

Dr. Jörg Bewersdorff, Limburg*

Illegales Automatenenspiel: Nichts sehen, nichts hören, nichts forschen

Die zunehmenden Berichte in Leitmedien über stark gewachsene Angebote illegaler Spielautomaten sind unübersehbar. Wie bei der Corona-Pandemie und dem Klimawandel führen sie allerdings unverständlicherweise zum Teil zu intensiven Leugnungsversuchen. Deren Kontext eines „gepflegten“ Nichtwissens soll hier untersucht werden.

I. Berichte und Datengrundlage

Zunächst ein Rückblick auf das illegale Automatenenspiel in den vergangenen Jahren. Relativ übersichtlich war der Online-Bereich. Da vor dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 außerhalb von Schleswig-Holstein alle in Deutschland zugänglichen Online-Casinos illegal waren, konnte sich jeder Interessierte mit wenigen Klicks via „Google“ einen Eindruck von diesen illegalen Angeboten verschaffen.¹ Im terrestrischen Bereich der Spielautomaten gab es diese Transparenz nicht. Alle Glücksspielexperten wussten es allerdings schon damals besser.

1. Fun-Game-Erlass

Ein denkwürdiges Dokument über die Praxis illegaler Spielautomaten ist der Fun-Games-Erlass des NRW-Wirtschaftsministeriums vom 6.12.2021,² auch wenn die Verwendung der traditionellen Bezeichnung „Fun-Game“ eindeutig euphemistisch ist. Als „Fun Games“ wurden bekanntlich vor 2006 schon damals fragwürdige Spielautomaten bezeichnet, an denen „nur“ Freispiele, diese aber oft in sehr großer Anzahl, gewonnen werden konnten. Dabei konnten derart kumulierte Freispielguthaben mittels Wertmünzen und Chipkarten unter Spielern zum Handelsgut werden – nicht selten sogar unter Beteiligung des Betreibers. Der Tatbestand eines illegalen Glücksspielangebots war aufgrund der vielfältigen Gestaltungsmöglichkeiten oft fraglich und im gegebenen Einzelfall nur schwer nachzuweisen. Die Fünfte SpielV-Novelle vom 17.12.2005 beendete dieses Treiben professionell, zielgerichtet und damit nachhaltig:³ Einerseits wurden Spielgeräte, bei denen sechs oder mehr Freispiele gewonnen werden können, mit § 6a SpielV verboten. Zur wirtschaftlichen Kompensation des vom Verbot betroffenen, legal betriebenen Anteils⁴ wurde die erlaubte Zahl von Geldspielgeräten in Spielhallen um 20 % und in der Gastronomie um 50 % erhöht (§ 3 Abs. 1 u. 2 SpielV). Vor allem aber wurden die Anforderungen an ein Geldspielgerät in §§ 12, 13 SpielV strukturell fokussiert, womit international standardisierter Spiel-Content, wie er zuvor fast nur in Fun-Games angeboten wurde, seinen Weg in zugelassene Geldspielgeräte finden konnte. Die damit überflüssigen und nun zweifelsfrei illegalen Fun-Geräte verschwanden schnell vom Markt.⁵

Im Unterschied zu den gerade beschriebenen Fun-Games, die bis 2006 meist in Spielhallen von gewerblichen Automatenaufstellern betrieben wurden, haben die „Fun-Games“ des genannten NRW-Erlasses einen ganz anderen Betriebskontext. Dazu der Erlass: „Erfahrungen aus der Praxis

lassen den Rückschluss zu, dass sog. ‚Fun-Games‘ überwiegend an folgenden Orten vorzufinden sind:

- Gaststätten,
- Wettvermittlungsstellen,
- Kulturvereine,
- Shishabars,
- Bordellbetriebe und
- ‚Hinterzimmer‘ der verschiedenen Örtlichkeiten.“

Auch die Merkmale der Spielautomaten, die Gegenstand des Fun-Games-Erlasses sind, unterscheiden sich deutlich von den einstmaligen Fun-Games. Die Details, so der Erlass weiter:

„Mangels Bauartzulassung gibt es gleichzeitig keinerlei Begrenzungen bei Spielzeiten, Gewinn und Verlust. Eingeworfenes Geld wird sofort vollständig auf den Geldspeicher des Gerätes aufgebucht. Es werden alle Euroscheine (von 5 EUR – 500 EUR) vom Gerät zum Spiel angenommen. Der maximale Einsatz beläuft sich – in Abhängigkeit der vorhandenen Programmierung – auf 200 bis 500 EUR pro Spiel (= eine Walzendrehung). Mangels Verlustbegrenzung ist es beispielsweise möglich, innerhalb eines Zeitraums von 4 Stunden bis zu 3.000 EUR zu verlieren. Bei legalen Geldspielgeräten setzt ein solcher Verlust eine Spielzeit von mindestens 50 Stunden voraus.⁶ Hinzu kommt, dass durch

* Der Autor war von 1998 bis 2019 Geschäftsführer von Tochterunternehmen der heutigen MERKUR.COM AG. Der Beitrag gibt seine eigene Meinung wieder, die nicht unbedingt die Position der MERKUR.COM AG widerspiegelt. Auf Seite III erfahren Sie mehr über den Autor.

1 Heute ist die gezielte Suche nach illegalen Angeboten deutlich schwieriger, da es neben den gemäß GlüStV 2021 legalen Angeboten, die in einer Whitelist regelmäßig auf der Homepage der Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder veröffentlicht werden, drei Typen internationaler Angebote gibt: Erstens kann die Website aufrufbar sein, aber eine Spielteilnahme von Deutschland aus anbieterseitig technisch unterbunden sein. Zweitens kann bereits der Aufruf der Website anbieterseitig oder per Netzsperrung (IP-Blocking) in Deutschland ausgeschlossen sein. Drittens gibt es illegale Angebote. Eine Abschätzung der Nutzung illegaler Online-Angebote geben *Murai/Schnabl*, Eine Analyse der neuesten Entwicklungen des Online-Glücksspielmarktes in Folge des Glücksspielstaatsvertrags 2021, 2023, tinyurl.com/3t8cv6kp.

2 *Rehfeld*, Min. f. Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes NRW, Erlass zur Überwachung der Einhaltung spielrechtlicher Vorschriften, sog. „Fun-Games-Erlass“, 6.12.2021, tinyurl.com/2mu2tt48.

3 BR-Drs. 655/05, 655/05 (Beschluss), BGBl. I S. 3495.

4 BR-Drs. 655/05, 12 spricht von einem „Wegfall“ einer „Grauzone“ von Geräten, die nicht auf den ersten Blick als rechtlich zulässig eingeordnet werden können.“

5 Eine Wikipedia-Graphik dazu, die auf Zahlen des Verbands der deutschen Automatenindustrie e. V. (VDAI) basiert, findet man unter tinyurl.com/3vwr5hc6.

6 Anmerkung des Verfassers: Der maximale Stundenverlust bei einem Geldspielgerät beträgt 60 EUR (§ 13 Nr. 4 SpielV). Dagegen beruht der genannte Verlust von 3.000 EUR pro 4 Stunden, der bei den illegalen Spielgeräten sogar noch stark übertroffen werden kann, auf einem empirischen Versuch des Arbeitskreises gegen Spielsucht e. V. Dabei wurden 3.000 EUR in 3 Stunden 59 Minuten und 10 Sekunden verspielt, inklusive zwischenzeitlicher Gewinne in Höhe von 1.742 EUR. Siehe: *Dierselhuys*, Einarmige Banditen im Revier. Illegales Glücksspiel als unterschätzte Herausforderung, in: Hombach (Hrsg.), Heimat, Freiheit und Sicherheit: zur Anatomie eines gespannten Verhältnisses, Baden-Baden 2022.

schnelle Spielabläufe und höhere Gewinnmöglichkeiten die Attraktivität des Geräts aus Spielersicht erhöht wird. Dies fördert die Spielsucht, was als eines der Hauptziele des Glücksspielstaatsvertrages unbedingt vermieden werden soll. Der Maximalgewinn beläuft sich auf das 1.000-fache des Einsatzes pro Gewinnlinie des Spiels. Verfügt das Spiel über 5 Gewinnlinien, wird beim Erzielen eines Vollbildes ein Gewinn von 5 x das 1.000-fache des Einsatzes = das 5.000-fache des Einsatzes ausgelobt. So kann aus einem Spieleinsatz von 5 EUR pro Spiel ein Höchstgewinnanspruch von 25.000 EUR in einem Spiel entstehen.

Diese – auch als sog. ‚Fun-Games‘ bezeichneten – Geräte stellen aufgrund ihrer besonderen Eigenschaften ein hohes Risiko für spielsuchtgefährdete Personen dar, sodass konsequente Maßnahmen ergriffen werden müssen, um ihren Betrieb zu verhindern. Sie sind keine Unterhaltungsspielgeräte, sondern verbotene Geldspielgeräte, die zur Veranstaltung von illegalem Glücksspiel genutzt werden.“ Soweit die Bestandsaufnahme des Erlasses.

2. Alexander Dierselhuis

Ähnlich wie der Erlass äußerte sich 2022 Alexander Dierselhuis, heute Polizeipräsident in Duisburg, damals in Oberhausen und vormals Staatsanwalt. Über illegale Glücksspielautomaten berichtet er:⁷

„[L]aut einem forensischen Sachverständigen des Landeskriminalamtes Nordrhein-Westfalen, der für die Auslesung der elektronischen Buchführung von beschlagnahmten Geräten zuständig ist, liegt der durchschnittliche monatliche Einwurf in einen illegalen Fungamer bei 9.000 bis 14.000 EUR. Der durchschnittliche Nettogewinn daraus beträgt ca. 4.000 EUR pro Monat. Der bisher durch den Sachverständigen festgestellte Rekord bei einem Einwurf in einen Automaten liegt bei 423.000 EUR im Jahr. In einem durch die Polizei Oberhausen geführten Verfahren konnten bei einem Fungamer Geldeinwürfe in Höhe von 58.000 EUR in sogar nur vier Wochen festgestellt werden.“

Die Nachfrage nach illegalen Spielangeboten führt Dierselhuis auf die Restriktionen für legale Geldspielgeräte zurück:⁸

„Insgesamt dürften die (grundsätzlich zu begrüßenden) Schutzvorkehrungen im legalen Glücksspielmarkt dazu führen, dass insbesondere Spielsüchtige sich dem illegalen Glücksspiel zuwenden, da sie hier unreguliert ihrer Sucht nachgehen können.“

