POSITIONSPAPIER von GdP und DAW

Illegales Glücksspiel in Deutschland

Standpunkte der Gewerkschaft der Polizei (GdP) und des Dachverbandes Die Deutsche Automatenwirtschaft e.V. (DAW)

DIE DEUTSCHE AUTOMATENWIRTSCHAFT

Gewerkschaft der Polizei

Illegales Glücksspiel bekämpfen

Illegales Glücksspiel stellt eine zunehmende Bedrohung für die öffentliche Sicherheit, den Rechtsstaat und die legale Glücksspielwirtschaft dar. Während organisierte kriminelle Strukturen über illegale Glücksspielangebote ohne Verbraucherschutzmechanismen Milliardengewinne generieren, geraten sowohl Polizei als auch legale Glücksspielunternehmen immer stärker unter Druck.

Auf der einen Seite fehlen den Ermittlungsbehörden die nötigen Ressourcen, um den Schwarzmarkt wirksam zu bekämpfen. Auf der anderen Seite kämpfen legale Anbieter mit massiven Wettbewerbsnachteilen, wachsender Bürokratie und dem Vertrauensverlust, der durch unregulierte Praktiken geschürt wird.

Dieses Positionspapier formuliert gemeinsame Standpunkte von GdP und DAW. Beide Seiten eint das Ziel, illegale Strukturen konsequent zu bekämpfen und zugleich für klare, nachfragegerechte und sichere Rahmenbedingungen im legalen terrestrischen Glücksspielmarkt zu sorgen. Der Kampf gegen illegales Glücksspiel ist kein Randthema, sondern eine zentrale Voraussetzung für Sicherheit, Verbraucherschutz und wirtschaftliche Integrität.

1. Vollzug und Strafverfolgung verbessern

Der Staat muss in der Lage sein, illegale Glücksspielanbieter zu identifizieren, zu verfolgen und zu sanktionieren. Die Bekämpfung illegalen Glücksspiels ist hochkomplex, häufig grenzüberschreitend und mit Strukturen der Organisierten Kriminalität verflochten.

Polizei, Staatsanwaltschaften und Aufsichtsbehörden stehen einem permanenten Anstieg der Fallzahlen von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten gegenüber – bei gleichzeitig knappen Ressourcen. Hinzu kommen zersplitterte Behördenzuständigkeiten und ein komplexes Zusammenspiel unterschiedlicher Rechtsmaterien, das den Vollzug zusätzlich erschwert. So liegen Genehmigung, Kontrolle, Besteuerung und steuerliche Bewertung bei verschiedenen Stellen, ohne dass Erkenntnisse systematisch zusammengeführt werden. Gleichzeitig zeigen Studien, dass der Vollzugsaufwand in keinem angemessenen Verhältnis mehr zum Erfolg steht: Der Schwarzmarkt wächst schneller als er bekämpft werden kann. International agierende Anbieterstrukturen und abweichende rechtliche Rahmenbedingungen innerhalb Europas führen zu zusätzlichen Vollzugsdefiziten und erhöhen den Wettbewerbsdruck auf rechtstreue, in Deutschland zugelassene Glücksspielanbieter.

Erforderlich sind spezialisierte Kräfte, technische Ausrüstung, einheitliche Einsatzstrategien und ein internationaler Informationsaustausch. Illegale Glücksspielangebote finden sich heute auch im digitalen Raum, was moderne IT-forensische Werkzeuge, den Zugriff auf Zahlungsverkehrsdaten und einen internationalen Informationsaustausch notwendig macht.

Unsere Standpunkte:

