Saarland	6	26	6	20
Sachsen	4	54	17	37
Sachsen-Anhalt	3	18	6	12
Schleswig-Holstein	8 (6)	34	28	6
Gesamt	150 (31)	1.408/363	948	460

(1) Bei der Klassifizierung dieser Betriebe wurde bewusst die Formulierung „Illegale Spielorte und Problemgastronomie“ gewählt. Diese Formulierung soll verdeutlichen, dass es sich hier um ein betriebliches Format handelt, das sich deutlich von legaler Gastronomie unterscheidet.

3. Feldstudie 2022

Im Jahr 2022 wurden von Jürgen Trümper 31 Kommunen in 6 Bundesländern mit insgesamt 363 Betrieben besucht.

Bewusst wurden nicht ausschließlich Großstädte besucht, in denen es häufig zu räumlichen Ballungen von illegalen und problematischen Spielorten kommt. Die Feldstudie „Einblicke in den illegalen Glücksspielmarkt 2021“ dokumentiert vielmehr, dass illegale Spielorte nicht ausschließlich in den sogenannten „sozialen Brennpunkten“ von Großstädten zu finden sind, sondern auch Klein- und Mittelstädte von dieser Problematik betroffen sind.

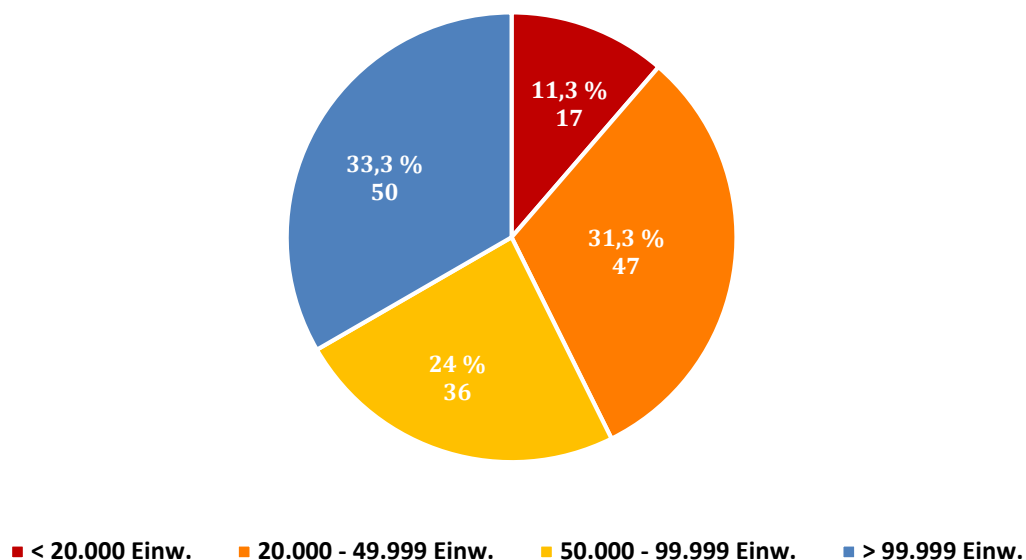
Aufgrund der Datenerhebung kann somit auch die Frage beantwortet werden, inwieweit das Angebot von FUNGAMES nur ein punktuell „Großstadt-Phänomen“ darstellt oder ob sich diese illegale Gerätegattung bereits räumlich ausgebreitet hat.

Dies lässt sich anhand der Größenklassen der besuchten Kommunen verdeutlichen.

3.1. Grundstruktur der Größenklassen der Kommunen

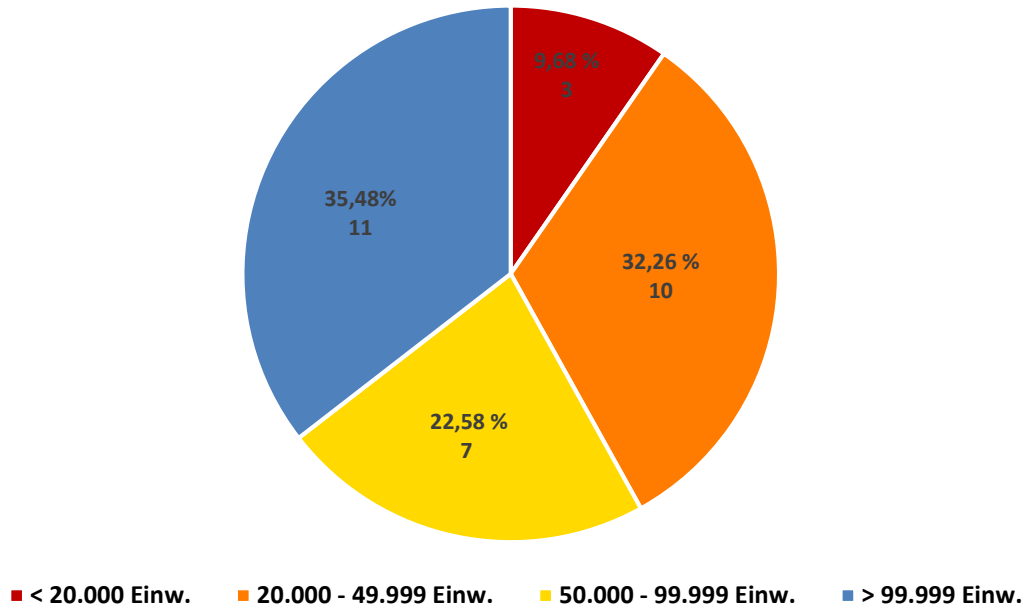
3.1.1 Größenklassen der Kommunen am Beispiel der Feldstudie 2021

Abb.1: Größenklassen der Kommunen N:150 Kommunen



3.1.2 Größenklassen der Kommunen am Beispiel der Feldstudie 2022

Abb.2: Größenklassen der Kommunen N: 31 Kommunen



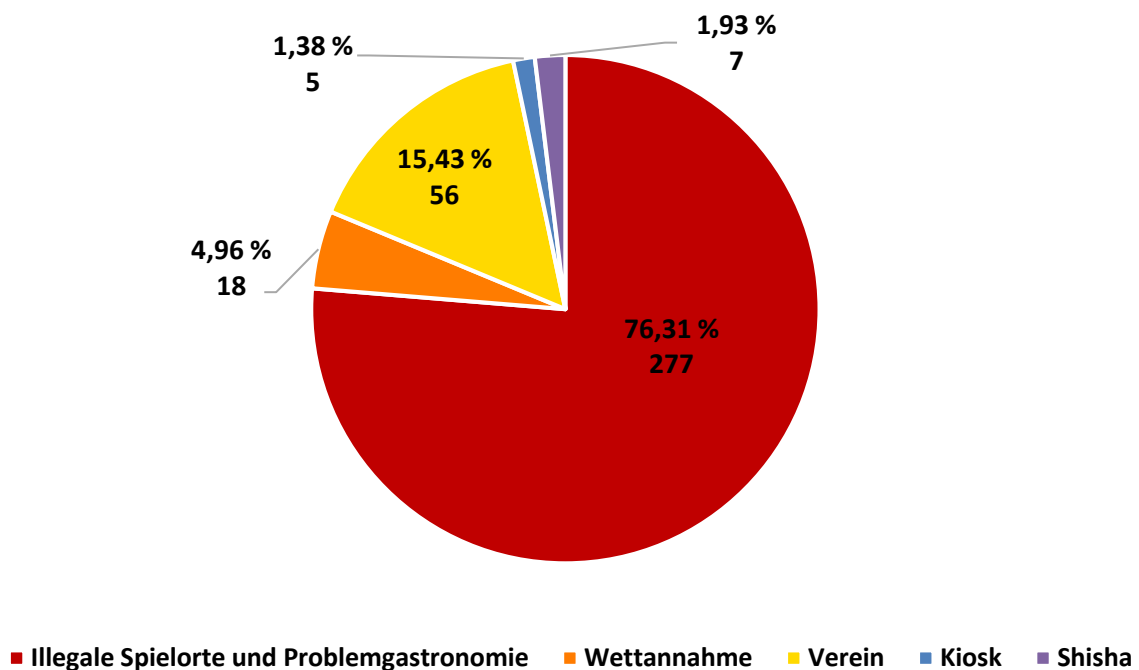
3.2 Klassifizierung der aufgesuchten Betriebe - Feldstudie 2022

Im Rahmen der Feldstudie 2022 wurden insgesamt 363 Objekte in 31 Kommunen besucht. Die Objekte lassen sich folgenden Kategorien zuordnen:

- 277 illegale Spielorte (1) und Problemgastronomien (1)
- 56 Vereinsräumlichkeiten
- 18 Shisha-Bars
- 5 Kioske/Stehcafes

Die Objekte wurden begangen, die dortigen Angebote wurden dokumentiert.

Abb.3: Klassifizierung der Betriebe in % N: 363 Betriebe



(1) Bei der Klassifizierung dieser Betriebe wurde bewusst die Formulierung „Illegale Spielorte und Problemgastronomie“ gewählt. Diese Formulierung soll verdeutlichen, dass es sich hier um ein betriebliches Format handelt, das sich deutlich von legaler Gastronomie unterscheidet.

3.3 Spielformen nach Betriebsart

In den nachfolgenden Tabellen findet sich die Abkürzung **GSG**, diese steht für **Geldspielgeräte**, die über eine PTB-Zulassung verfügen.