3. Jürgen Trümper

Drei von der VDAI Verlags- und Veranstaltungsgesellschaft mbH in Auftrag gegebene Feldstudien zum illegalen Glücksspiel führte der kurz vor Abschluss der dritten Studie leider verstorbene Jürgen Trümper durch,⁹ der über eine lange Erfahrung bei der Spielsuchtberatung verfügte, aber ebenso über 20 Jahre jährlich umfassende Übersichten zur Angebotsstruktur von Geldspielgeräten und Spielhallen erstellt hatte.¹⁰ Anders als das legale Angebot, bei dem eine vollständige Erfassung angestrebt wurde, konnte das illegale Glücksspiel nur punktuell untersucht werden – mit zum Teil fatalen Ergebnissen in Brennpunkten. In Bezug auf die Akzeptanz der Spielangebote markant ist ein direkter Vergleich, bei dem Trümper fand, dass illegale Automaten bei einem parallelen Angebot 17 % häufiger bespielt werden als an gleicher Stelle betriebene Geldspielgeräte.¹¹

Damit dürfte der letztlich maßgebliche, nämlich auf den Spieleraufwand bezogene Kanalisierungsgrad an diesen Standorten äußerst gering sein, da illegale Automaten, wie Trümper in Übereinstimmung mit oben angeführten Referierungen ausführt, in gleicher Zeit deutlich höhere Einsätze zulassen. Trümper führt diese höhere Akzeptanz der illegalen Automaten darauf zurück, dass dort gewohnte Spielangebote wie „Book of Ra“ ohne „Spielpausen, Gerätesicherung durch Spielerkarte, Beschränkungen des stündlichen Verlustes etc.“ gespielt werden können und dies mit Gewinnhöhen, die „analog zu Slotmachines in staatlich konzessionierten Spielbanken im hohen fünfstelligen Bereich liegen“.¹²

Die acht zentralen Ursachen für die vorgefundene Fehlentwicklung sind laut Trümper die Verschärfungen durch die Sechste SpielV-Novelle, die höhere Attraktivität der illegalen Automaten und der von ihnen ausgehende Wettbewerbsdruck auf legale Betreiber, das Verbot des dritten Gastronomiegerätes, organisierte Clan-Kriminalität, Personal-mangel und Informationsdefizite beim Vollzug sowie zu niedrige Sanktionen.¹³

Bei seinen Empfehlungen formuliert Trümper neben allseits absolut unstrittigen Maßnahmen einer deutlichen Vollzugsverbesserung: „Hier müssen 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 des Spielerschutzes, 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“.¹⁴

Es bleibt anzumerken, dass Trümper sowohl für seine Kompetenz wie seinen Pragmatismus bekannt war. Eine dpa-Meldung schrieb über seine Studien: „Dass der Branchenverband seine Studie finanziert hat, ist für ihn kein Problem. Es sei eine Güterabwägung. ‚Mein Motiv ist ganz klar der Kampf gegen die Ausbreitung des illegalen Glücksspiels. Und in diesem Fall decken sich unsere Motive, auch wenn jeweils eine andere Intension dahintersteht.“¹⁵

⁷ Dierselhuis (Fn. 6), 154.

⁸ Dierselhuis (Fn. 6), 154.

⁹ Trümper, Einblicke in den illegalen Glücksspielmarkt. Feldstudie, 2020 (tinyurl.com/549byvek), Einblicke in den illegalen Glücksspielmarkt 2021, 2022 (tinyurl.com/45ab5bjr), Einblicke in den illegalen Glücksspielmarkt 2022, 2023 (tinyurl.com/mv5cze3n).

¹⁰ Zum Beispiel Trümper/Heimann, Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland, Stand: 1.1.2014, 12. Aufl., 2014, Vorwort: tinyurl.com/yc7wknz9.

¹¹ Trümper, (Fn. 9, 2022), 25: Abb.14 weist ein Verhältnis von 51,9 % zu 44,5 % aus.

¹² Trümper, (Fn. 9, 2022), 24.

¹³ Trümper, (Fn. 9, 2022), 45.

¹⁴ Trümper, (Fn. 9, 2022), 45.

¹⁵ Zeit-Online, (dpa newfeed), 7.2.2022, tinyurl.com/2zh8nwec.

Jahr	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Geldspielgeräte	267000	269000	267000	264000	255000	245000	225000	210000	180000

4. Jörg Bewersdorff

Da die Restriktionen für Geldspielgeräte, die von der Sechsten SpielV-Novelle¹⁶ – terminlich modifiziert durch die Siebte Novelle¹⁷ – ausgingen, erheblich waren,¹⁸ erfolgte die Umstellung der aufgestellten Geldspielgeräte meist zeitnah vor dem Stichtag 11.11.2018. In einer 2023 publizierten Analyse¹⁹ konnte der Verfasser eine zu diesem Zeitpunkt erfolgte Steigerung der Bruttospielerinnahmen bei Casino-Slots um über 30 % nachweisen.²⁰ Dabei handelte es sich um eine Umsatzverlagerung, die ihren Ursprung bei Geldspielgeräten hatte, wie das Vergnügungssteueraufkommen offenbarte, das nach 11 Jahren kontinuierlicher Steigerung mit dem Geräte austausch um knapp 7 % fiel.²¹

Dass sich bei den Casino-Slots die Umsatzsteigerung, deren Höhe in den letzten Jahrzehnten einen singulären Charakter besitzt, nicht etwa über das ganze Jahr verteilte, sondern punktuell im Quartal des Stichtags 11.11.2018 stattfand, zeigt eine Detailanalyse auf Basis der Quartalsstatistiken, deren Daten erst jüngst dem Verfasser zugänglich wurden. Die folgende Tabelle zeigt die Bruttospielerträge aller deutschen Casino-Slots und des *Durchschnitts* der Geldspielgeräte einer marktführenden Spielhallenkette in den Jahren 2018/19, und zwar jeweils als Änderung gegenüber dem Vergleichsquartal 2017:

	Q1- 2018	Q2- 2018	Q3- 2018	Q4- 2018	Q1- 2019	Q2- 2019	Q3- 2019	Q4- 2019
Casino-Slots	7 %	9 %	10 %	32 %	52 %	47 %	47 %	60 %
Geldspielgeräte	7 %	2 %	-4 %	-18 %	-10 %	-8 %	-9 %	-7 %

Zwar erfolgte dieses unbestreitbare Ausweichverhalten innerhalb des legalen Bereichs. Dabei haben sich zwei Kräfte überlagert, nämlich ein restriktionsbedingter Push-Effekt und ein Pull-Effekt hin zu restriktionsfreien und damit attraktiven Spielangeboten. Dabei entspricht das in Spielbanken zusätzlich kanalisierte Volumen nur einem Drittel des Umsatzrückgangs bei Geldspielgeräten. Spätestens mit dem Corona-Lockdown Anfang 2020 kamen alle legalen terrestrischen Angebote zum vorübergehenden Stillstand.

Verstärkt wurde der Umsatzrückgang bei Geldspielgeräten, der anders als die Zuwächse bei Casino-Slots in der letzten Tabelle pro Gerät ausgewiesen wurde, durch einen starken Rückgang der Geräteanzahl.²² Ursächlich dafür ist der Abbau in der Gastronomie, nicht nur des dritten Gerätes, die Mindestabstandsregelungen für Spielhallen²³ und in einigen Fällen auch die Unwirtschaftlichkeit aufgrund erdrosselnder Vergnügungssteuersätze (siehe Tabelle am Seitenanfang).

5. Justus Haucap

Der Düsseldorfer Wirtschaftswissenschaftler und ehemalige Vorsitzende der Monopolkommission Justus Haucap konzipierte zusammen mit zwei Mitarbeitern ein Modell, das es erlaubt, das Verhältnis von Bruttospielerträgen aus legalen und illegalen Spielautomaten zu schätzen. Grundlage ist eine Analyse der regulativen Maßnahmen, die gemäß ihrer geschätzten Wirkung auf eine Kanalisierung zum Zweck ei-

ner Extrapolation der Marktentwicklung gewichtet werden. Die im Auftrag der VDAI Verlags- und Veranstaltungsgesellschaft mbH erstellte Studie kommt zum Ergebnis, dass im Bereich der Geldspielgeräte 2022 von einem Schwarzmarktanteil von 30 % bis 46 % der Geräte auszugehen ist, der 2026 voraussichtlich auf etwa 45 % bis 62 % steigen wird.²⁴

6. Polizeiliche Kriminalstatistik

Trümpers Ergebnisse mögen einen lokal punktuellen Charakter besitzen, und einige der Annahmen, die den Schätzungen von Haucap et al. zugrunde liegen, dürften Unwägbarkeiten beinhalten. Allerdings werden die Trends beider Forschungsergebnisse durch die Polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) bestätigt.

Hier zunächst eine Zusammenstellung der PKS-Daten aus den letzten Jahren. Berücksichtigt sind alle von der Polizei endbearbeiteten, das heißt an die Staatsanwaltschaften abgegebene Fälle der Veranstaltung eines unerlaubten Glücksspiels nach § 284 StGB bzw. der Teilnahme an einem solchen Spiel nach § 285 StGB.²⁵ Die Fälle einer unerlaubten Veranstaltung einer Ausspielung nach § 287 StGB sind pro Jahr nur einstellig und daher hier nicht aufgeführt.²⁶

Jahr	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Fälle § 284 StGB	372	436	414	442	685	472	860	1.193	1.416
- ohne Internet	363	426	408	435	675	467	851	1.149	1.339
Fälle § 285 StGB	126	112	85	392	260	286	1.040	660	3.857
- ohne Internet	125	110	85	386	249	264	1.014	604	1.691

16 BGBl I 2014, 1678; BR-Drs. 437/13; 437/13 (Beschluss).

17 BGBl I 2014, 2003; BR-Drs. 471/14.

18 Bewersdorff, Was Sie schon immer über TR 5 wissen wollten, Vortragsfolien u. Redemanuskript, 2020 (tinyurl.com/qm433v5), Ausarbeitung: ZfWG, 2020, 415.

19 Bewersdorff, ZfWG 2023, 116, 117.

20 Die Jahresreports der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder (tinyurl.com/7hmbup8t) weisen die folgenden Bruttospielerinnahmen aus (in Mio. EUR): 370 (2014), 400 (2015), 425 (2016), 462 (2017), 531 (2018), 700 (2019): Für 2014–2016 ergibt sich eine jährliche Steigerung von durchschnittlich 7,4 %, was für 2019 hochgerechnet 530 Mio. EUR ergeben hätte. Der Sondereffekt, der 2018 bereits in zwei Monaten wirkte, entspricht damit 32 % entsprechend 700/531=1,32.

21 Vergleich 2019 gegenüber 2018, siehe: DIW Econ, 40 Pfennig Höchsteinsatz – Die Automatenwirtschaft zwischen Regulierung und ökonomischen Trends seit 1993, 37, tinyurl.com/ynxnrr9b.