- Einrichtung spezialisierter Ermittlungs- und Kontrollgruppen bei Polizei und (Sonder-) Staatsanwaltschaften (wie z. B. in Schleswig-Holstein) für illegales Glücksspiel in allen Bundesländern
- Gemeinsame Taskforces von Polizei, Aufsicht, Zoll, Finanz- und Ordnungsbehörden
- Aufnahme der banden- und gewerbsmäßigen Veranstaltung eines unerlaubten Glücksspiels in den Straftatenkatalog der Quellen-Telekommunikationsüberwachung
- Konsequente Sicherstellung und Einziehung von illegalen Glücksspielautomaten sowie konsequente Vermögens- und Gewinnabschöpfung. Zudem bedarf es einer Beweislastumkehr bei unklarem Vermögen. Die Polizeihaushalte der Länder sind bei der Gewinnabschöpfung bzw. bei der Einziehung von Taterträgen finanziell zu beteiligen.
- Zentrale Koordinierungsstelle auf Bundesebene zur strategischen Bündelung von Lagebildern und Best Practices
- Modernisierung der Ausrüstung für Vor-Ort-Kontrollen (z. B. Prüfgeräte, Beweissicherung)
- Verbesserung der Datenzugänge zu Sperrsystemen, Lizenzregistern und Zahlungsdiensten
- Stärkere Schulungen und Fortbildungen von Vollzugsmitarbeitenden, unterstützt durch Bildungsangebote
- Weitere Verbesserung der technischen Standardisierung für Kontrollgeräte, Ausweisleser und digitale Protokolle zur Sicherstellung effizienter und rechtssicherer Kontrollen, unter Einbeziehung der Fachkompetenz der Hersteller von Geldspielgeräten.

2. Regulierung nachjustieren

Aufgabe von Regulierung ist es, das legale Glücksspielangebot so auszugestalten, dass es den Zielen des Jugend- und Verbraucherschutzes entspricht, eine geeignete Alternative zum nicht erlaubten Glücksspiel darstellt und die bestehende Nachfrage in geordnete und überwachte Bahnen lenkt. Die wirksame Bekämpfung illegalen Glücksspiels ist Aufgabe der zuständigen Vollzugs- und Strafverfolgungsbehörden. Diese wird maßgeblich durch die Ausgestaltung des regulatorischen Rahmens beeinflusst.

Der Rechtsrahmen für die verschiedenen Glücksspielangebote muss deshalb klar, durchsetzbar, verhältnismäßig und kohärent sein. Die aktuelle Regulierung des Glücksspielmarktes – insbesondere im terrestrischen Bereich – weist jedoch Schwächen auf. Ein Beispiel ist das im Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) 2021 verankerte Mindestabstandsgebot für Spielhallen, das zunehmend unter wissenschaftlicher Kritik steht. Die verbraucherschützende Wirkung der damit verfolgten Ziele – räumliche Reduktion von Verfügbarkeit und „Abkühlungsphase“ – ist nicht empirisch nachgewiesen und läuft schon allein angesichts der jederzeitigen Verfügbarkeit von legalen und illegalen Online-Glücksspielangeboten ins Leere. Statt dieser quantitativen Norm bieten eine qualitative Regulierung und andere bereits eingeführte Instrumente wie das staatliche, spielformübergreifende und bundesweite Spielersperrsystem OASIS und die damit verknüpften verpflichtenden Zutrittskontrollen in Spielhallen bzw. Zugangskontrollen zu Geldspielgeräten in der Gastronomie deutlich wirksamere Schutzmechanismen.

Das gewerbliche Automatenspiel wurde 2012 in den GlüStV aufgenommen und unterliegt seither dem Kanalisierungsauftrag. Wissenschaftliche Untersuchungen belegen, dass die Entwicklung des Angebots von Geldspielgeräten und damit auch die Kanalisierungsquote des gewerblichen Automatenspiels in Deutschland entscheidend durch die Regulierung beeinflusst wurden. Anfangs erfolgreich, sank die Kanalisierungsquote von 96 % (2012) durch zunehmende Restriktionen wissenschaftlich nachgewiesen drastisch auf 38-55 % (2026). Hinzu kommt, dass die bisherigen Spielerschutzinstrumente – etwa feste Pausenzeiten sowie Einsatz- und Verlustgrenzen – in ihrer derzeitigen Ausgestaltung nicht durchgängig die gewünschte Wirkung entfalten, wie auch die wissenschaftliche Studie zum Evaluierungsbericht des Bundeswirtschaftsministeriums zur Spielverordnung zeigt. Notwendig sind daher wirksame und differenzierte Steuerungsmechanismen, die Verbraucherschutz effektiv sichern und zugleich nachfragegerecht ausgestaltet sind, um marktverzerrende Ausweichreaktionen in den Schwarzmarkt zu vermeiden.