Abb. 4.1: Illegale Spielorte und Problemgastronomie ⁽¹⁾
N:277 Betriebe

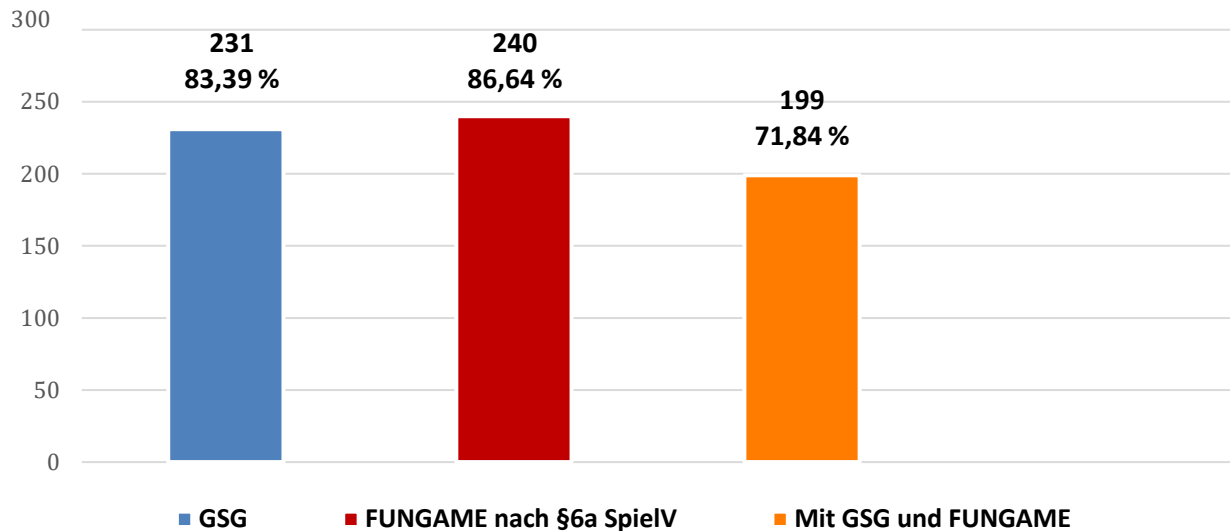
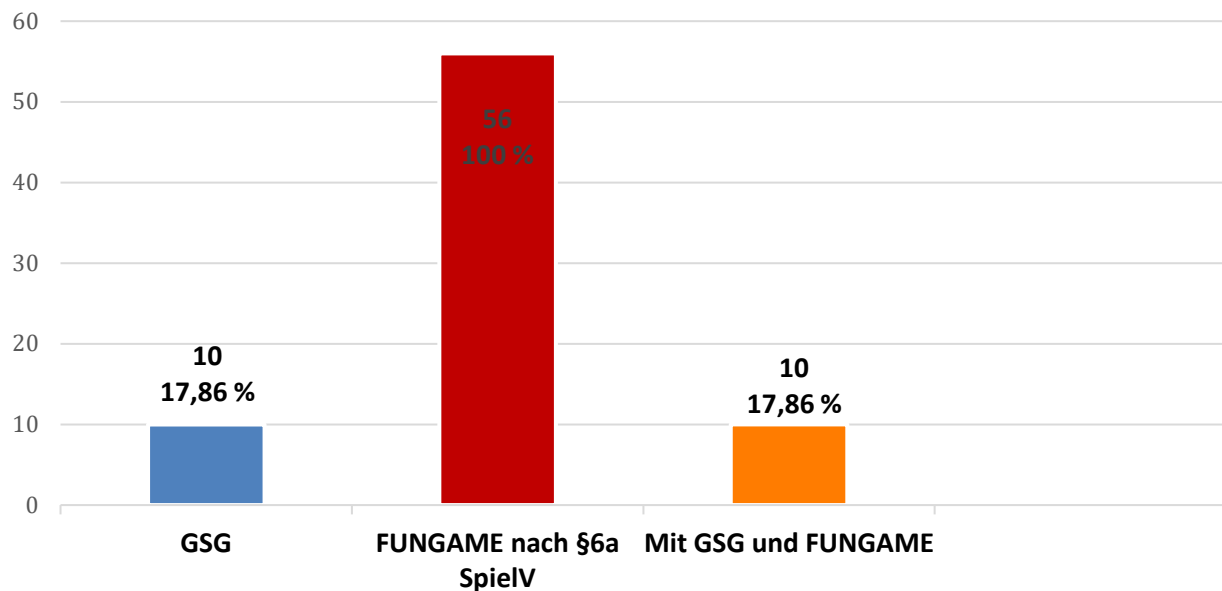
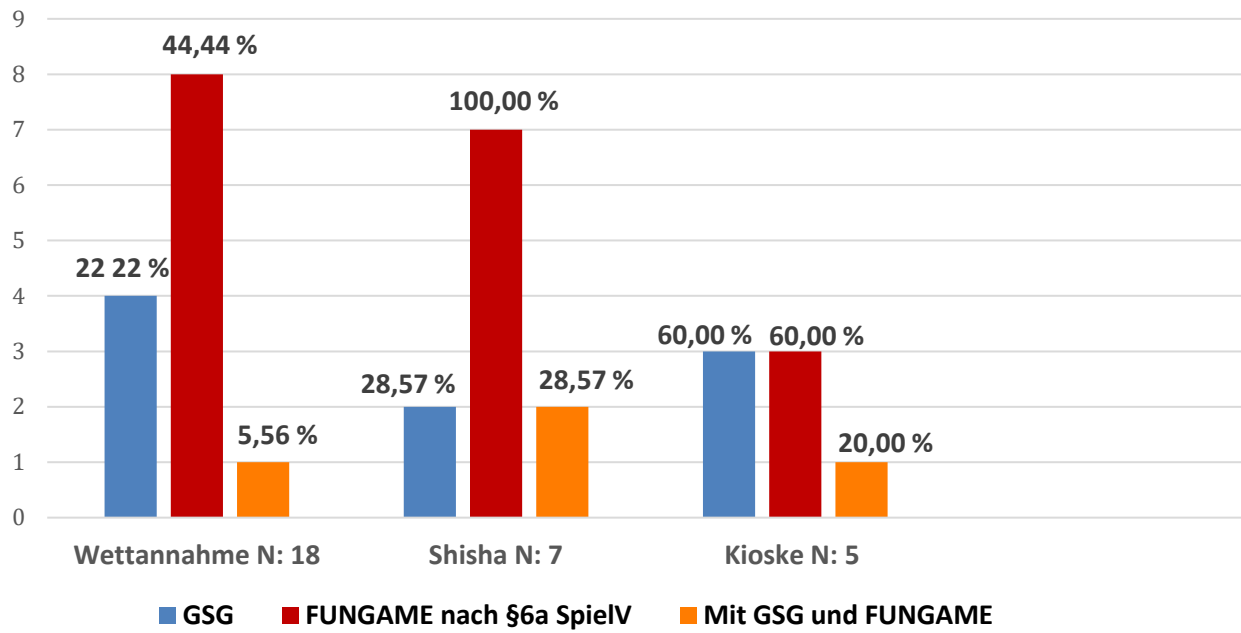


Abb. 4.2: Vereine N: 56 Betriebe

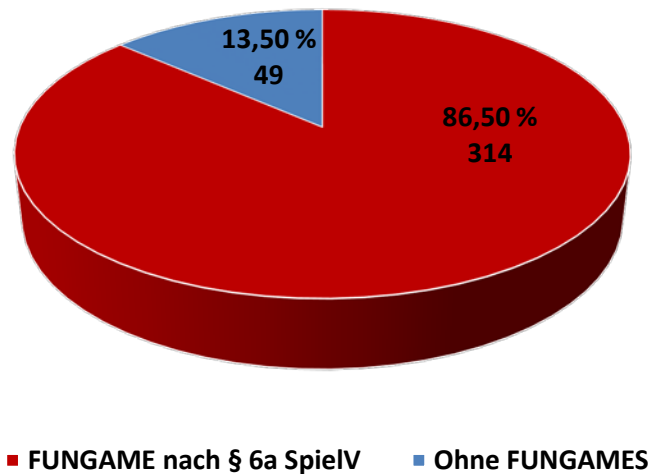


(1) Bei der Klassifizierung dieser Betriebe wurde bewusst die Formulierung „Illegale Spielorte und Problemgastronomie“ gewählt. Diese Formulierung soll verdeutlichen, dass es sich hier um ein betriebliches Format handelt, das sich deutlich von legaler Gastronomie unterscheidet.

Abb. 4.3: Wettannahme, Shisha-Bar, Kioske

3.4 Gesamtüberblick: Anteil der Betriebe mit FUNGAMES nach § 6a SpielV

Abb. 5: Anzahl der begangenen Betriebe mit und ohne FUNGAME nach §6a SpielV N: 363



3.5 Zusammenfassende Übersicht: Art der Betriebe sowie der aufgefundenen Spielformen

Art des Betriebes	Anzahl der Betriebe	Mit GSG	Mit FUNGAMES nach § 6a SpielV	Mit GSG und FUNGAMES
Problemgastronomie	277	231 (83,39%)	240 (86,64%)	199 (71,84%)
Vereine	56	10 (17,86%)	56 (100,00%)	10 (17,86%)
Sportwettannahmen	18	4 (22,22%)	8 (44,44%)	1 (20,00%)
Shisha-Bars	7	2 (28,57%)	7 (100,00%)	2 (28,57%)
Kioske	5	3 (60,00%)	3 (60,00%)	1 (20,00%)

4. Umfang des illegalen Glücksspielangebotes

Im Rahmen der Datenerhebung für die von Jürgen Trümper erstellten Feldstudien hat sich gezeigt, dass illegale Glücksspielangebote und illegale Spielorte kein zeitweiliges Phänomen darstellen. Vielmehr wurden in vielen Fällen dokumentierte illegale Glücksspielangebote über mehrere Untersuchungszeiträume, hinweg nahezu unverändert, angetroffen.