22 Vieweg, Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft. Wirtschaftsentwicklung 2017 und Ausblick 2018/2019, 2018, 4 (tinyurl.com/4due2emh). IW Consult, Die volkswirtschaftliche Bedeutung der Unterhaltungsautomatenwirtschaft 2022, 2024, 18 f. (tinyurl.com/4naddp978). Vgl. auch Fn. 5.

23 Hartmann/Schaaf, Mindestabstände zwischen Spielhallen, 2022, DOI: 10.5771/9783748934967, insbes. 84 f.

24 Fritz/Haucap/Thorwarth, Entwicklung der Kanalisierungsquote des gewerblichen Automatenspiels in Deutschland, 2023, 34 f., tinyurl.com/yb2ta2cz.

25 Die steigende Zahl von Ermittlungen wegen der Beteiligung an einem unerlaubten Glücksspiel scheinen auf untersuchte Finanztransaktionen mit nicht lizenzierten Glücksspielanbietern zurückzuführen sein. Hinweise stammen sowohl von Banken wie auch von der Zentralstelle für Finanztransaktionsuntersuchungen: Nordkurier, 23.4.2024, tinyurl.com/mtus4zjx.

26 Bis auf die erst im April 2024 veröffentlichten Zahlen von 2023 handelt es sich um eine Teilstatistik von Tautz, ZfWG 2024, 129, 130.

Der Betrieb eines illegalen Spielautomaten findet sich, soweit er strafrechtlich – und nicht nur, wie leider viel zu oft praktiziert, als Ordnungswidrigkeit – geahndet wird, in der zweiten Datenzeile.²⁷ Abgesehen von der interessanterweise nur im Jahr 2020 erkennbaren „Corona-Delle“ ergibt sich dort beginnend mit dem Jahr 2019 eine deutliche kontinuierliche Steigerung von Jahr zu Jahr, wobei 2023 ein mehr als dreifaches Niveau gegenüber den Jahren bis 2018 erreicht wird.

Da die Fallzahlen nach §§ 284 ff. StGB im Vergleich zu anderen Straftaten gering sind, werden diese Fallzahlen in den Publikationen zur Polizeilichen Kriminalstatistik in der Regel nicht näher kommentiert. Inhaltlich aufschlussreicher sind einerseits Antworten auf vereinzelte Anfragen in Landtagen und Medienberichte über konkrete Fälle.

7. Verlautbarungen von Landesregierungen

Zu den nachfolgend wiedergegebenen Fallzahlen zu §§ 284 f. StGB in Baden-Württemberg bemerkt das Ministerium des Inneren, für Digitalisierung und Kommunen, dass Ordnungswidrigkeiten nicht erfasst würden, so dass sie nicht zusätzlich angeführt werden könnten.²⁸

Jahr	2018	2019	2020	2021	2022
Fälle § 284 StGB	32	81	65	76	134
Fälle § 285 StGB	22	29	61	79	75

Ein ähnliches Bild ergibt sich für Nordrhein-Westfalen, wobei hier alle Fälle mit Glücksspielbezug nach §§ 284 ff. StGB aufgeführt sind.²⁹

Jahr	2018	2019	2020	2021	2022
Fälle §§ 284 ff. StGB	70	88	161	636	683

Die Landesregierung kommentiert die Zahlen dahingehend, dass neben „Hinterzimmer-Casinos (z. B. in Gaststätten, Shisha-Bars, Kiosken, Kulturvereinen)“ zunehmend „auch kurzfristig eingerichtete und professionell betriebene sogenannte Pop-Up-Casinos festgestellt [wurden]. Hierunter sind Lagerhallen oder andere als unverdächtig geltende Örtlichkeiten zu verstehen, in welchen für einen kurzen Zeitraum, oft nur für einen Abend, Spieltische oder Glücksspielgeräte aufgestellt und im Weiteren durch einen eingeweihten Personenkreis genutzt werden. Ausweislich polizeilicher Erkenntnisse werden an diesen Örtlichkeiten erhebliche Spielumsätze getätigt.“

Die Kriminalstatistik von Schleswig-Holstein erläutert im Mai 2024 die Landesregierung dahingehend, dass die „Taterträge illegalen Glücksspiels ganz erheblich [seien]. So werden nach vorsichtiger Schätzung allein durch das Aufstellen illegaler Glücksspielautomaten jährlich drei bis sechs Mrd. EUR umgesetzt. Aus im Land geführten Ermittlungsverfahren ist bekannt, dass Täterinnen bzw. Täter mit einem einzigen illegalen Spielautomaten realistisch einen Gewinn von rund 10.000 EUR im Monat erwirtschaften können.“³⁰

8. Medienberichte

Was sich hinter nüchternen Gesamtzahlen und ihrem eindeutigen Trend verbirgt, offenbaren diverse Medienberichte über Einzelfälle. Hier nachfolgend vier Berichte, die unter anderem an der „Front“ stehende Ermittler der Polizei zitieren.

Der Spiegel³¹ schreibt 2023 über „das ‚Prohibitionsdilemma‘ [...]“: Um Spielsüchtige besser zu schützen, hat der Gesetzgeber in den vergangenen Jahren die Regulierung herkömmlicher Glücksspielangebote deutlich verschärft. Und damit die Schattenwirtschaft angekurbelt, [...] die Zahl illegaler ‚Fun Games‘-Glücksspielgeräte wird auf 40.000 bis 50.000 geschätzt. Anders als bei offiziell registrierten Automaten sind Spieleinsatz, Spieldauer, Verluste und Gewinne völlig unbegrenzt. Das lockt Süchtige an, spült aber vor allem kriminellen Anbietern horrende Umsätze in die Kassen [...] Staatliche Behörden können nur schätzen, wie groß der illegale Markt inzwischen ist. ‚Wir gehen von rund 5000 bis 10.000 EUR Monatsumsatz pro Gerät aus, bundesweit also 250 bis 500 Mio. EUR‘, sagt Alexander Kringe, Kriminalhauptkommissar der Kölner Polizei und einer der führenden Ermittler im Kampf gegen illegales Glücksspiel. Auf Jahresbasis wären das steuerfreie 3 bis 6 Mrd. EUR Umsatz, womöglich mehr [...]“

Für NRW macht ein 2024 erschienener Bericht der Neuen Ruhr Zeitung detaillierte Angaben:³² „Oft wird die Polizei fündig in Hinterzimmern von Gastronomiebetrieben, Wettbüros oder Kulturvereinen, wo zumeist diverse Automaten aufgestellt sind. Die Täter stammen nach Angaben der Polizei oft aus dem Kreis krimineller Großfamilien. Ihren Ursprung habe der anhaltende Anstieg der Fallzahlen in einem bestimmten Datum, erklärt ein Sprecher des LKA NRW. ‚Die Feststellung von Besonderheiten oder Auffälligkeiten bei der Entwicklung des illegalen Glücksspiels ist eng mit dem Datum 11. November 2018 verknüpft.‘ Ab diesem Tag griff eine neue Richtlinie für Spielautomaten, die von der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt (PTB) zugelassen werden. ‚In der Folge kam es zu einer Überregulierung des Marktes, die von Spielenden nicht angenommen wurde‘, so der LKA-Sprecher. Daraufhin sei der Markt zumeist mit illegal importierten Geldspielgeräten überschwemmt worden. Die Polizei schätzt die Zahl illegaler Automaten in NRW auf rund 40.000. Jedes einzelne Gerät produziere dabei im Jahr rund 10.000 EUR Umsatz, wovon nach Schätzungen des LKA ein Reinerlös von 50 Prozent herauspringt.“

Im ZDF-Nachrichtenmagazin Frontal³³ demonstrierte Hauptkommissar Alexander Kringe von der Polizei Köln, wie man bei einem illegalen Automaten innerhalb von nur 3 Sekunden einen gerade zuvor eingegebenen 200-Euro-Schein verspielt. Kringes Kommentar: „Bei einem normalen Geldspielgerät brauche ich dafür Minimum dreieinhalb Stunden.“

Besonders fatal ist die Entwicklung in Berlin, wo aufgrund der besonders scharfen Restriktionen bereits der „Kippunkt“ überschritten sein dürfte, ab dem das legale Angebot wegen Unwirtschaftlichkeit eingestellt wird. Dazu Bild-Online: „Auch die Gauselmann AG hat ihr Geschäft in der

27 Bei der derzeit geplanten Strafrechtsreform im Sinne einer Abschaffung von §§ 284 ff. StGB würde diese Verlagerung in den Bereich der Ordnungswidrigkeiten zur Regel. Siehe *Bringmann/Lüder*, Überlegungen zu einer Reform der §§ 284 ff. StGB, März 2023, [gluecksspielwesen.de, tinurl.com/4whahhwh](https://gluecksspielwesen.de/tinurl.com/4whahhwh).

28 BW LT-Drs. 17/5964, 8.12.2023, tinurl.com/26et5eat.

29 NRW LT-Drs. 18/8656, 28.3.2024, tinurl.com/bdffjbt.

30 SH LT-Drs. 20/2086, 16.5.2024, tinurl.com/5n6k5wne.

31 Bartz, Der Spiegel, 2023/35, 26.8.2023, 72.

32 Kaluza, NRZ, 30.1.2024, tinurl.com/3rs8unxp.

33 Halbach/Rahms/Sperling, Frontal, ZDF, 2.4.2024, tinurl.com/3zmfz2xz.

Hauptstadt komplett aufgegeben. Die letzte von acht Filialen schloss im Mai, 130 Mitarbeiter waren von den Schließungen betroffen [...] Zurück bleiben in Berlin laut dem Lobbyverband Deutsche Automatenwirtschaft nur illegale Automaten-Betreiber. ‚Der Schwarzmarkt fällt nicht vom Himmel; er wird produziert, indem, wie in Berlin, das legale Angebot stark reduziert wird‘, so Sprecher Georg Stecker. Die Berliner Polizei bestätigt das auf BILD-Anfrage. Als das Mindestabstandssetzungsgesetz 2016 in Berlin eingeführt wurde, habe es noch 497 Spielhallen gegeben. 2021 nur noch 128. Die Zahl der illegal aufgestellten Automaten habe sich in den vergangenen Jahren hingegen vervielfacht.“³⁴