Besonders prekär ist die Lage in der Gastronomie: Die Reduzierung der Anzahl maximal zulässiger Geldspielgeräte pro Betrieb und die zunehmende Unattraktivität der legalen Geldspielgeräte haben dazu geführt, dass sich illegale Automaten ausbreiten.

Unsere Standpunkte:

- Überprüfung der Mindestabstandsregelungen, basierend auf empirischer Wirksamkeit und unter Berücksichtigung regionaler Besonderheiten
- Stärkung der Kanalisierungsfunktion durch ein ausreichend zugängliches, nur durch erforderliche und wirksame Verbraucherschutzmaßnahmen reguliertes und nachfragegerechtes legales Spielangebot
- Regulatorische Maßnahmen müssen wirksam, verhältnismäßig und datenschutzkonform ausgestaltet sein; hierzu gehört auch, auf weitergehende personenbezogene Erfassungs- und Trackingmaßnahmen zu verzichten, sofern sie nicht zwingend erforderlich sind.
- Anerkennung zertifizierter Verbraucherschutzstandards als Qualitätskriterium für Ausnahmegenehmigungen
- Rechts- und Planungssicherheit für legale Anbieter, um Investitionen, Beschäftigung und Verbraucherschutz langfristig abzusichern
- Experimentierklauseln für verbesserte Verbraucherschutzmaßnahmen zur wissenschaftlich begleiteten Anpassung
- Einführung von gesetzlichen Maßnahmen nur bei eindeutiger wissenschaftlicher Evidenz

3. Prävention und Schutzmaßnahmen finden nur in der Legalität statt

Wirksamer Jugend- und Verbraucherschutz kann nur im regulierten legalen Glücksspielmarkt gewährleistet werden. Illegales Glücksspiel unterläuft sämtliche Schutzstandards, denn es kennt keine Altersverifikation, keine Limits und keine Hilfsangebote. Problematisches Spielverhalten wird gezielt ausgenutzt und es besteht die Gefahr, dass der Spieler unangemessen hohe Verluste in kurzer Zeit erleidet. Entscheidend ist, dass legale Glücksspielangebote einen klar regulierten, kontrollierbaren Rahmen einhalten, in dem die regulatorischen Vorgaben so ausgestaltet sind, dass sie dem Ziel des Verbraucherschutzes nachweislich effektiv dienen. Effektive Prävention erfordert zudem zielgruppengerechte Aufklärung, auch über mögliche Risiken.

Unsere Standpunkte:

- Bessere Aufklärung zur Unterscheidung von legalem und illegalem Glücksspiel
- Präventionsarbeit in Schulen, Sozialarbeit und über soziale Medien
- Stärkung der Kooperation von Automatenwirtschaft mit Suchthilfeeinrichtungen und Beratungsstellen
- Entbürokratisierung der Regulierung legaler Anbieter, um Ressourcen für Verbraucherschutz statt Verwaltung zu schaffen
- Einrichtung einer begleitenden Wirkungsforschung zur kontinuierlichen Evaluation und Optimierung von Jugend- und Verbraucherschutzmaßnahmen

Fazit

Illegales Glücksspiel ist kein Randphänomen, sondern ein strukturelles Problem mit schwerwiegenden Folgen für Sicherheit, Gesellschaft und Wirtschaft. Polizei und die legale gewerbliche Automatenwirtschaft sehen sich einem unfairen, gefährlichen Wettbewerb ausgesetzt.

Die Politik ist gefordert, den regulierten Markt zu stärken, kriminelle Strukturen konsequent zu zerschlagen und die Kräfte zu bündeln. Nur ein Gesamtpaket aus Vollzugshilfen und einer nachfragegerechten Regulierung, verknüpft mit einem entschlossenen, koordinierten Vorgehen kann der derzeitigen „Schieflage“ gerecht werden.

Herausgeber:

Gewerkschaft der Polizei
Stromstraße 4, 10555 Berlin
www.gdp.de

DIE DEUTSCHE
AUTOMATENWIRTSCHAFT

Deutsche Automatenwirtschaft e.V.
Dircksenstr. 49, 10178 Berlin
www.automatenwirtschaft.de