Eine weitere Beobachtung ist, dass bei Auflösung eine Betriebsstätte mit illegalem Glücksspielangebot, selbiges ortsnah, vielleicht sogar im Nebengebäude, weitergeführt wird.

Hinzu kommt die im Fazit der Vorgängerstudien bereits thematisierte Problematik, dass von illegalen Glücksspielangeboten ein „erhöhtes Infektionsrisiko“ für legale Gastronomiebetriebe ausgeht, die durch den Lockdown sowie durch die corona-bedingten kontaktreduzierenden Maßnahmen verstärkt um ihre wirtschaftliche Existenz kämpfen mussten/müssen, während die aktuelle Steigerung der Lohn- und Betriebskosten die Problematik weiter verschärft.

Bestehen viele illegale Glücksspielangebote, so geraten legale Betreiber unter Druck, was deren Bereitschaft zum nicht legalen Handeln steigert, insbesondere dann, wenn zu beobachten ist, dass das illegale Angebot nicht geahndet wird. Bleibt eine Sanktionierung des strafbaren Verhaltens aus, wird die beobachtete Straftat bagatellisiert, wodurch die Wahrscheinlichkeit einer Nachahmung deutlich erhöht wird. Was nicht bedeutet, dass die Betreiber ihre Rechtsauffassung ändern, sondern diese der eigenen wirtschaftlichen Existenzbedrohung unterordnen.

Um einerseits Ballungen von illegalem Glücksspiel und illegalen Spielorten als auch die prozesshafte Entwicklung der Angebote über die unterschiedlichen Untersuchungszeiträume hinweg verdeutlichen zu können, wurden die Daten in einer digitalen Karte zusammengetragen. Die vorgefundenen Standorte sind in Wabenform dargestellt. Eine Wabe (Hexagon) hat eine Größe von ca. 0,11qkm. Hierdurch ist es möglich, sowohl den Umzug von Betrieben in die direkte Nachbarschaft als auch die Ansiedlung neuer Betriebe in der unmittelbaren Nähe von bestehenden Glücksspielangeboten und illegalen Spielorten abzubilden.

In die Kartengrafik wurden nur Standorte aufgenommen, an denen in mindestens zwei der drei durchgeführten Untersuchungen illegale Glücksspielangebote vorgefunden worden sind. Die Anzahl der innerhalb dieser Wabe gefundenen Standorte mit illegalem Glücksspielangebot, ergibt sich aus der Höhe der jeweiligen Wabe.

Zur Verdeutlichung der Gesamtentwicklung werden nachfolgend einige Kommunen beispielhaft aufgeführt. Es geht bei dieser Visualisierung nicht darum, einzelne Kommunen an den Pranger zu stellen. Geplante oder bereits durchgeführte konzertierte Aktionen gegen das illegale Glücksspiel können an dieser Stelle leider nicht berücksichtigt werden. Die Visualisierung der Ausbreitung des illegalen Glücksspielmarktes in weiten Teilen Deutschlands, unabhängig von den Größenklassen der Kommunen, verdeutlicht aber, dass es bis zum Zeitpunkt der Datenerhebung der letzten Feldstudie in vielen Fällen noch nicht gelungen ist, mit den vorhandenen personellen und organisatorischen Ressourcen der zuständigen Behörden dem Problem Einhalt zu gebieten.

4.1 Visualisierung des illegalen Glücksspielmarktes am Beispiel einiger Kommunen

Um die erhobenen Daten „greifbarer“ zu machen, wurde die Ergebnisse der Feldstudien 2019/2020, 2020 sowie 2022 in einer Datenbank zusammengefasst.

Zur besseren Visualisierung wurden die besuchten Objekte, in denen illegale Spielformen vorgefunden wurden, durch Waben gekennzeichnet, die sich in ihrer Höhe und Farbgebung unterscheiden.

Legende

Gelb = in einer Studie wurden illegale Spielformen gefunden

Orange = in zwei Studien wurden illegale Spielformen gefunden

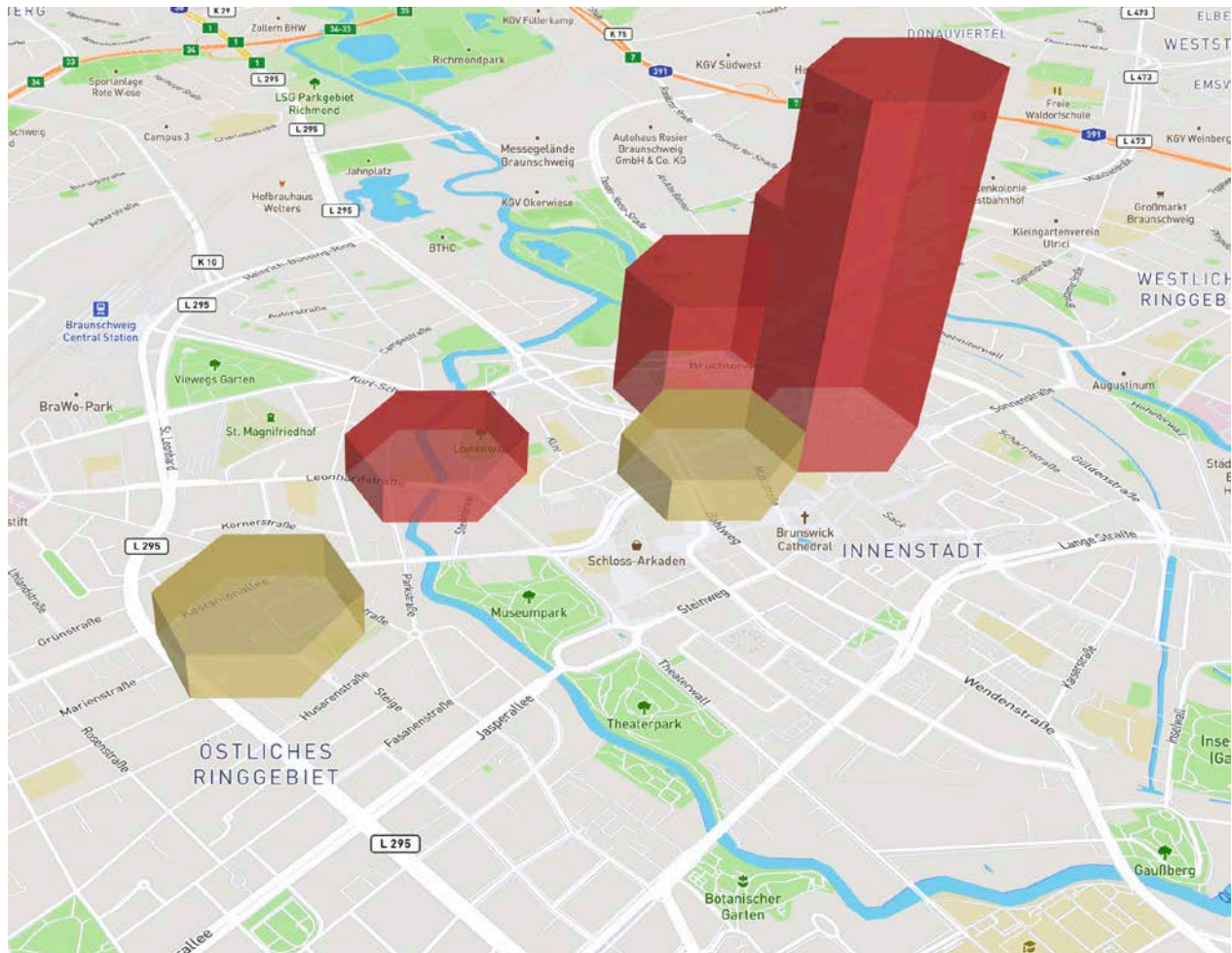
Rot = in drei Studien wurden illegale Spielformen gefunden
Weniger oft vertreten, da in der 3. Studie weniger Objekte besucht wurden.

Höhe = Die Höhe kennzeichnet die maximale Anzahl der illegalen Spielformen, die jemals am Standort gefunden wurde, unabhängig von der Anzahl der Begehungen.