9. Evaluierungsstudie zur Spielverordnung

Erwartungsgemäß thematisiert auch die im Juni 2023 im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz erstellte Evaluierungsstudie zur Spielverordnung, die vom Institut für Klinische Psychologie und Psychotherapie der TU Dresden unter Leitung von *Gerhard Bühringer* durchgeführt wurde,³⁵ Ausweichbewegungen in Folge der Restriktionen der SpielV: „Es gibt aus mehreren Teilstudien Hinweise auf illegale Spielpraktiken. Diese reichen von legal zugelassenen Spielstätten, die ein nicht mehr zugelassenes GSG oder ‚Fungame‘-Automaten (illegale GSG ohne Begrenzungen der Merkmale gemäß der SpielV) aufgestellt haben bis hin zu illegalen Spielstätten, z. B. sogenannten Casino-Cafés.“³⁶ Und: „Die strengeren Regelungen [der SpielV] führen dazu, dass ein Teil der derzeit Spielenden auf andere Glücksspiele (z. B. Spielautomaten in Spielbanken, Glücksspiele im Internet), zum Teil auch wahrscheinlich illegale Glücksspiele (im ‚Hinterzimmer‘), ausweichen.“³⁷ Und schließlich: „Es gibt aus unseren Teilstudien Hinweise auf Ausweichbewegungen in legale und illegale Glücksspielsegmente. Dies sollte bei Änderungen regelmäßig erfasst und bei Bedarf zu Anpassungen der Regulierung in einen adaptiven Prozess führen.“³⁸

Ob die strengeren Regelungen abseits dieser Kanalisierungsminderung auch essentiell für den Spielerschutz sind und ob eine solche Schutzwirkung durch Umsetzungsdefizite gestört ist, darüber zeichnet die sehr detaillierte Studie ein äußerst differenziertes Bild. In „Ergebnis 1“ wird formuliert: „Überwiegend wirksam [...] werden eingeschätzt: das gerätegebundene, personenungebundene Identifikationsmittel (Spielerkarte oder Code), Alterskontrollen, Personalschulung, zentrale Fremdsperre, zentrale Selbstsperre, Sperrzeiten, Werbeverbot und Ansprache problematisch Spielender durch das Personal. Überwiegend unwirksam werden beurteilt: Gewinn- und Verlustgrenzen, Spielunterbrechung nach drei Stunden, Einzeleinsatztaste, Informationsmaterial und Verbot der Mehrfachspielhallen.“³⁹ Allerdings werden auch Umsetzungsdefizite auf Betreiberebene festgestellt, insbesondere in Bezug auf das Handling der Spielerkarte.⁴⁰

10. Burkhard Blienert

Nach Burkhard Blienert, Drogen- und Suchtbeauftragter der Bundesregierung, müsse man, wie in einem Interview im September 2023 ausgeführt, „davon ausgehen, dass die Umsätze des illegalen Automatenspiels inzwischen höher sind als die des legalen Marktes“. Es würden „Wildwestverhältnisse“ herrschen: „Bei illegalen Angeboten sind die

Spielenden in jeder Hinsicht ausgeliefert, [...] Suchthilfe, Ordnungsämter und die Polizei schlagen Alarm.“⁴¹

11. Vorläufiges Resümee

Die referierten Mosaiksteine fügen sich de facto nahtlos zu einem einheitlichen Bild, das für jeden Interessierten unübersehbar ist: Insbesondere durch die durch die SpielV-Novelle vorgegebene Umstellung der Geldspielgeräte, die zeitnah zum Stichtag 11.11.2018 durchgeführt wurde, ist es zu einer massiven Ausweichbewegung von Geldspielgeräten hin zu Automaten Spielen mit unreguliertem Spielablauf gekommen. Dies erfolgte zeitlich unmittelbar zunächst zu Casino-Slots und zeitversetzt zu illegalen Spielautomaten, und zwar parallel ansteigend mit dem Aufbau des illegalen Angebots. Ausweichende Geldspielgeräte-Nutzer haben dabei jeglichen gerätebasierten Spielerschutz verloren, im illegalen Bereich sogar jeglichen Spielerschutz.

Die starke Verbreitung illegaler Spielautomaten ist zugleich ein eindeutiger Nachweis für die erhebliche Nachfrage nach solchen Glücksspielen – unabhängig davon, ob die in § 1 Nr. 2 GlüStV 2021 gewählte Bezeichnung eines „natürlichen Spieltriebs“ verhaltenswissenschaftlich gerechtfertigt ist.⁴² Die Kanalisierung ist also nicht nur formalrechtlich nach § 1 Nr. 2 GlüStV 2021 geboten, sondern auch aufgrund einer empirischen Evidenz unabdingbar.

II. Bestreiten mit Nichtwissen

1. Gegenreden

Waren sich alle bisher Referierten aus gewerbe- und strafrechtlichem Vollzug, Suchthilfe, Wissenschaft und Medien im Wesentlichen einig, so gibt es doch isolierte Gegenstimmen, darunter der Bremer Spielsuchtforscher Tobias Hayer im Jahr 2019: „Die Behauptung, dass Verfügbarkeitsreduktionen (z. B. im Spielhallenbereich) zu einem signifikanten Ausweichverhalten (z. B. zum internetbasierten Glücksspiel⁴³) führt, entbehrt jeglicher empirischer Grundlage.“⁴⁴ Hayer bezieht seine Aussage unmittelbar auf eine von ihm mit Meyer und Kalke durchgeführte Literatur-Review, deren Zusammenfassung allerdings von „einer lückenhaften und uneinheitlichen Befundlage“ spricht, wobei bei den „wenigen, teilweise inkonsistenten Befunde[n] für die Zeit nach der Angebotsreduktion [...] in Einzelfällen ein Anstieg der Teilnahmehäufigkeit bei anderen Spielformen erkennbar“ war.⁴⁵ Dem Wort *signifikant* kommt somit in Hayers Aussage eine zwischen *wahr* und *unwahr* entscheidende Bedeutung zu.

34 Bild-Online, 26.9.2023, tinyurl.com/yc4hpx7j.

35 Bühringer et al., Wissenschaftliche Studie zur Vorbereitung der Evaluierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung, 2023, tinyurl.com/bddc8asb.

36 Bühringer et al. (Fn. 35), IX.

37 Bühringer et al. (Fn. 35), X.

38 Bühringer et al. (Fn. 35), XIV.

39 Bühringer et al. (Fn. 35), 193.

40 Bühringer et al. (Fn. 35), IX.

41 Szent-Ivanyi, Redaktionsnetzwerk Deutschland, 27.9.2023, tinyurl.com/5cz8xbhb.

42 Vgl. Bewersdorff, ZfWG 2023, 116, 121; Dietlein, ZfWG 2023, 470, 473 f.

43 Damals außerhalb von Schleswig-Holstein ausnahmslos illegal.

44 Hayer, Wirkung und Optimierung von Spielersperren, Vortragsfolien 22.1.2019, 18, tinyurl.com/53t5hjn.

45 Meyer/Kalke/Hayer, Sucht, 64 (2018), 64, 283, DOI: 10.1024/0939-5911/a000562. Die acht ausgewählten Studien untersuchten Glücksspielrestriktionen in Australien, Norwegen (3 ×), Finnland (2 ×) und

Der Fachbeirat Glücksspiel (nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV), dem auch Hayer angehörte, äußerte sich 2021: „Die bereits im Ansatz fragwürdige und durch evidenzbasierte Forschung nicht bestätigte Kanalisierungsthese wird in der Folge und auch jetzt von legalen Anbietern, leider auch staatlichen und staatsnahen Lotteriegesellschaften, verwendet, um in illegale Märkte vorzudringen und um dort Geld zu verdienen.“⁴⁶ Selbst noch 2024, man mag es kaum glauben, bestritt Hayer eine Kanalisierungswirkung mit Nichtwissen: „Wir haben in Deutschland bislang keine breit angelegte Forschungsstudie, die von unabhängiger Seite durchgeführt wurde, zum illegalen Glücksspielmarkt. Wir wissen also nicht, wie groß dieser illegale Glücksspielmarkt ist, welche Möglichkeiten des Zockens im illegalen Bereich existieren. Und diese Studie ist vonnöten, um nachher auch der Gesetzgebung, der Praxis evidenzgestützt Vorschläge zu machen.“⁴⁷

Wieder wird die suggestiv klingende Anforderung einer Evidenz auf Basis einer breit angelegten und unabhängigen Forschungsstudie so formuliert, dass eine flexible Auslegung es erlaubt, alle hier in Teil I referierten Erkenntnisse aus Kriminal-, Wirtschafts- und Steuerstatistiken sowie Felderhebungen auszublenden. Nichtwissen wird also gepflegt, entgegen einem eigentlich zu erwartenden Streben nach wissenschaftlicher Erkenntnis und sogar entgegen der für einen Spielsuchtforscher unvermeidbaren Wahrnehmung – leider findet § 138 Abs. 4 ZPO keine Anwendung.

In Übereinstimmung mit dem Bremer Hayer artikuliert 2024 auch der Bremer Senat sein Nichtwissen: „Zudem hat bislang für Deutschland keine anbieterunabhängig durchgeführte Forschungsstudie etwaige Abwanderungsbewegungen in illegale Marktsegmente oder aber zu internetgestützten (legalen wie illegalen) Glücksspielangeboten aufgezeigt. Empirische Hinweise darauf, dass der Glücksspielstaatsvertrag, die Ausführungsgesetze der Länder oder die Novellierung der Spielverordnung von 2014 in direkter bzw. kausaler Weise zu einer Ausbreitung illegaler Automatenpielangebote geführt hat, liegen somit nicht vor. Entsprechende Ausweicheffekte sind zwar nicht auszuschließen, dürften aber gemäß der Forschungslage keine Massenbewegung oder -abwanderung darstellen.“⁴⁸

2. Glücksspielatlas

Auch der von Hayer miterstellte Glücksspielatlas, dessen Beauftragung durch das Bundesministerium für Gesundheit in der Presse kritisch hinterfragt wurde,⁴⁹ widmet dem illegalen Glücksspiel fast keine Aufmerksamkeit. Auf Linie der schon angeführten Zitate wird lapidar ausgeführt: „Der Umfang des illegalen terrestrischen Glücksspielangebots lässt sich differenziert kaum schätzen, da keine validen erhobenen Zahlen vorliegen.“⁵⁰ Ein bemerkenswert deutlicher Widerspruch kommt allerdings von Burkhard Blienert, dem Beauftragten der Bundesregierung für Sucht- und Drogenfragen. Er weist im Vorwort darauf hin, dass „ca. jedes dritte Gerät in Deutschland [...] nicht zugelassen“ sei.

3. Glücksspiel-Survey

Viele Daten des Glücksspielatlas stammen aus dem Glücksspiel-Survey 2021,⁵¹ zu dessen Autoren auch Hayers Institutskollege Meyer zählt und der redaktionell vom ISD Hamburg, einem Mitherausgeber des Glücksspielatlas, betreut

wurde. Der vom Deutschen Lotto- und Totoblock (DLTB) geförderte Glücksspiel-Survey ersetzte die vormals von 2007 bis 2019 von der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) alle zwei Jahre durchgeführten Glücksspiel-Surveys.⁵² Höchst markant wurden die Survey-2021-Ergebnisse anlässlich der Präsentation des Glücksspielatlas am 13.11.2023 in ZDF-„heute“ mit der Hintergrundanimation „4.600.000 Erwachsene spielsüchtig / zeigen Symptome“ präsentiert.⁵³ Diese Zahl ist mehr als zehnmal so hoch wie die analogen Werte, die zum BZgA-Survey publiziert wurden. Darin wird ausgeführt, dass „2019 [...] für Deutschland von hochgerechnet ca. 229.000 problematisch und ca. 200.000 wahrscheinlich pathologisch Glücksspielenden ausgegangen werden“ kann,⁵⁴ was etwas unterhalb der Werte der Vorgängerstudien lag.⁵⁵

Wie ist in nur zwei Jahren dieser „explosionsartige Anstieg von Spielsüchtigen“ – so die CDU-Gesundheitspolitikerin und MdB Simone Borchard⁵⁶ – zu erklären? Welche Ursachen für diese vermeintliche, keinesfalls allein durch statistische Abweichungen⁵⁷ erklärbare Verzehnfachung gibt es bei der Methodik der Befundermittlung, der Befundinterpretation, der dazu erfolgten Kommunikation und Berichterstattung? Welche Rolle spielt das illegale Glücksspiel? Haben sich dabei, und wenn ja, wie haben sich die bisher deutlichsten Restriktionen im Bereich der Geldspielgeräte und Spielhallen sowie die Legalisierung von virtuellen Automatenspielen ausgewirkt? Welchen Einfluss hatte die Einführung des spielformübergreifenden Sperrsystems zum 1.7.2021 mit Inkrafttreten des GlüStV 2021?⁵⁸

Der Survey selbst beleuchtet diese, angesichts der höchst dramatischen Änderungen nicht nur aus wissenschaftlicher Sicht äußerst bedeutsamen Fragen nicht einmal ansatzweise. Die Autoren merken zwar zu ihrem Befund an, dass die BZgA-Ergebnisse aufgrund „der differierenden Screening-Instrumente sowie veränderter Rahmenbedingungen [...] nur eingeschränkt vergleichbar“ seien.⁵⁹ Das Interesse der Autoren, die Auswirkungen der bisher stärksten, von ihnen immer wieder befürworteten⁶⁰ Restriktionen bei Geldspiel-

den USA (2 ×), z. B. im Fall der beiden finnischen Studien betreffend die Heraufsetzung des Mindestalters von 15 auf 18 Jahre für Spielautomaten bzw. Rubbellose und Lotto.

46 Fachbeirat Glücksspiel, Jahresbericht 09/2019 – 12/2020, 10, tinyurl.com/arw3etst.

47 Halbach/Rahms/Sperling (Fn. 33).

48 Bremische Bürgerschaft, Drs. 21/291, 13.2.2024, tinyurl.com/5n8cw75 t.

49 Bodderas, Die Welt, 21.2.2024, tinyurl.com/pfbw93sb.

50 ISD Hamburg et al. (Hrsg.), Glücksspielatlas Deutschland 2023, 44 (tinyurl.com/yckzc5vx). Eine Replik gibt VDAI, Glücksspielatlas Deutschland 2023 – Fehler, Mängel, Fragwürdigkeiten, 2024, tinyurl.com/49rza45 v.

51 Buth/Meyer/Kalke, Glücksspielteilnahme und glücksspielbezogene Probleme in der Bevölkerung, 2022 (tinyurl.com/59843jnh). Gleich betitelt Folgestudie: Buth/Meyer/Rosenkranz/Kalke, 2024 (tinyurl.com/4r3af7kc).

52 Alle abrufbar unter tinyurl.com/bdffjekv.

53 Screenshot „heute“, 13.11.2023, tinyurl.com/29fmf4st.

54 Banz, Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland, BZgA, 2019, 13, tinyurl.com/43u54rdt.

55 Hayer (Fn. 44), 9 gibt eine Übersicht.

56 Bodderas (Fn. 49).

57 In den hier referierten Untersuchungen ist für jedes Teilergebnis in der Regel auch die statistische Unsicherheit quantifiziert. Zur Komplexitätsreduktion werden diese sog. Konfidenzintervalle hier nicht wiedergegeben.

58 Der Erhebungszeitraum war August bis Oktober 2021, s. Buth/Meyer/Kalke, 2022 (Fn. 51), 14.

59 Buth/Meyer/Kalke, 2021 (Fn. 51), 34 (dort Fn. 14).

60 Meyer/Kalke/Hayer (Fn. 45), 292.

geräten und Spielhallen⁶¹ zu messen, scheint aber offenkundig nicht besonders ausgeprägt. Zwar wird gefragt, ob die Möglichkeit einer Sperre bekannt ist, nicht aber, ob sie bereits genutzt wird bzw. wurde. Dabei würden sich mit dieser Frage neben einer Einschätzung der Wirksamkeit dieses Instruments maßgebliche Rückschlüsse auf die Repräsentativität der Stichprobe ergeben.

a) Befundermittlung

Noch mehr als im Survey wird in einem Artikel, den die Autoren nachfolgend in einem wissenschaftlichen Journal publiziert haben, die Notwendigkeit des Wechsels zu einer kombinierten Telefon- und Online-Befragung hervorgehoben.⁶² Mit diesem Mixed-Mode-Ansatz sei die Qualität der Repräsentativität verbessert worden.⁶³ Kritische Anmerkungen zu der dabei konkret gewählten Methodik macht die Statistikerin Schüller in einem Gutachten,⁶⁴ das von Verbänden von Spielbanken, Automatenwirtschaft und Online-Glücksspielanbietern in Auftrag gegeben wurde. Sie kritisiert insbesondere die 90-prozentige Nonresponse-Quote, aber auch die Selektionsverzerrung aufgrund nicht-probabilistischer Stichprobenanteile und die Weigerung der Autoren, die Rohdaten zum Zweck einer transparenten Prüfung der Vorbehalte – wie wissenschaftlich üblich⁶⁵ und sogar ausdrücklich zugesichert⁶⁶ – zugänglich zu machen. Diese Daten würden es nämlich erlauben, die Methodik der Stichprobenerhebung in Bezug auf das unstrittige Ziel, nämlich die Repräsentativität für die Grundgesamtheit, rein aus statistisch-wissenschaftlicher Perspektive, transparent sowie zweifelsfrei und damit abschließend zu bewerten.⁶⁷

Äußerst positiv ist immerhin anzumerken, dass im 2023 durchgeführten Folge-Survey⁶⁸ erkennbar einige der Kritiken von Schüller berücksichtigt wurden – trotz der zuvor erfolgten, deutlichen Zurückweisung von Schüllers Einwürfen.⁶⁹ Das betrifft insbesondere die Transparenzherstellung in Bezug auf die Auswirkungen des Mischungsverhältnisses zwischen den Anteilen von Telefon- und Online-Befragung, die im ersten Survey nur in Bezug auf generelle Charakteristika wie Geschlecht und Alter aufgeschlüsselt sind.⁷⁰ So ergibt sich 2023 für den Anteil von Personen mit einer mittleren oder schweren Glücksspielstörung in der Online-Stichprobe jeweils eine 17-mal so hohe Prävalenz, wobei dieser Faktor durch die – bei probabilistischen Stichproben sachlich angemessene – Gewichtung sogar noch auf 19 erhöht wird.⁷¹ Auf diese Weise kommt letztlich dem Mischungsverhältnis der beiden Stichproben eine Bedeutung zu, die für das öffentlich am stärksten wahrgenommene Ergebnis für die Spielsucht-Prävalenz fast allein entscheidend ist.⁷² Damit soll ausdrücklich nicht gesagt werden, dass dieses Mischungsverhältnis bewusst gesteuert wurde,⁷³ aber transparent für Dritte wurde dieser maßgebliche Einfluss erst im zweiten Survey, in dem die Autoren selbst die betreffende Stichprobenaufschlüsselung wie folgt kommentieren: „Auch hinsichtlich der glücksspielbezogenen Störungen unterscheiden sich die beiden Samples bemerkenswert voneinander. Während in der telefonischen Stichprobe 0,4 % aller Befragten die DSM-5-Kriterien für eine glücksspielbezogene Störung erfüllen, liegt der Anteil bei den Onlinebefragten mit 6,4 % erheblich höher.“⁷⁴

b) Befundinterpretation

Ebenfalls beeinflusst werden die Ergebnisse durch das angewendete Screening-Instrument zur Feststellung einer Glücksspielstörung. Verwendete die BZgA den South Oaks

Gambling Screen (SOGS), so legten Buth et al. stattdessen den Score nach DSM-5 zugrunde. Als Grund werden Unzulänglichkeiten des SOGS angeführt,⁷⁵ wenn auch deutlich komprimierter als in einer Monographie von einem der Autoren: „Studien belegen, dass der SOGS zu einer Überschätzung pathologischen Spielverhaltens (hoher Anteil falsch-positiv klassifizierter Fälle) im Vergleich mit den DSM-IV- und DSM-5-Kriterien führt.“⁷⁶

Insofern ist der Wechsel des Screening-Instruments als Erklärung für einen Anstieg der Spielsucht wenig plausibel, wobei die beiden DSM-Kriterien im direkten Vergleich zu unterschiedlichen Werten führen, wie die Autoren selbst erläutern: Nach DSM-IV hätte sich eine Prävalenz von nur 1,7 % für ein pathologisches Spielen ergeben statt einer Glücksspielstörungs-Prävalenz von 2,3 % nach DSM-5, nämlich 0,5 % für einen schweren, 0,7 % für einen mittleren und 1,1 % für einen leichten Grad.⁷⁷ Allerdings liegen beide Werte für eine Glücksspielstörung von 1,7 % bzw. 2,3 % deutlich über dem korrespondierenden Wert des letzten

61 Übersicht in Bewersdorff (Fn. 19), 118 f.

62 Meyer/Kalke/Buth, Int. Gambling Studies, online 2023, DOI: 10.1080/14459795.2023.2182337

63 Buth/Meyer/Kalke, 2021 (Fn. 51), 13.

64 Schüller, Qualitätsanforderungen an Studien zur Ableitung von Regulierungsmaßnahmen: Kritische Evaluation des Glücksspiel-Surveys 2021, 2023 (tinyurl.com/2p9xet8h). BupriS et al., Zusammenfassung der Auftraggeber (tinyurl.com/bdf5n6rx). Stellungnahme: Meyer/Kalke/Buth/Liljeberg, Survey-Kritik: Reaktion auf Gutachten (tinyurl.com/326m9fsk). Antwort darauf: Schüller, Replik (tinyurl.com/5vw5h8w9) und Interview (tinyurl.com/bdft33kv). Überblicke geben die Folien der RUB-Forschungswerkstatt, 27.5.2024: Liljeberg (tinyurl.com/bdh2h7zk), Buth/Meyer/Kalke (tinyurl.com/jmc9bmcj), Schüller/Münnich, (tinyurl.com/28szssdu).