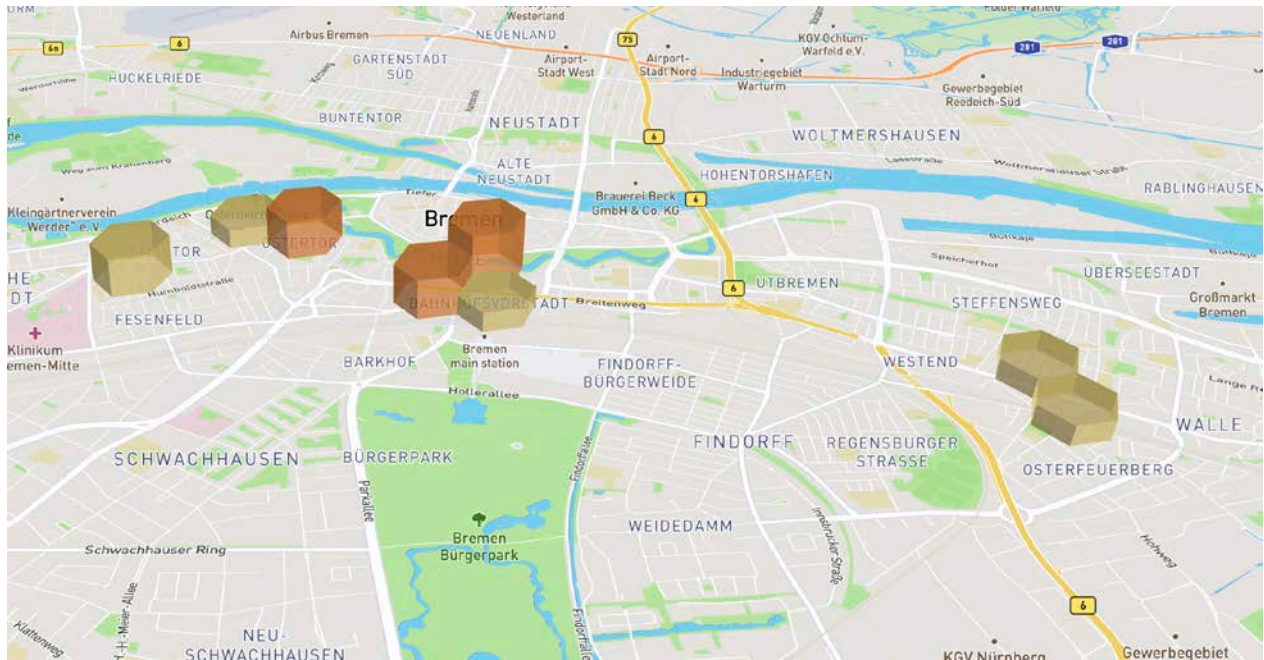
4.2 Berlin Neukölln



4.3 Braunschweig



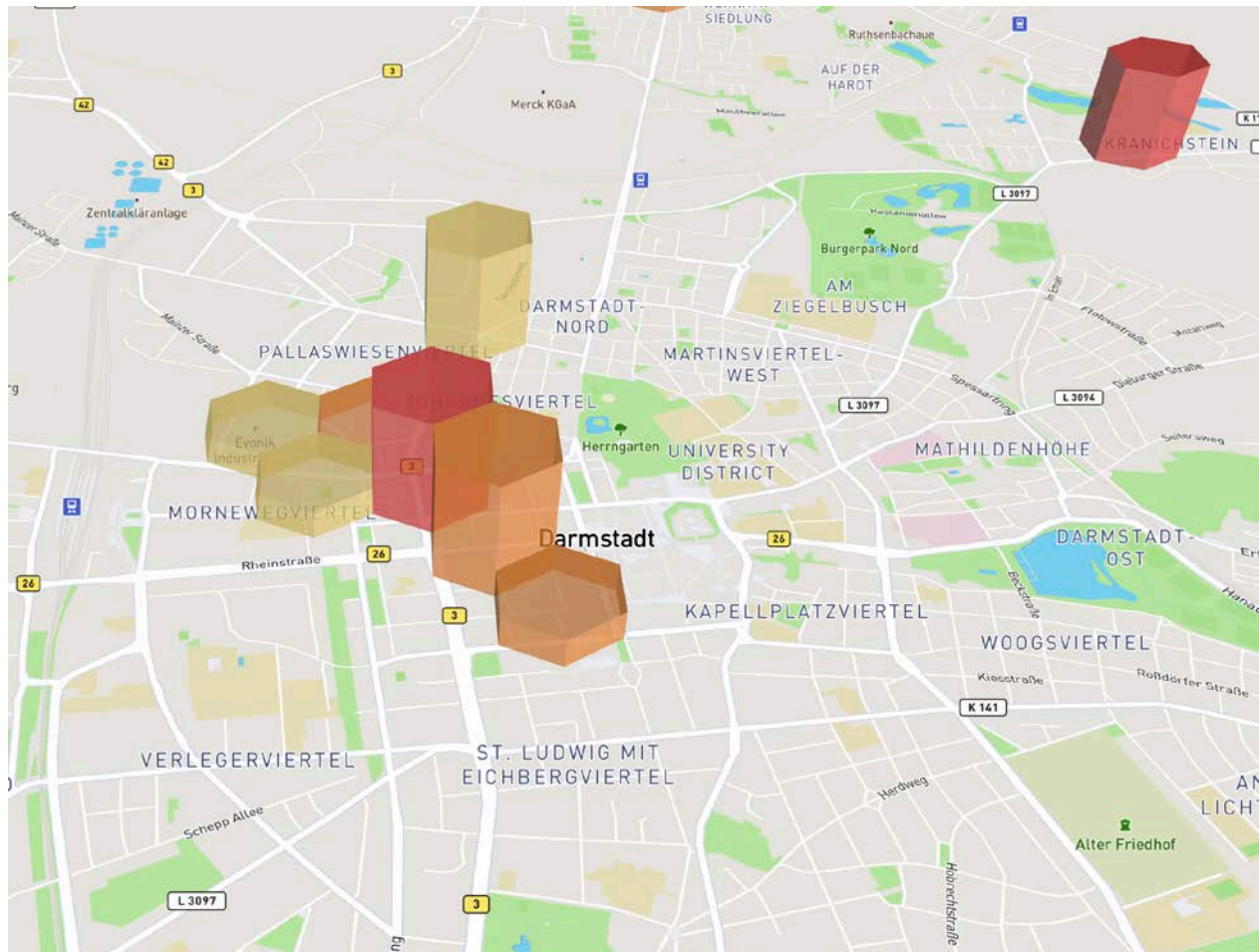
4.4 Bremen



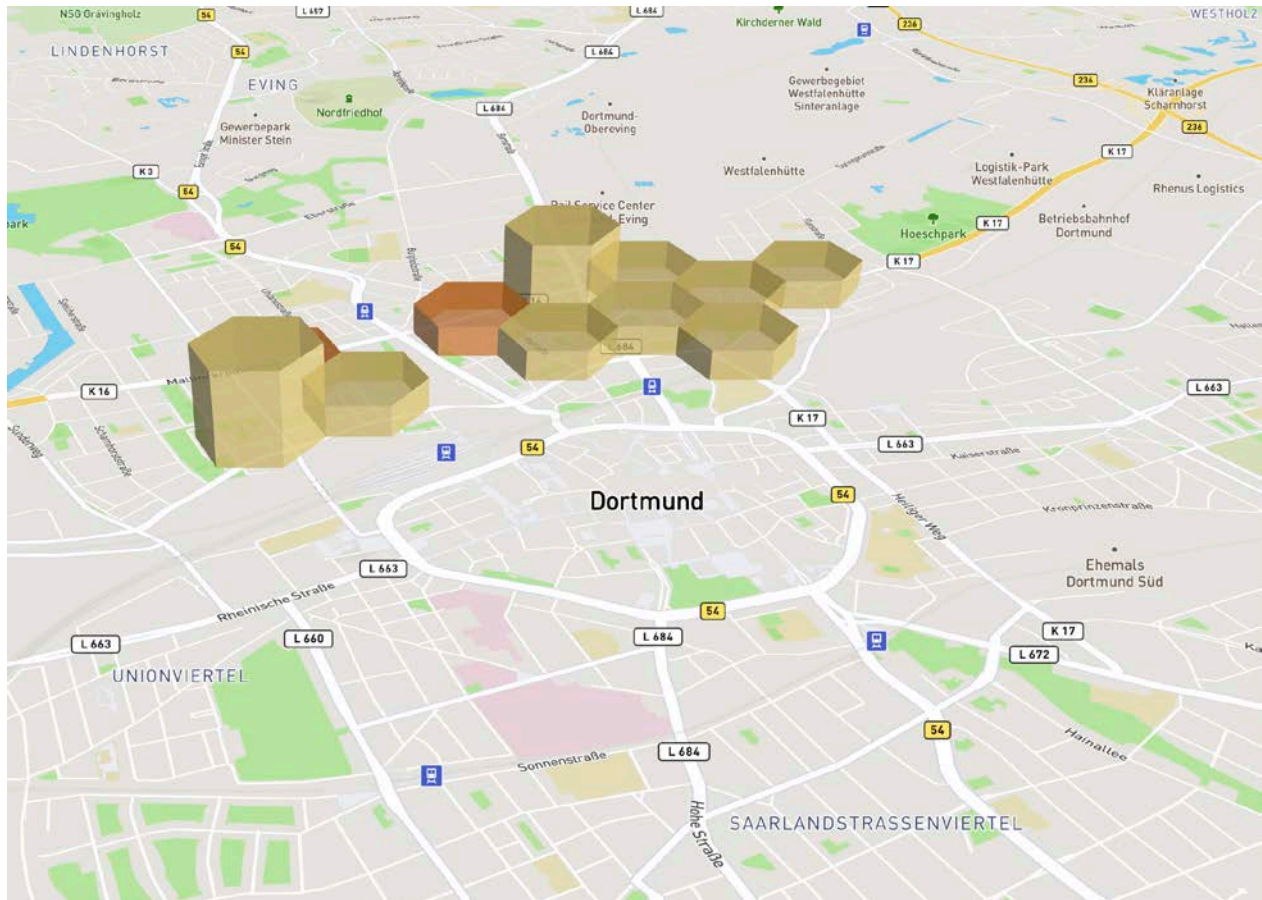
4.4.1 Bremen Gröpelingen



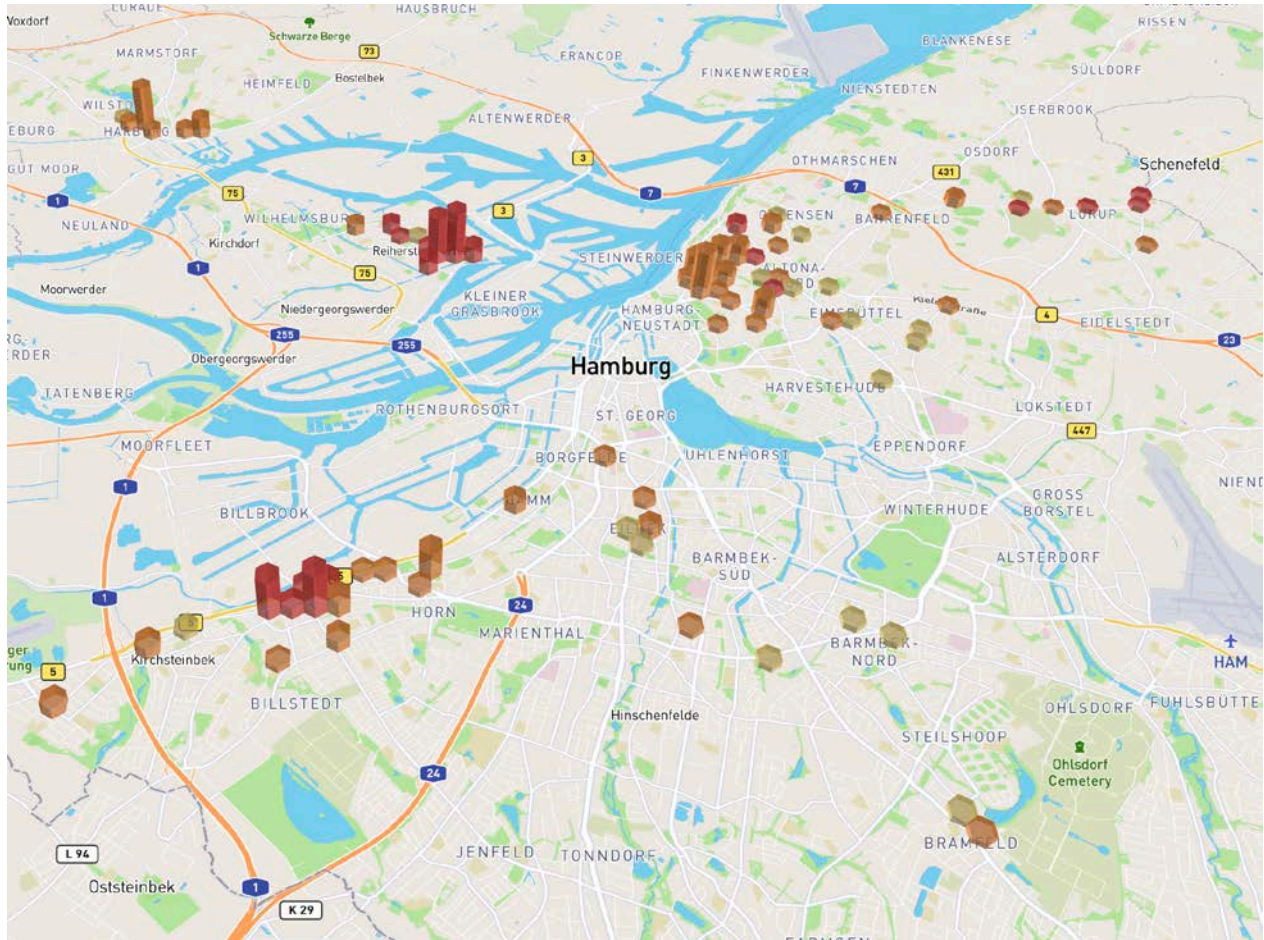
4.5 Darmstadt Kranichstein



4.6 Dortmund



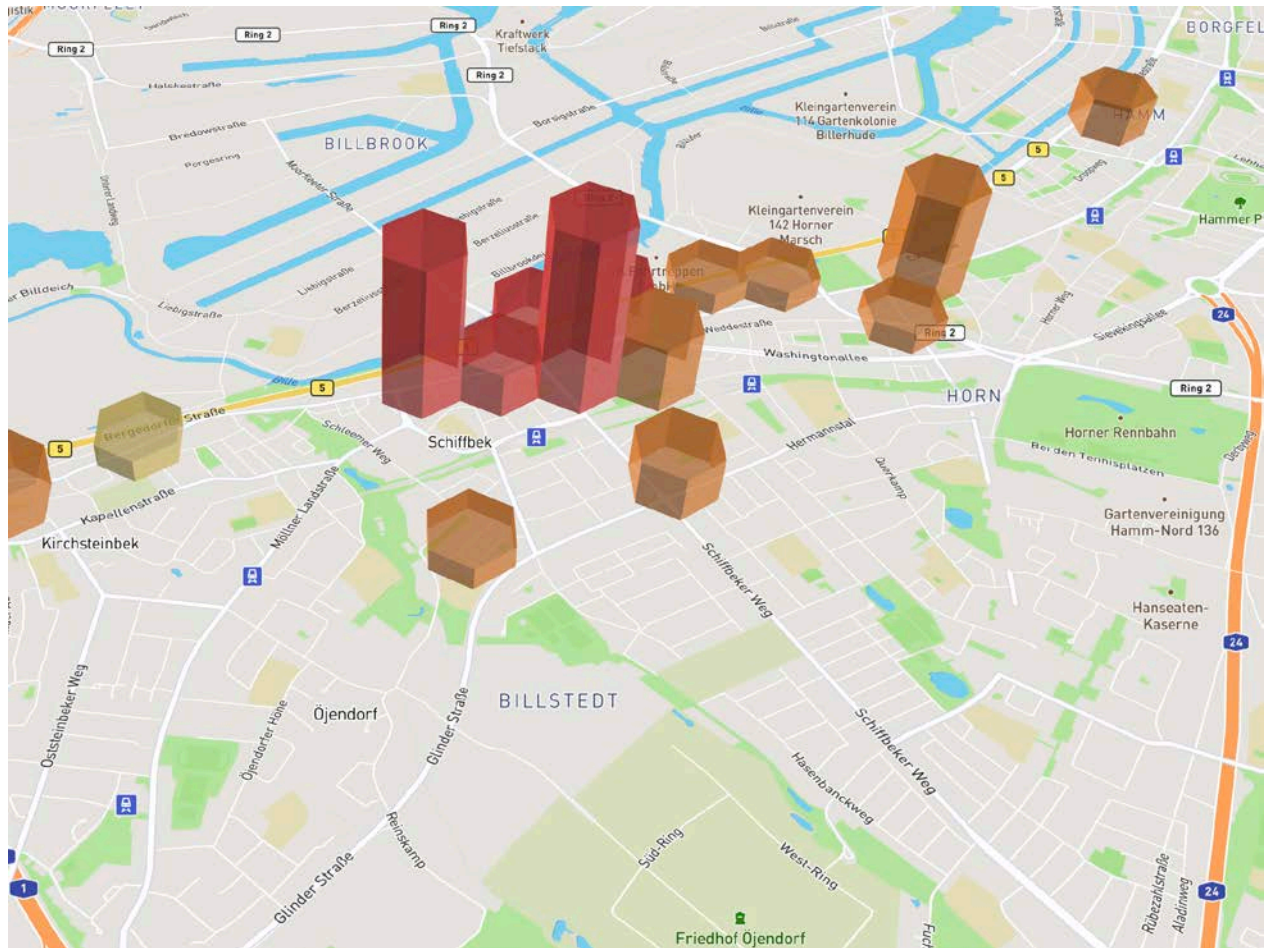
4.7 Hamburg



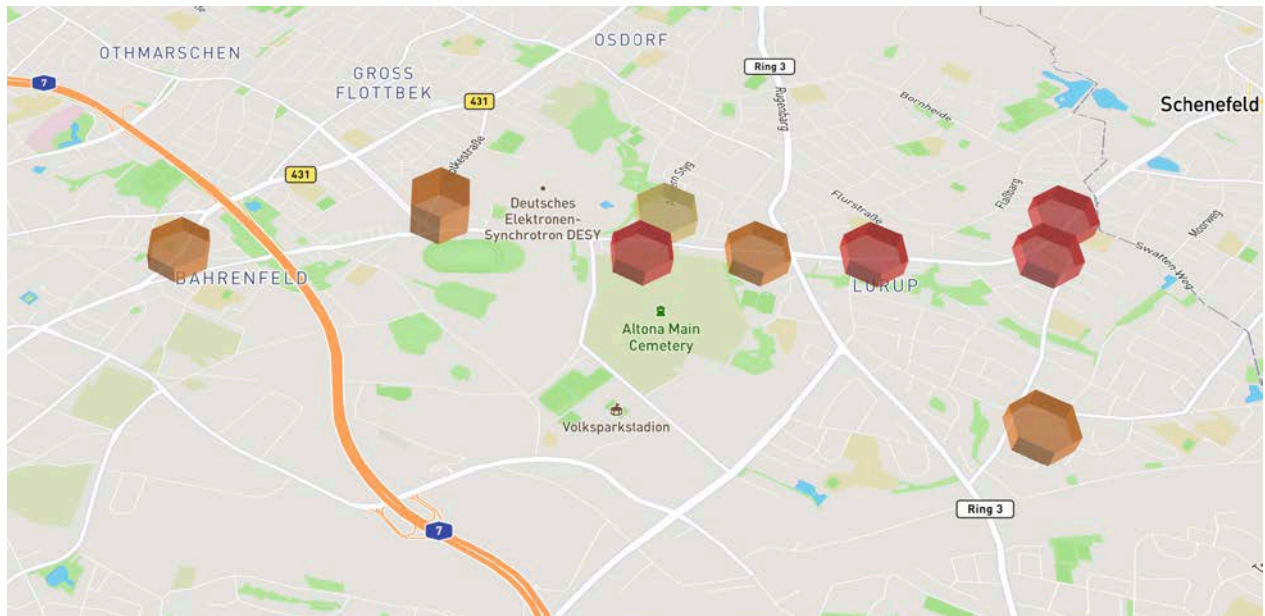
4.7.1 Hamburg Altona



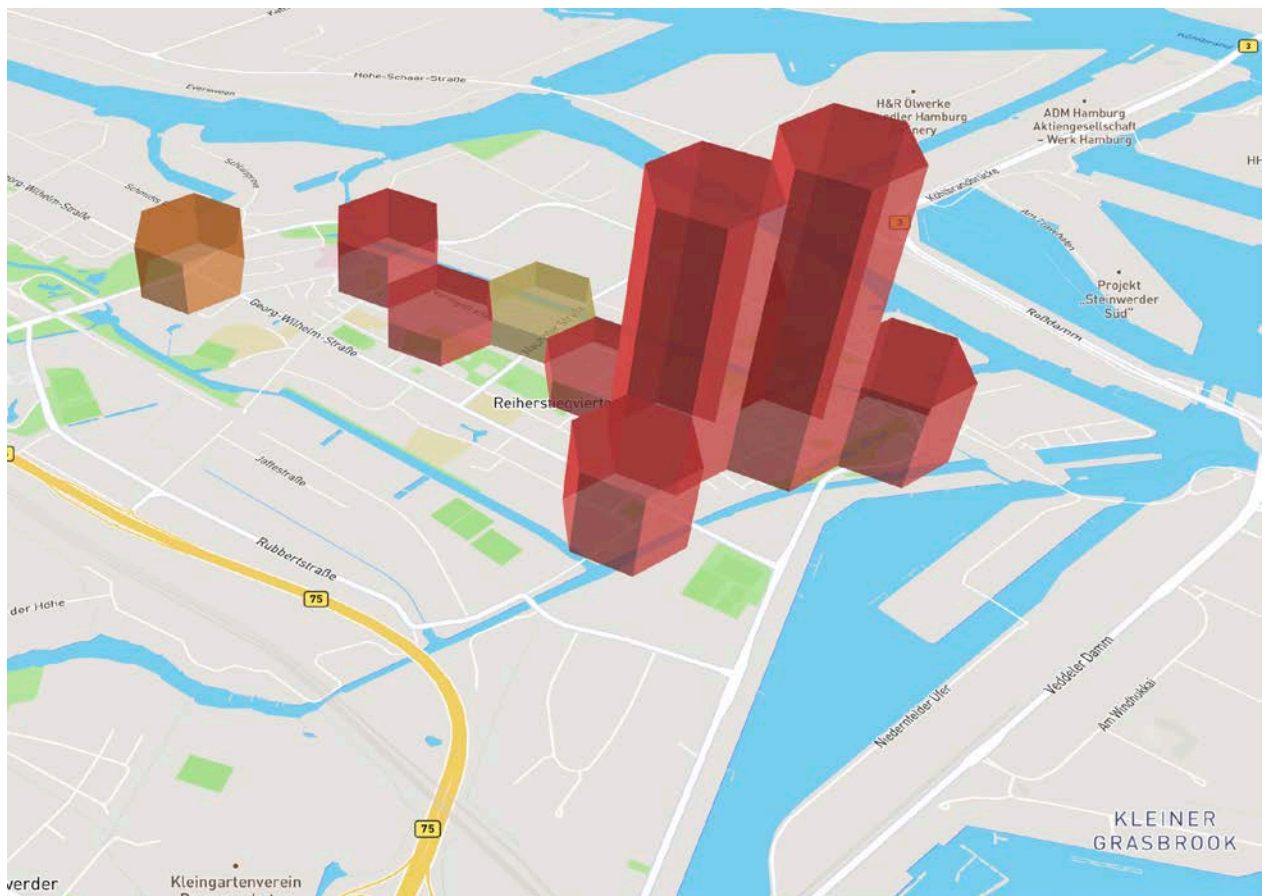
4.7.2 Hamburg Billstedt



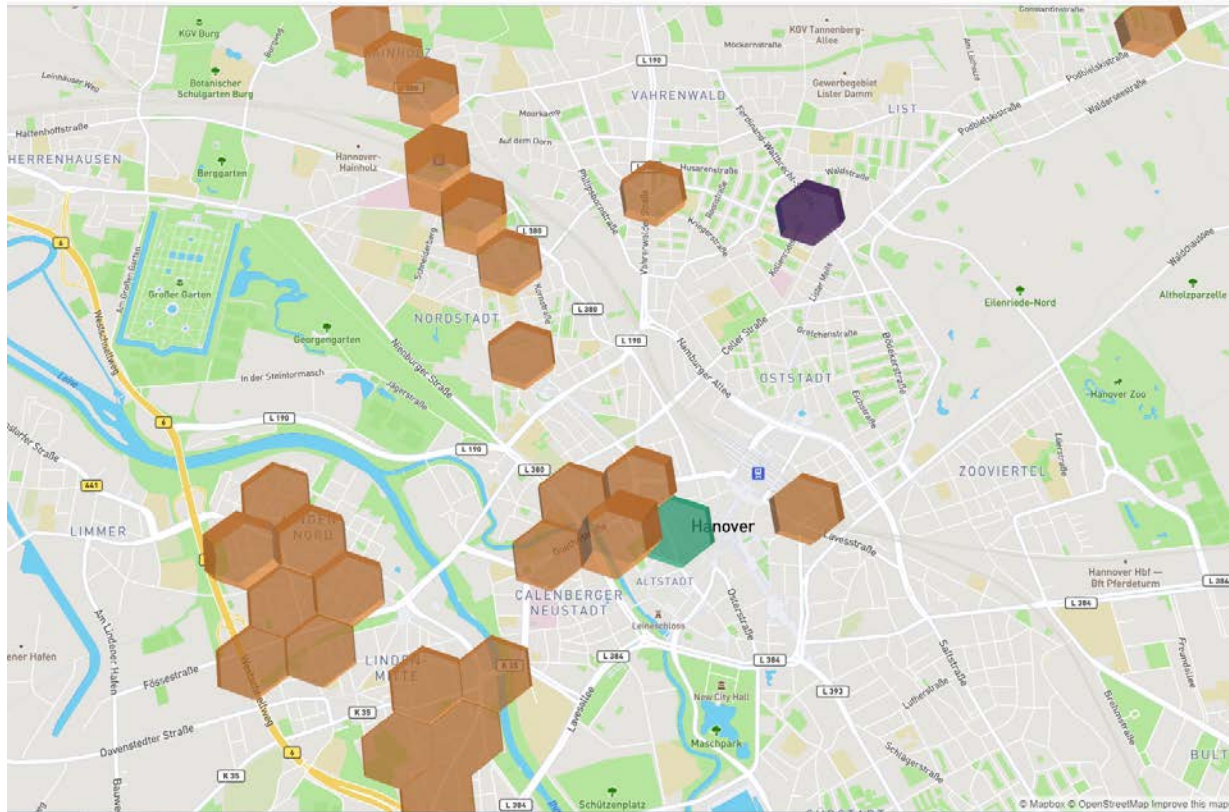
4.7.3 Hamburg Luruper Hauptstraße



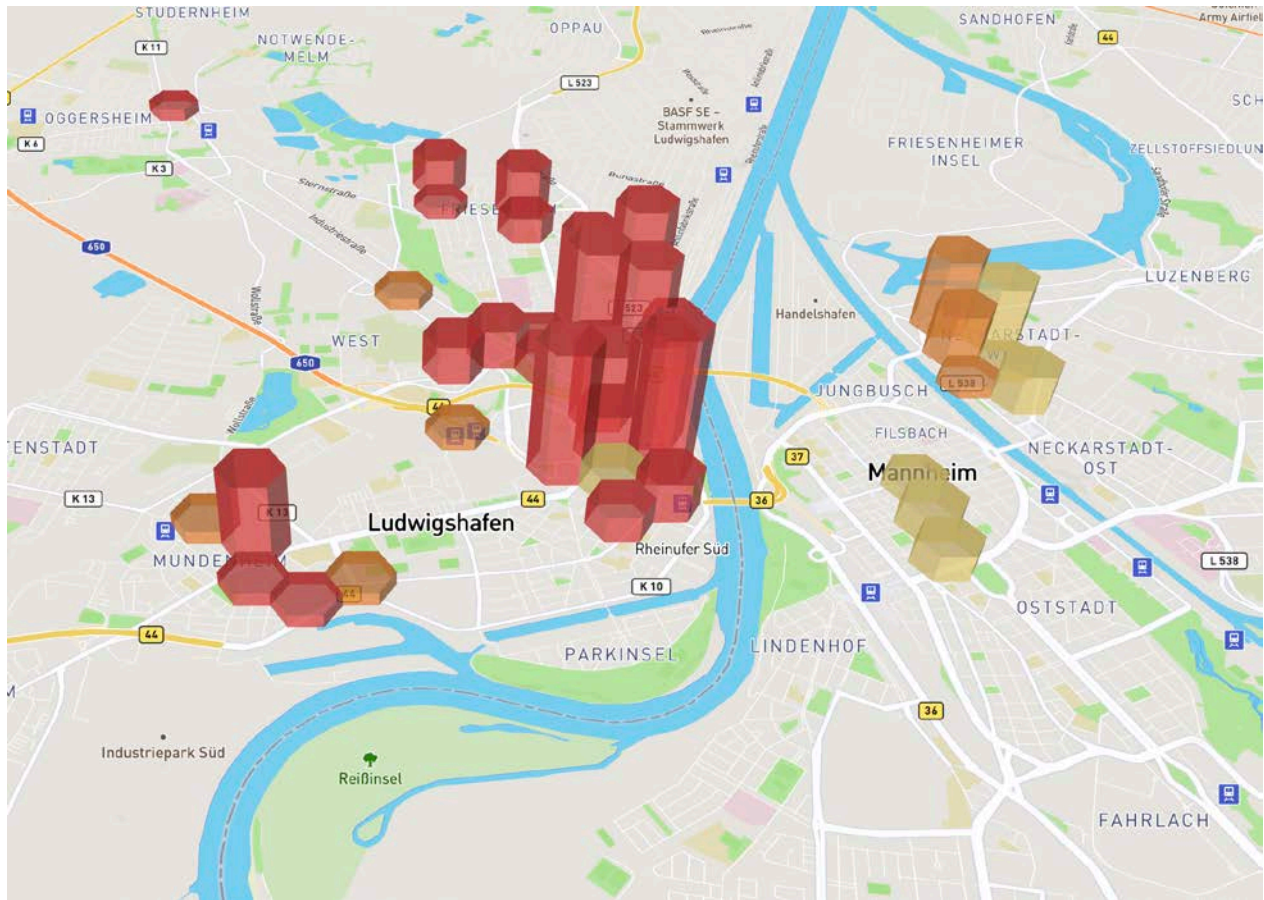
4.7.4 Hamburg Rheierstiegviertel



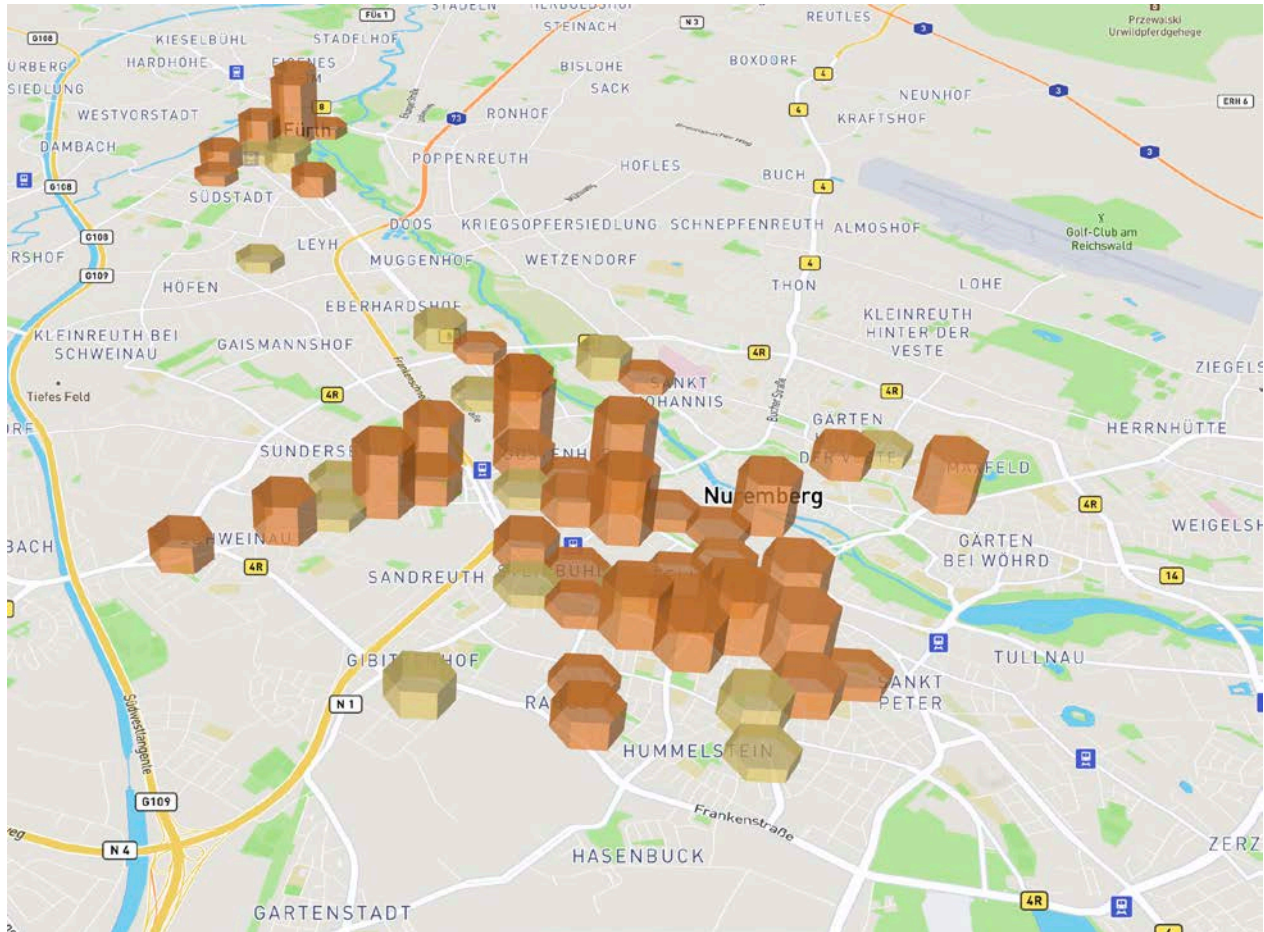
4.8 Hannover



4.9 Ludwigshafen/Mannheim



4.10 Nürnberg/Fürth



5. Fazit und Empfehlungen der Feldstudie 2022

Im Auftrag der VDAI Verlags- und Veranstaltungsgesellschaft mbH führte Jürgen Trümper, Geschäftsführer des Arbeitskreises gegen Spielsucht e.V., nach der ersten Feldstudie in 2019/20 in 2021 erneut eine explorative Begehung von illegalen Spielorten im terrestrischen Bereich durch. Dabei konnten 674 Spielorte, die bereits im Rahmen der ersten Feldstudie dokumentiert