65 Deutsche Forschungsgemeinschaft, Guidelines for safeguarding good research practice. Code of conduct, guideline 13 (DOI: 10.5281/zenodo.6472827). Vorbildlich wurde diese Datentransparenz bei den BZgA-Studien von 2007 bis 2013 gehandhabt, deren Rohdaten online abrufbar sind (DOI: 10.4232/1.12745 bis 10.4232/1.12748).

66 Entgegen der Zusicherung „The authors agree to make their data available upon reasonable request“, s. Meyer/Kalke/Buth (Fn. 62), 15.

67 In Bezug auf die wissenschaftliche Fundierung dieser Aussage erlaubt sich der Verfasser, auf sein Standardwerk (Bewersdorff, Statistik – wie und warum sie funktioniert, 2. Aufl., 2021, DOI: 10.1007/978-3-662-63712-8) zu verweisen, selbst wenn er Katharina Schüller eine deutlich breitere Erfahrungskompetenz in Survey-Statistik zubilligen muss.

68 Buth/Meyer/Rosenkranz/Kalke (Fn. 51).

69 Meyer/Kalke/Buth/Liljeberg (Fn. 64).

70 Buth/Meyer/Kalke (Fn. 51), 15; Buth/Meyer/Rosenkranz/Kalke, (Fn. 51), 12.

71 Buth/Meyer/Rosenkranz/Kalke, (Fn. 51), 61.

72 Dieser Schritt in Richtung einer unabdingbaren Transparenz ist eindeutig auf Schüllers Kritik (Fn. 64) zurückzuführen. Insofern sind pauschale Gegenreden durch Dritte zu Schüller aus wissenschaftlicher Sicht mehr als irritierend: Eine detaillierte Antwort auf Schüller hätte ihrem „Papier mehr Aufmerksamkeit geschenkt, als es unserer Meinung nach verdient“ (Forschungsstelle Glücksspiel der Uni Hohenheim, Newsletter 5/2023, tinyurl.com/y2d5zytp). Eine weitere Reaktion charakterisiert Schüller fälschlicherweise als „Wissenschaftlerin an der Universität Trier“, um dann unmittelbar nach einem Hinweis auf finanzielle Interessen ihrer Beratungsfirma auszuführen: „Sie sagte dem Glücksspiel-Survey ‚natürlich‘ methodische Mängel nach.“ Das schließlich gezogene Resümee, sie habe „der Glücksspielforschung mit diesem Beitrag keinen guten Dienst erwiesen“ ist, siehe oben, ohne ernsthaften Zweifel eindeutig falsch (Wulf, Glücksspielforschung zwischen Theorie, Praxis und Politik, März 2024, tinyurl.com/y43m9zjz).

73 Die Autoren machen zwar einige A-Posteriori-Plausibilitätsbetrachtungen zu gesamtwirtschaftlich bekannten Größen. Allerdings ist dies methodisch nicht ausreichend.

74 Buth/Meyer/Rosenkranz/Kalke, (Fn. 51), 60.

75 Buth/Meyer/Kalke, 2022 (Fn. 51), 19.

76 Meyer/Bachmann, Spielsucht, 4. Aufl. 2017, 52.

77 Buth/Meyer/Kalke, 2022 (Fn. 51), 34.

BZgA-Surveys von 2019 von 0,34 % für die Prävalenz eines „wahrscheinlich pathologischen Glücksspielverhaltens“.⁷⁸ Im Folge-Survey werden zusätzlich zu den DSM-5-basierten Prävalenzen, nämlich 1,0 %, 0,7 % und 0,7 % für eine leichte, mittlere bzw. schwere Glücksspielerkrankung, die Prävalenzen auf Basis des Problem Gambling Severity Index (PGSI) ausgewiesen.⁷⁹ Dieser Index dient zur Einstufung eines *problematischen* Spielverhaltens, aber auch als Gradmesser einer vorliegenden oder teilweisen Problematik. Da die dazu verwendeten Schwellenwerte in der Literatur, wie die Autoren darlegen, nicht einheitlich sind, sind im Survey die Prävalenzen zu zwei Schwellenwertszszenarien aufgeführt: Mit niedrigen Schwellenwerten, von den Autoren präferiert, ergibt sich eine Prävalenz von 2,1 % für problematische Spieler, während es bei höheren Schwellenwerten nur 1,5 % sind. Analog verhält es sich bei den Prävalenzen für geringe und moderate Spielprobleme.

c) Kommunikation und Berichterstattung

Einen noch stärkeren Bruch gegenüber der Tradition vollziehen die Autoren mit ihrer Kommunikation über die gemessenen Prävalenzen subklinischer Ausprägungen von Spielsuchtsymptomen. Wurden in den Summaries vergleichbarer Untersuchungen, selbst überwiegend bei solchen der Survey-Autoren,⁸⁰ und in Ergebnisübersichten, die durch einzelne Autoren der Surveys oder des Glücksspielatlas erstellt wurden,⁸¹ ausschließlich die Prävalenzen pathologischer und problematischer Spieler publiziert, finden sich beim Glücksspiel-Survey 2021 prominent in der Zusammenfassung auch Prävalenzen für weitere subklinische Verhaltensweisen, nämlich 5,7 % für eine riskante Spielweise entsprechend mindestens einem DSM-5-Item.⁸²

Die damit von den Autoren offenkundig beabsichtigte Dramatisierung offenbart sich auch in anderen im Glücksspielatlas publizierten Zahlen, etwa darüber, dass angeblich 41 % aller Geldspielgeräte-Spieler eine Glücksspielerkrankung nach DSM-5 aufweisen würden.⁸³ Außerdem würden von den Geldspielgeräte-Spielern 19 % ihr gesamtes Geld und 5 % außerdem noch zusätzliches Geld für Glücksspiele verwenden.⁸⁴ Dabei weist die angeführte Referenz ausdrücklich darauf hin, dass diesen Zahlen eine „Überrepräsentation von Personen mit einer möglichen Störung durch Glücksspiele“ zugrunde liege, da „[z]um einen [...] Vielspieler eine höhere Wahrscheinlichkeit“ für eine Auswahl für die Stichprobe hatten⁸⁵ und zusätzlich eine Quotierung von Langzeitspielern stattgefunden habe.⁸⁶

Betroffen von der Dramatisierung der Resultate sind auch die Zahlen darüber, wie der „monatliche Geldeinsatz“ für Glücksspiele von dem Schweregrad der Glücksspielprobleme abhängt. Dabei weist der Survey sowohl die Mediane wie auch Mittelwerte aus. Die Survey-Autoren merken dazu – statistisch völlig sachrichtig – an: „Aufgrund hoher Einsätze in Einzelfällen sind die Medianwerte in der vorliegenden Auswertung aussagekräftiger als die Mittelwerte.“⁸⁷ Trotzdem finden sich im Glücksspielatlas nicht die Mediane, sondern nur die Mittelwerte,⁸⁸ wofür wissenschaftlich fundierte Gründe zweifelsfrei ausscheiden.

Da die Erinnerung eines Probanden naturgemäß ungenau ist – wer kann die eigenen monatlichen Aufwendungen für Restaurantbesuche oder Tanken angeben? – ist eine Plausibilitätsrechnung angebracht. Diese liefert, allein für die untersuchte Altersgruppe 16–70, insgesamt ungefähr 32 Mrd. EUR, was tendenziell plausibel ist, wenn man die Ant-

worten geeignet interpretiert: Dabei ist bei kurzen Automaten- und Spielbankspielen, die meist sequentiell genutzt werden, angesichts der Fragestellung⁸⁹ von einer Bezifferung des (Netto-)Aufwands auszugehen, bei Lotto und ähnlichen Spielen eher von einer Angabe des meist konstant getätigten *Einsatzes*.⁹⁰ Allerdings sind die Durchschnittswerte im Survey 2023 um circa 40 % tiefer, wobei die Mediane erwartungsgemäß ein stabileres Verhalten zeigen:⁹¹

Spielteilnahme	„monatlicher Geldeinsatz“ für Glücksspiele			
	Survey 2021		Survey 2023	
	Durchschnitt	Median	Durchschnitt	Median
unproblematisch	93	30	58	30
riskant	206	40	125	52
leicht	624	95	178	85
mittel	603	175	392	165
schwer	796	209	394	200

Zweifelsohne sind diese monatlichen Ausgaben bei einer Glücksspielerkrankung, insbesondere für eine sozial schlecht gestellte Person, nicht unerheblich – ganz abgesehen von ggf. psychischen Belastungen. Andererseits entspricht der Geldbetrag, den eine der 0,3 bis 0,4 Mio. Personen mit einer schweren Glücksspielerkrankung medianmäßig ausgibt, den medianmäßigen Ausgaben von einem der 4,8 Mio. stärksten Rauchern.⁹² Diese monetäre Symptomatik steht im deutlichen Kontrast zu andernorts publizierten Szenarien, bei denen „auf einen Betroffenen [mit problematischen oder pathologischen Spielverhalten] bis zu 20 Angehörige, die die Auswirkungen der Sucht zu spüren bekommen“ und daher allein in Bayern über die ca. 70.000 mindestens problematisch Spielenden (im Jahr 2017) hinaus „über eine

78 Banz (Fn. 54), 84.

79 Buth/Meyer/Rosenkranz/Kalke, (Fn. 51), 63.

80 Buth/Stöver, Suchttherapie 9 (2008), 3–11 (DOI: 10.1055/s-2008-1042440). In Kalke/Wurst, Glücksspielverhalten und Glücksspielprobleme in Österreich, 2015 (tinyurl.com/5a7n4juf) wird sogar der gesamte subklinische DSM-5-Bereich als „unproblematisch“ gewertet. Eine Ausnahme bildet Meyer et al., Pathologisches Glücksspielen und Epidemiologie (PAGE), Endbericht, 2011, 5 (tinyurl.com/23udsrmh).

81 Meyer, in: DHS (Hrsg.), Jahrbuch Sucht 2020, 144; Hayer (Fn. 44), 9.

82 Buth/Meyer/Kalke, 2022 (Fn. 51), 6.

83 Der ansonsten zitierte Survey 2021 weist 33,4 % aus, siehe Meyer/Kalke/Buth (Fn. 51), 38. Beim, allerdings erst später erschienenen, Folge-Survey sind es 25,5 %, siehe Buth/Meyer/Rosenkranz/Kalke (Fn. 51), 35.

84 ISD Hamburg et al. (Fn. 50), 41.

85 Plakatativ formuliert: Wenn Alice fünfmal so viel spielt wie Bob, dann besteht für Alice im Vergleich zu Bob eine fünfmal so hohe Wahrscheinlichkeit, für die Stichprobe ausgewählt zu werden.

86 Bühringer et al. (Fn. 35), 59.

87 Buth/Meyer/Kalke, 2022 (Fn. 51), 36 (in Fn.).

88 ISD Hamburg et al. (Fn. 50), 58.

89 Die Originalfrage lautete: „Wie hoch war dabei Ihr monatlicher Geldeinsatz im Schnitt in EUR für jeden der von Ihnen genannten Spielorte? Wenn Sie es nicht mehr so genau wissen, schätzen Sie bitte einfach.“ Der Verfasser dankt Sven Buth für diese Erläuterung.

90 Im legalen Bereich dürften 2,9 Mrd. BSE aus schnellen Spielen und 33,4 Mrd. Einsatz aus anderen Spielen (das 20-fache der Lotteriesteuer) realistisch sein. Siehe: Jahresreport 2021 der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder, 11 u. 17 (tinyurl.com/mt9awtym). Dazu kommt noch der illegale Bereich. Vor einem Vergleich mit den Survey-Ergebnissen sind noch die Aufwendungen in der Altersklasse ab 71 abzu ziehen.

91 Buth/Meyer/Kalke (Fn. 51), 36; Buth/Meyer/Rosenkranz/Kalke (Fn. 51), 33.

92 Circa 2,4 Mill. Raucher konsumierten 2021 täglich mindestens 20 Zigaretten oder deren Äquivalent (Rauschert et al., Dt. ärztl. Int., 119, 2022, 527, 529, DOI: 10.3238/arztebl.m2022.0244), was bei einem Standardpreis von 8,20 EUR (Statista 2024, tinyurl.com/5a8d9ex8) knapp 250 EUR/Monat entspricht.

Million Menschen [...] direkt oder indirekt von den Folgen der Glücksspielsucht betroffen“ seien.⁹³

In den Surveys selbst bleibt diese Diskrepanz zur deutlich ausgeprägteren Einsatzsymptomatik, wie sie ansonsten insbesondere aus der ambulanten und stationären Suchthilfe berichtet wird,⁹⁴ unkommentiert. Insgesamt scheint die Gesamtheit der Befunde darauf hinzudeuten, dass extrem hohe Aufwendungen, wie sie mehr oder minder regelmäßig Teil medialer Berichterstattung sind,⁹⁵ durch eine kleine Unterpopulation der gemäß DSM-5 auffälligen Personen getätigt werden.

d) Befundlücke: Illegale Glücksspiele

Über illegale Spielangebote halten sich die Surveys 2021 und 2023 sehr bedeckt. Im ersten Survey findet sich nur ein einziger, an Euphemismus kaum zu überbietender Satz: „Auf dem nicht-regulierten Markt wurde ein geschätzter Ertrag von 1,6 Mrd. EUR erzielt.“⁹⁶ Die diesbezüglich bereits Anfang 2023 geäußerte Kritik des Verfassers⁹⁷ hat zumindest hinsichtlich der Sprachregelung ihren Niederschlag in der Folgestudie gefunden. Allerdings wird das illegale Spiel – nun immerhin so bezeichnet – nicht problematisiert und erst recht nicht zum Gegenstand der Untersuchung gemacht, sondern nur zweimal kurz erwähnt und dies auch nur in Bezug auf Online-Angebote.⁹⁸ Dagegen sind die illegalen Spielautomaten, über die Hayer angeblich keine Zahlen kennt, in beiden Surveys kein einziges Wort wert.

Selbstverständlich ist es nicht unproblematisch, die Probanden explizit nach einer Nutzung illegaler Glücksspielangebote zu fragen,⁹⁹ zumal die Illegalität nicht allen Nutzern bewusst sein dürfte. Eher dürften indirekte Fragen nach Eigenschaften von bevorzugten Spielangeboten Klarheit schaffen,¹⁰⁰ um auf diese Weise absichtliche Falschangaben über „gesellschaftlich [...] negativ konnotierte Konsumgewohnheiten“¹⁰¹ zu verhindern – übrigens dürften solche Effekte auch die Messergebnisse von Teilnahmeprävalenzen bei Geldspielgeräten nach unten verfälschen.

e) Fazit

Alle bisherigen Glücksspiel-Surveys, das sind mehr als zehn,¹⁰² geben vor, das gleiche gesellschaftliche Problem, nämlich – umgangssprachlich – Spielsucht, zu messen. Der schlichte Verweis auf eine Nichtvergleichbarkeit verschiedener Studien ist damit angesichts der scheinbaren Verzehnfachung der Zahlen völlig unangemessen, insbesondere aufgrund der öffentlichen Erwartungshaltung und der medialen Verbreitung der Zahlen.

Zwar basiert die scheinbare Verzehnfachung der Werte zu großen Teilen auf einer gezielten „Aufblähung“. Aber selbst nach deren Ausblendung bleibt ein erheblicher Anstieg der Spielsucht plausibel, obwohl eine exakte Quantifizierung aufgrund statistisch-methodischer Unwägbarkeiten kaum möglich ist. Dabei ist das wortgleich formulierte Fazit beider Surveys, dass „Präventionskonzepte für die riskanten Glücksspiele eher restriktiv gestaltet und verhältnispräventiv ausgerichtet werden“ sollten,¹⁰³ zumindest in der suggerierten Interpretation eindeutig falsch: Geldspielgeräte, die neben Casino-Slots, Online-Casinos und Sportwetten regelmäßig als die riskantesten Glücksspiele eingeschätzt werden, haben zeitlich parallel zur „Spielsucht-Explosion“ die bisher stärksten Restriktionen erfahren, begleitet durch die allgemeine Einführung eines spielformübergreifenden Sperrsystems für alle Angebote außer Lotto, Lotterien und

Rubbellose. Hinzukommt sogar noch, dass in Bezug auf die Corona-Pandemie,¹⁰⁴ so jedenfalls Hayer, „die Forschung zeigt, dass die Glücksspielteilnahme auf Bevölkerungsebene reduziert wurde. Nur ein kleiner Anteil der Betroffenen ist ausgewichen, etwa hin zum Online-Glücksspiel.“¹⁰⁵

Die zeitliche Parallelität dieser drastischen, über mehrere Ebenen erfolgten Verfügbarkeitsreduktion von Geldspielgeräten mit einer vermeintlich stark angestiegenen Spielsucht zeigt, dass irgendetwas völlig „schiefgelaufen“ sein muss. Eine Erklärung liefert die in Teil I bereits auf anderem Weg nachgewiesene Entwicklung hin zu einem weitgehenden Kontrollverlust durch ein krebsartig wucherndes Angebot von illegalen Spielautomaten, die keinerlei Spielerschutz bieten. Die Protagonisten der These einer notwendigen Verfügbarkeitsreduktion haben einen Erklärungsbedarf – Ausflüchte ins Ignorieren helfen nicht. Es wäre an der Zeit, nicht nur die einstmals von ihnen als Argument für eine Verfügbarkeitsreduktion angeführte Literatur-Review upzudaten. Darin führten sie aus, „dass trotz der zum jetzigen Zeitpunkt teilweise unzureichenden und unvollständigen empirischen Befunde die Mehrzahl der wenigen diesbezüglichen Studien auf präventive Effekte substanzialer Angebotsreduktionen im Glücksspielbereich schließen lässt. Die zu erwartende Reduzierung der Anzahl der Spielhallen in Deutschland kann daher aus Forschungssicht durchaus als gerechtfertigt angesehen werden.“¹⁰⁶

III. Resümee und Ausblick

1. Resümee zu den Surveys

In den Untersuchungen von denjenigen Suchtforschern, die den medialen Diskurs über Spielsucht weitgehend bestimmen, wurde das Problem der illegalen Glücksspielangebote, insbesondere in Form von Automaten, bisher ignoriert. Dadurch weisen die Ergebnisse der beiden Glücksspiel-Surveys, von denen die Ergebnisse des ersten Surveys auch in den Glücksspielatlas eingeflossen sind, thematisch eklatante Lücken auf – von den dargelegten Unwägbarkeiten aufgrund einer verweigerten Offenlegung der Rohdaten ganz zu schweigen.

93 Bayerischer Rundfunk, Homepage, 8.11.2017, tinyurl.com/yy9zv4as.

94 Über 25.000 EUR Schulden – ohne Differenzierung des Kontexts wie Spielsucht oder Immobilienfinanzierung – hatten 23 % der ambulant und 33 % der stationär behandelten Patienten mit einer Glücksspielsucht; siehe ISD Hamburg et al. (Fn. 50), 109.

95 Gehler, 40.000 EUR an einem Abend verzoxt, SZ-Online, 7.6.2011, tinyurl.com/y2lw5mmw.

96 Buth/Meyer/Kalke, 2022 (Fn. 51), 8.

97 Bewersdorff, ZfWG 2023, 116, 117.

98 Buth/Meyer/Kalke, 2024 (Fn. 51), 8 u. 55.

99 Immerhin gaben 14 % der in Spielhallen befragten Personen an, auch illegale Geräte zu bespielen. Siehe: Junge, ZfWG, Sonderbeilage zu 5/2023, 16. Zur Verzerrung solcher Ergebnisse siehe Fn. 85.

100 Etwa in Fragen nach Spielpause oder Einzahlgrenze in der Form „Wie schätzen Sie an Spielautomaten außerhalb von Spielbanken die Zwangspause nach einer Stunde Spieldauer ein? A) Finde ich sinnvoll. B) Finde ich nicht sinnvoll. C) Ich bevorzuge Automaten, die keine solche Pause einlegen.“

101 Buth/Meyer/Rosenkranz/Kalke, (Fn. 51), 53.

102 Siehe die Übersichten in Fn. 81.

103 Buth/Meyer/Kalke (Fn. 51), 7; Buth/Meyer/Rosenkranz/Kalke (Fn. 51), 6.

104 Corona-Lockdowns erfolgten ab März 2020 bis ca. März 2022.

105 Bilanceri, Glücksspielforscher: Bremen ist mit Gesetzesänderung auf gutem Weg, buten un binnen, 1.7.2023, tinyurl.com/5x6hr2ka.

106 Meyer/Kalke/Hayer (Fn. 45), 292 (Übersetzung d. Verfassers).

Es bleibt zu hoffen, dass der Deutsche Lotto- und Totoblock, dessen Gesellschafter die landeseigenen Landesgesellschaften sind, als maßgeblicher Survey-Förderer darauf hinwirkt, dass dem öffentlichen Interesse an einer maximalen Transparenz Rechnung getragen wird, sowohl was die Offenlegung der bisherigen Rohdaten angeht wie auch die zukünftige Survey-Differenzierung zwischen legalen und illegalen Spielangeboten. Dass dies überhaupt notwendig ist, ist aus wissenschaftlicher Sicht schon bedauerlich genug.