wurden, ein zweites Mal begangen werden. Hinzu kamen 734 Spielorte, die neu erfasst wurden, da sie auf Basis der Erfahrungen von Jürgen Trümper den Anschein von nicht legalen Spielaktivitäten erweckten.

Im Rahmen der dritten investigativen Feldstudie wurden im Jahr 2022 insgesamt 363 Betriebe begangen, die als potenzielle Veranstaltungsorte für illegales Glücksspiel identifiziert wurden. In 314 Betrieben wurden illegale FUNGAMES (§ 6a SpielV) vorgefunden.

Besucht wurden **ausdrücklich nicht Betriebe der klassischen, legalen Gastronomie mit ihren Schank- und Speisewirtschaften**, sondern gezielt Örtlichkeiten, die den Verdacht der Illegalität nahelegten. Auch wenn die Anzahl der begangenen Betriebe deutlich vom Umfang der vorherigen Feldstudien abweicht, zeigt sich erneut: **FUNGAMES, deren Aufstellung bereits am 1.1.2006 in § 6a SpielV verboten wurde, erlebten nicht nur eine Renaissance, sondern entwickelten sich zu einem dauerhaften Problem für den Jugend- und Spielerschutz** sowie für rechtskonformes Anbieter von Glücksspielen.

Zentrale Ursachen

- **Änderung der SpielV mit nachfolgender Umstellung der Technischen Richtlinie von TR 4 auf TR 5 (11.11.2018).** Diese Änderung aufgrund der SpielV führte zu Einschränkungen der Spielabläufe bei den PTB-zugelassenen Geldspielgeräten und dadurch zu einer Reduzierung der Attraktivität der Geräte für die Gäste.
- **Verbotene FUNGAMES** sind von ihren Spielabläufen und potenziellen Gewinnanmutungen her PTB-zugelassenen Geldspielgeräten deutlich überlegen und damit weitaus attraktiver für die Gäste. Es fehlen aber die in der SpielV verankerten Basiselemente des Spielerschutzes.
- **Verbot/Abbau des dritten Geldspielgerätes in gastronomischen Betrieben (10.11.2019).** Die Reduzierung der Geldspielgeräte führt zu Umsatzeinbußen, die über die Aufstellung von FUNGAMES kompensiert werden. Hier wird praktisch die entstandene Lücke, mit einem illegalen Glücksspielautomaten nachgefüllt.
- **Das von illegalen Spielorten ausgehende „erhöhte Infektionsrisiko“** für legale Gastronomiebetriebe, die durch den Lockdown sowie durch die corona-bedingten kontaktreduzierenden Maßnahmen verstärkt um ihre wirtschaftliche Existenz ringen mussten, wächst täglich und wird weiter „befeuert“ durch die massiven Steigerungen der Lohn- und Betriebskosten in 2022.