2. Anstehende Evaluierungen

Von den genannten Suchtforschern, die an den Universitäten Bremen und Hamburg tätig sind, hat die Bremer Gruppe inzwischen auch den Auftrag zu einer Studie zum „Spielerschutz im Internet: Evaluation der Maßnahmen des Glücksspielstaatsvertrages 2021“ durch die Gemeinsamen Glücksspielbehörde der Länder (GGL) erhalten.¹⁰⁷ Dabei wurden die näheren Umstände der Ausschreibung durch eine investigative Online-Plattform scharf kritisiert, weil der Leiter der Bremer Gruppe Tobias Hayer als Mitglied des Fachbeirats Glücksspiel (nach § 10 Abs. 1 Satz 2 GlüStV) Empfehlungen zur Evaluierung abgegeben habe und auch frühzeitig über „bestimmte Themenblöcke“ der auf nur 30 Tage befristeten Ausschreibung informiert gewesen sei.¹⁰⁸

Immerhin hat die GGL inzwischen zur Schadensbegrenzung eine begleitende Expertengruppe berufen, „um die gesamte Breite des wissenschaftlichen Diskurses abzudecken“.¹⁰⁹ Angesichts der statistischen Unzulänglichkeiten der Glücksspiel-Surveys ist es allerdings unverständlich, dass dieser Fokus im Gremium bisher personell unberücksichtigt geblieben ist.

Außerdem wurde von der GGL die Evaluierung des Bereichs der Glücksspielwerbung in einer separaten Ausschreibung an das Berliner Marktforschungsunternehmen eye square GmbH vergeben.¹¹⁰ Von Insidern wurde hervorgehoben, dass das nicht auf Glücksspiele spezialisierte Unternehmen in Bezug auf den Untersuchungsgegenstand neutral positioniert sein dürfte – im Kontrast zum Beispiel zum Bremer Glücksspielforscher Hayer, der sich mehrfach für ein totales Verbot von Glücksspielwerbung ausgesprochen habe.¹¹¹

Eine solche Vorpositionierung ist generell nicht unproblematisch, was man selbst aus der Bremer Arbeitsgruppe hört, wenn auch nur in Bezug auf Dritte wie Bühringer.¹¹² Auf der anderen Seite sind Vorpositionierungen absolut legitim, verlangen aber wie aktuelle Interessenskonflikte eine Transparenz, weil frühere Beratungsempfehlungen einen Rechtfertigungsdruck nahelegen. In dieser Hinsicht sind Hayer¹¹³ und Meyer¹¹⁴ für ihre Präferenz eines Glücksspielmonopols bekannt. Und bei den Glücksspielstaatsverträgen stand beim anfänglichen Sportwettmonopol und dem Totalverbot für virtuelle Automatenspiele ein Gutachten, das von Meyer im Hinblick auf ein empfohlenes Staatsmonopol „frisirt“ wurde – so übereinstimmend die Süddeutsche Zeitung und Die Welt.¹¹⁵

Bei der Spielverordnung sind Meyers unfundierte Formulierungen 2013 per Copy & Paste – durch Dritte zusätzlich „bereichert“ mit logisch inkonsistenten und grammatikalisch fehlerhaften Überarbeitungen¹¹⁶ – in den Maßgabebe-

schluss des Bundesrats¹¹⁷ eingeflossen und haben damit letztlich die heutige Misere maßgeblich mitverursacht. Das hält Meyer nicht davon ab, seine nun seit 40 Jahren fast wortgleich erhobenen Umgehungsvorwürfe¹¹⁸ gegen Geldspielgerätehersteller und PTB fortzusetzen,¹¹⁹ wobei deren ausführliche Widerlegung¹²⁰ von ihm unwidersprochen blieb.¹²¹ Wenig überraschend fand Meyers zentraler Umgehungsvorwurf keinen Eingang in die Empfehlungen der Evaluierungsstudie zur Spielverordnung, da nur zwei der 16 interviewten Experten diesen Vorwurf thematisiert hatten,¹²² wovon einer Meyer selbst war.¹²³

In genereller Hinsicht ist es in den beiden genannten Arbeitsgruppen zu Verhaltensweisen gekommen, die mit wissenschaftlichen Ansprüchen inkompatibel sind und eher in ein Milieu des politischen Aktivismus passen. Beispiele dafür sind die in II.3.c aufgelisteten Überhöhungen im Glücksspielatlas, bei denen ein rein irrtümlicher Fehler wenig plausibel ist, aber auch frühere Verlautbarungen über Geldspielgeräte. In Ergänzung zu bereits andernorts angeführten Fällen¹²⁴ schrieb zum Beispiel Kalke: „Zurzeit dauert [...] ein Spiel wenige Sekunden und man kann – das zeigte ein Feldversuch – 1.500 EUR innerhalb von 5 Stunden verlieren (Meyer 2014 b).“¹²⁵ Hayer, schon etwas genauer: „Nach Meyer (2010) dauert es nur 5 Stunden und 37 Minuten, bis ein Testspieler den durchschnittlichen Nettolohn eines Arbeitnehmers (1.450 EUR) verloren hat.“¹²⁶ Was beide Autoren unerwähnt ließen, war die Tatsache, dass Meyer vier Geldspielgeräte bespielt hatte.¹²⁷

Als Garant einer Ergebnisoffenheit, wie sie bei einem Wissenschaftler unabdingbar ist, stehen solche Verhaltensweisen jedenfalls nicht.

107 GGL, Homepage, FAQs zur Studie „Spielerschutz im Internet: Evaluation der Maßnahmen des Glücksspielstaatsvertrages 2021“, 4.9.2023, tinyurl.com/55jucvc4.

108 Wehmeyer, „Wie geplanter Lottogewinn“: Ein Glücksspielforscher erhielt staatlichen 750.000-EUR-Auftrag, obwohl er am Entwurf der Ausschreibung beteiligt war, Business Insider, 1.9.2023 (tinyurl.com/4dx6sxtnt). Wulf (Fn. 72) stellt in Bezug auf diese Vergabe in Frage, „ob sie [die GGL] mit Steuermitteln wirtschaftlich umgehen“ könne und übt generelle Kritik an den zu kurzen Ausschreibungsfristen der GGL.

109 GGL, Homepage, 5.3.2024, tinyurl.com/32unj9hs.

110 GGL, Homepage, 12.12.2023, tinyurl.com/bdcr869d.

111 News-Portal der Deutschen Gesellschaft für Glücksspiel mbH, 13.12.2023, tinyurl.com/ydkuerzc.

112 Meyer, GewArch 2022, 492, 495.

113 Hayer/Kalvelage, Weser Kurier, 27.9.2023, tinyurl.com/3k4wnm84.

114 Bolzen/Grabitz, Die Welt, 9.6.2010, 10 (tinyurl.com/yynt8qo2); Müh-lauer/Ott, sueddeutsche.de, 20.5.2010 (tinyurl.com/y2d4pdtf).

115 Bolzen/Grabitz (Fn. 114), Müh-lauer/Ott (Fn. 114).

116 Bewersdorff (Fn. 18), Vortagsfolien, 19 f.

117 BR-Drs 437/13 (Beschluss), 5.7.2013.

118 Richter, GewArch 2019, 422, 422 (tinyurl.com/2dwnzpm9); Bewersdorff, ZfWG, 2015, 182, 183.

119 Meyer, GewArch 2019, 184.

120 Bewersdorff, GewArch 2021, 227 (tinyurl.com/2ymzsw4).

121 Meyer (Fn. 119).

122 Es ging darum, ob das sog. Punktespiel zu den „Faktoren, die zur Problementwicklung beitragen“, gehört. Vgl. Bühringer (Fn. 35), 132.

123 Dies wurde ersichtlich im Rahmen der Diskussion anlässlich der Forschungswerkstatt der Uni Bochum (Bühringer, Die Studie zur Vorbereitung der Evaluation der SpielVO, 13.7.2023).

124 Bewersdorff, ZfWG 2019, 442, II.2 und Fn. 25.

125 Kalke, in: akzept e.V., Alternativer Drogen- und Suchtbericht, 2014, 37, tinyurl.com/37jnh4ax.

126 Hayer, Geldspielautomaten und Suchtgefahren Vortragsfolien, 24.7.2011, 10, tinyurl.com/2de7csxf.

127 Meyer, in: Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen (Hrsg.), Jahrbuch Sucht 10 (2010), 120, 124, tinyurl.com/47w9yh97.

3. Spielverordnung und illegale Spielautomaten: Quo vadis?

Immerhin ist mit der Evaluierungsstudie zur Spielverordnung abseits der beiden Surveys eine Bestandsaufnahme gelungen, die ein evidenzbasiertes Dokument zur Politikberatung darstellt und deren detaillierte Leitlinien qualitativ sehr weit über bisherige Empfehlungen hinausreichen. Einerseits werden dabei der Betreiberebene wie dem Vollzug diverse „Hausaufgaben“ zur Beseitigung von Umsetzungsdefiziten aufgegeben. Andererseits wird in Bezug auf regulatorische Vorgaben ein sehr differenziertes Bild gezeichnet.

Mit einer gezielten Fokussierung der Spielverordnungsregularien auf die in der Studie als wirksam erkannten Teile des Spielerschutzes bei gleichzeitiger Straffung der überwiegend als unwirksam eingestuften Anforderungen und einer Inflationsanpassung¹²⁸ könnte wieder eine Basis entstehen, die eine ausreichende Kanalisierung ermöglicht. Im Ergebnis bedarf es dazu legaler Spielautomaten, bei denen der Spielablauf nach internationalen Standards gestaltet ist inklusive einer intuitiven Ergonomie bei der Bedienung.¹²⁹ Mit dergestalt designten Spielautomaten und einer konse-

quenten Bekämpfung illegaler Spielautomaten könnte die fatale Entwicklung der letzten Jahre gestoppt und umgekehrt werden.

Summary

In recent years, legal low stake machines have declined sharply in Germany. At the same time, gambling disorder is said to have increased dramatically, even though low stake machines are considered to be among the riskiest types of gambling. The reason for this is a sharp increase in illegal slot machines, which offer no protection for players. Some of the German gambling researchers seem to be deliberately ignoring these processes.

128 Vgl. Priem/Evert/Winkler, Beiträge zum Glücksspielwesen, 2022/3, 31, tinyurl.com/27r5n26s.

129 Eine detaillierte Erläuterung gibt Bewersdorff, ZfWG 2023, 116, insbes. 125 ff. Ein Beispiel ist, dass gemäß PTB, TR 5, 5.10 (tinyurl.com/2p89cpmn) bei Geldspielgeräten die Taste zum Spielstart mit dem Wort „Einsatz“ beschriftet sein muss. Weltweit üblich ist eine suggestive Beschriftung wie mit „Start“ oder einer diesbezüglich suggestiven Symbolik.