- **Organisierte Clankriminalität**, über die die Verbreitung von FUNGAMES vielerorts gesteuert wird.
- **Personalmangel bei kommunalen Ordnungsämtern.** Illegale Spielorte und Problemgastronomien können in der Folge nicht ausreichend kontrolliert werden.

- **Kompetenzverlust durch Ausscheiden erfahrener Mitarbeiter:innen in zuständigen Amtsbereichen** führt ebenfalls dazu, dass Kontrollen nicht durchgeführt und/oder geltendes Recht nicht ausreichend umgesetzt werden können, da neue Mitarbeitende sich in das komplexe Themenfeld erst einarbeiten müssen
- **Informationsdefizite bei kommunalen Ordnungsämtern** verursacht durch vielfältige unterschiedliche Aufgabenbereiche führen dazu, dass geltendes Recht nicht vollständig ausgeschöpft wird.
- **Zu milde Sanktionen ohne abschreckende Wirkung für die Aufstellung von FUNGAMES.** Oftmals wurde/wird die Aufstellung von FUNGAMES seitens der Ordnungsbehörden nur als Ordnungswidrigkeit behandelt und daher mit einem geringen Bußgeld sanktioniert. Eingeleitete Strafverfahren werden von Staatsanwaltschaften z.T. nicht weiterverfolgt, verhängte Sanktionen werden vor Gericht zurückgenommen oder bis zur Wirkungslosigkeit abgeschwächt.

In der Folge werden kompetente und engagierte Mitarbeitende von Polizei und Ordnungsämtern frustriert, während die Betreibenden von illegalen Glücksspielangeboten ihr illegales Handeln als „Bagatelldelikt“ wahrnehmen, das vor einer Strafverfolgung sicher ist.

Fazit/Empfehlungen

Das Fazit und die Empfehlungen wurden weitgehend den Feldstudien 2019/20 sowie 2021 entnommen. Es wäre müßig, in 2022 den Versuch zu unternehmen, für einen fortbestehenden Sachstand vollständig neue Formulierungen zu finden.

Aus den Ergebnissen der Feldstudie sowie den zentralen Ursachen, die für die „Renaissance der FUNGAMES“ bzw. die „Flut des illegalen Glücksspiels“ verantwortlich sind, ergibt sich für die Autorin folgendes Fazit und die daran anknüpfenden Empfehlungen an staatliche Entscheidungsträger:

Fazit

Gemeinsames Ziel von Legislative, Exekutive und Judikative muss es sein, entschieden gegen die Aufstellung von FUNGAMES vorzugehen. Dazu gehört, dass die Geräte aus dem Markt entfernt, illegale Spielorte geschlossen und die Betreibenden illegaler Geldspielgeräte nachhaltig sanktioniert werden. Der Rechtsstaat darf vor illegalem Glücksspiel nicht kapitulieren, sondern muss geltendes Recht umsetzen.

Empfehlungen

1. **Unterrichtung des Bundesdrogenbeauftragten, der Verwaltung und Politik auf Bundesebene sowie der relevanten Ministerien und Ausschüsse in den Bundesländern über die Ergebnisse der Feldstudie sowie deren Unterstützung bei der Planung der nächsten Schritte**

FUNGAMES sind nicht das Problem einzelner Kommunen. Als bundesweites Thema sollten die Ergebnisse der Studie dem Bundesdrogenbeauftragten, der Bundes- und Landespolitik sowie der Verwaltung zur Kenntnis gebracht werden.

2. Schulungen zu FUNGAMES

Die FUNGAME-Schulungen dienen der Behebung von Informationsdefiziten. Zielgruppen hierbei sind sowohl Staatsanwälte, Richter, die Polizei- und Steuerbehörden (Steuerfahndung) sowie auch die kommunalen Ordnungsbehörden, denen die Kontrolle von Betrieben mit Spielangeboten im Allgemeinen sowie von illegalen Spielorten und Problemgastronomien im Speziellen in der Regel in erster Linie obliegt. Die Unterstützung durch Polizeibehörden ist bei illegalen Spielorten und Problemgastronomien oft zur Selbstsicherung der Mitarbeitenden der Ordnungsämter nötig. Strafverfolgungsbehörden fehlt nicht selten das Problembewusstsein, d.h. von Mitarbeitenden der kommunalen Ordnungsämter eingeleitete Verfahren werden oftmals von Staatsanwaltschaften nicht weiterverfolgt, verhängte Sanktionen von RichterInnen zurückgenommen bzw. bis zur Wirkungslosigkeit abgeschwächt. Bei den FUNGAME-Schulungen sollte auch auf die Kompetenz von Industrievertretern (z.B. Anzeigen gegen Verstöße gegen das Urheberrechtsgesetz) zurückgegriffen werden.

3. Stärkung des Vollzugs durch Ausschöpfung der rechtlichen Möglichkeiten

Ziel ist die Stärkung des Vollzugs durch einen Informationsaustausch mit den politisch Verantwortlichen darüber, wie die bereits bestehenden juristischen Möglichkeiten in der Auseinandersetzung mit FUNGAMES an illegalen Spielorten und Ordnungswidrigkeiten in der Problemgastronomie vollständig ausgeschöpft werden können.

4. Ausweichbewegungen zu illegalen Spielorten/Glücksspielmedien bei der Glücksspielregulierung mitdenken

Die durch die Feldstudie belegten, oben genannten einschlägigen Ursachen haben zu einer Renaissance der FUNGAMES und somit zu einer flächigen Etablierung des illegalen Glücksspiels im öffentlichen Raum geführt. Damit es nicht zu Ausweichbewegungen von Spielgästen in illegale Spielorte bzw. hin zu illegalen Glücksspielmedien mit einhergehender Gefährdung des zwingend erforderlichen Spielerschutzes kommt, gilt es generell, seriöse Glücksspielanbieter vor illegalen zu schützen. Hier muss das Ziel, das Glücksspiel in geordnete Bahnen zu lenken, und die Gewährleistung des Spielerschutzes gleichermaßen gedacht werden. Pragmatisch muss akzeptiert werden: Das legale Spielangebot muss so attraktiv sein, dass es von den Spielgästen auch genutzt wird. Illegale Glücksspielangebote überschreiten grundsätzlich die Grenzen der Gesetzgebung und ignorieren den Spielerschutz, um ihre Attraktivität gegenüber legalen Glücksspielangeboten zu erhöhen. Der Gesetzgeber ist bei der Glücksspielregulierung somit gefordert, Ausweichbewegungen zu illegalen Spielorten bzw. illegalen Glücksspielmedien mitzudenken und Maßnahmen zu ergreifen, diese zu verhindern. Ansonsten besteht die Gefahr, dass der Kanalisierungsauftrag des legalen Glücksspiels ad absurdum geführt wird, da dessen Angebote von Spielenden nicht mehr genutzt werden, da sich diese bereits illegalen Angeboten zugewandt haben.

5. **Bildung von taktischen Arbeitsgruppen „Illegales Glücksspiel“**

Um geltendes Recht konsequent durchzusetzen und eine dauerhafte Bereinigung des Marktes von illegalen FUNGAMES sicher zu stellen, sollte jeweils auf Landesebene - wo noch nicht vorhanden - eine interdisziplinär besetzte **Arbeitsgruppen** zur Bekämpfung des illegalen Glücksspiels gebildet werden. Diese Führungseinheit sollte dort aktiv werden, wo sich „FUNGAME-Hotspots“ befinden, d. h. Regionen, in denen eine Ballung von illegalen Spielorten und Problemgastronomien vorgefunden wurde. Die landesweiten **Arbeitsgruppen** zur Unterstützung der Mitarbeitenden der kommunalen Ordnungsbehörden sollten von den Innenministerien der Länder initiiert werden und dort angebunden sein.

Die wesentlichen Bereiche wären:

- Innenministerien
- Ordnungsamt
- LKA/Polizei
- Staatsanwaltschaft
- Steuerfahndung
- Zoll

6. **Bildung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften „Illegales Glücksspiel“**

Seit September 2020 bestehen bei der Staatsanwaltschaft Düsseldorf sowie bei vier Schwerpunktstaatsanwaltschaften in Bielefeld, Bochum, Düsseldorf und Köln eine Zentral- und Ansprechstelle für die Verfolgung organisierter Straftaten. Analog zu dieser Schwerpunktsetzung empfiehlt sich die Bildung von Schwerpunktstaatsanwaltschaften „Illegales Glücksspiel“.

Dieser Empfehlung liegen zwei Gedanken zu Grunde:

1. Bei der Verbreitung von FUNGAMES/Illegalem Glücksspiel handelt es sich in Teilen um ein „Geschäftsfeld“ der organisierten Kriminalität.
2. Bei vielen Staatsanwaltschaften, Richterinnen und Richtern ist das Problembewusstsein und Verständnis für das Ausmaß des illegalen Glücksspiels wie auch für die Problematik der Glücksspielsucht noch nicht in ausreichendem Maße vorhanden.

Ziele der Schwerpunktstaatsanwaltschaften sind:

1. Bündelung von Fachwissen bzgl. des Problemfeldes „Illegales Glücksspiel“, zur Sicherstellung von Strafverfahren unter Nutzung des gesetzlichen Rahmens.
2. Unterstützung anderer Behörden und Staatsanwaltschaften bei Vorbereitung und Durchführung von Strafverfahren wegen illegalem Glücksspiel

Aktueller Nachtrag

Da zwischen der Datenerhebung bis zur Veröffentlichung der Daten insgesamt 8 Monate vergangen sind, hat es zwischenzeitlich in einigen der hier dokumentierten Kommunen und Betrieben Kontrollmaßnahmen durch kommunale Ordnungsbehörden gegeben, die dazu führten, dass hier beschriebene Verstöße gegen geltendes Recht abgestellt wurden.

Aufgrund der langjährigen Erfahrung muss allerdings davon ausgegangen werden, dass die in der Feldstudie dokumentierten Verstöße gegen geltendes Recht aktuell im Wesentlichen immer noch Bestand haben. Insbesondere dann, wenn Kontrollen punktuell jedoch nicht prozesshaft durchgeführt werden.

Abschließende Bemerkung

Die Datenerhebung für die von Jürgen Trümper erstellten Feldstudien erfolgte investigativ. Der Focus lag auf der Begehung von verdächtigen Betrieben, in denen potenziell illegale Glücksspielangebote vorgehalten werden. Vor diesem Hintergrund sind die Ergebnisse nicht als repräsentativ zu bewerten.