

09.12.2025

# Antrag

der Fraktion der AfD

## Illegales Glücksspiel bekämpfen: Vollzugslücken im Land schließen, Ordnungsämter stärken!

### I. Ausgangslage

Das Glücksspiel in Nordrhein-Westfalen unterliegt einem komplexen Zusammenspiel aus bundesrechtlichen, landesrechtlichen und kommunalen Zuständigkeiten. Mit dem Glücksspielstaatsvertrag 2021 (GlüStV) sowie dem Ausführungsgesetz NRW wollte der Gesetzgeber rechtliche Grundlagen schaffen, um legale Glücksspielangebote zu regulieren und illegale Angebote wirksam zu unterbinden. In der Praxis jedoch offenbaren sich eklatante strukturelle Defizite bei der Durchsetzung bestehender Vorschriften. Dies betrifft insbesondere den Zuständigkeitsbereich der kommunalen Ordnungsbehörden.<sup>1</sup>

Wie ein Sachverständigengutachten anlässlich einer Anhörung im Innenausschuss des Landtags Nordrhein-Westfalen belegt, sind viele Ordnungsämter personell, rechtlich und technisch nicht in der Lage, ihrer gesetzlichen Aufgabe im Bereich der Glücksspielaufsicht gerecht zu werden. Es fehlt an fachlicher Qualifikation, IT-forensischen Fähigkeiten, juristischer Durchsetzungsfähigkeit und nicht zuletzt an Sicherheit bei der Begehung problematischer Einsatzorte.<sup>2</sup> Selbst einfache Verwaltungsakte scheitern regelmäßig, da Bußgelder nicht durchgesetzt, Geräte nicht eingezogen und illegale Anbieter nicht verfolgt werden. Die Zuständigkeit zwischen Polizei und Ordnungsamt wird häufig gegenseitig abgestritten.<sup>3</sup>

Ein besonders deutliches Beispiel für dieses Vollzugsdefizit betrifft den Umgang mit sogenannten „Fungames“, d. h. illegalen, nicht zugelassenen Geldspielgeräten, die unter dem Deckmantel von Unterhaltungselektronik in Kiosken, Gaststätten und Hinterzimmern aufgestellt werden. Diese Geräte verstoßen regelmäßig gegen § 284 StGB (unerlaubtes Glücksspiel), da sie über keine Zulassung durch die Physikalisch-Technische Bundesanstalt (PTB) verfügen und oft versteckte Spielverläufe aufweisen. Für Laien sind sie weder technisch noch rechtlich einwandfrei als solche zu erkennen.<sup>4</sup> Nach Angaben des Landeskriminalamts (LKA) wird die Anzahl der illegal aufgestellten Automaten in NRW auf circa 40.000 Stück geschätzt.<sup>5</sup> Im

---

<sup>1</sup> Glücksspielstaatsvertrag 2021 (GlüStV), § 1 und § 9 ff.; Ausführungsgesetz NRW zum Glücksspielstaatsvertrag; vgl. auch: NDR/WDR/SZ (2022): Wie ein Milliardenmarkt am Staat vorbeiläuft, 17.08.2022.

<sup>2</sup> Thelen, Michael (2025): Stellungnahme zum Gesetz zur Änderung des Ausführungsgesetzes NRW zum Glücksspielstaatsvertrag, LT-Drs. 18/2482, S. 7–9.

<sup>3</sup> Ebd., S. 7: „Die Polizei und die Ordnungsämter schoben sich gegenseitig die Verantwortung zu [...]“.

<sup>4</sup> Ebd., S. 8, 12–13;

<sup>5</sup> Kaluza, Tobias: *Warum Kriminelle auf illegales Glücksspiel setzen*, in: NRZ, 30.01.2024, verfügbar unter: <https://www.nrz.de/region/niederrhein/article241542296/Warum-Kriminelle-auf-illegales-Gluecksspiel-setzen.html> (zuletzt aufgerufen am 28.08.2025).

Durchschnitt lassen sich damit monatlich bis zu 10.000 Euro pro Gerät erwirtschaften. Wie aus der Antwort der Landesregierung auf die Kleine Anfrage 6454 des Abgeordneten Andreas Keith hervorgeht, wurden zwischen 2021 und 2024 durch Ordnungsbehörden in Nordrhein-Westfalen lediglich 640 sogenannte „Fungames“ oder andere illegale Glücksspielgeräte aufgefunden. Im gleichen Zeitraum wurden durch kommunale Ordnungsbehörden in Nordrhein-Westfalen 1.665 Bußgeldverfahren wegen Verstößen gegen das Glücksspielrecht eingeleitet und abgeschlossen.<sup>6</sup>

Dem gegenüber steht ein Jahresumsatz von bis zu sechs Milliarden Euro, der laut Experten mit illegalen Glücksspielautomaten deutschlandweit verdient wird – ein enormer Verlust für den Fiskus.<sup>7</sup> Eine effektive behördliche Kontrolle wird wiederum dadurch erschwert, dass die Spieler bei den bereits erwähnten Fungame-Automaten Punktzahlen erzielen, die sie außerhalb des Spiels gegen Geld- oder Sachwerte eintauschen können, was eine Nachverfolgung praktisch unmöglich macht. Da lange Zeit unklare Zuständigkeitsverhältnisse zwischen Polizei und Ordnungsämtern herrschten, wurde das illegale Fungame-Spiel in NRW über Jahre hinweg de facto nicht verfolgt. Erst der sogenannte „Fungame-Erlass“ stellte klar, dass es sich bei solchen Geräten um Straftaten handelt und somit die Polizei für Verfolgung und Sicherstellung zuständig ist.<sup>8</sup> Der Erlass hat die Durchsetzung des Strafrechts in diesem Bereich verbessert, zeigt aber exemplarisch, wie wichtig eindeutige Zuständigkeitsregeln und interbehördliche Kooperation im Bereich des Glücksspielvollzugs sind.

Zugleich geraten Ordnungsämter zunehmend in eine strukturelle Unterlegenheit gegenüber hochspezialisierten Glücksspielanwälten. Verfahren werden aus Kostengründen vorzeitig beendet, selbst bei eindeutigen Rechtsverstößen, nicht selten aus Sorge vor unterliegenden Klagen und den damit verbundenen Schadensersatzforderungen.<sup>9</sup> Viele Kommunen verzichten gänzlich auf die Ahndung illegaler Glücksspielaktivitäten, da sie rechtlich, personell und finanziell überfordert sind. Auch die Höhe der aktuell verhängten Bußgelder ist nicht abschreckend: In Einzelfällen werden Bußgelder von 200 Euro verhängt, obwohl der monatliche Gewinn pro Gerät bei mehreren Tausend Euro liegen kann.<sup>10</sup> Der Staat verliert so nicht nur die Kontrolle über den Schwarzmarkt, sondern auch seine Glaubwürdigkeit bei legalen Anbietern, Spielern und Bürgern.

Diese Situation unterläuft die im § 1 GlüStV ausdrücklich genannten Ziele: insbesondere die Kanalisierung des Spieltriebs in legale Bahnen, die Bekämpfung des Schwarzmarktes, den Schutz von Minderjährigen sowie die Sicherung der Integrität des legalen Glücksspielmarkts.<sup>11</sup> Ein effektiver Vollzug des Glücksspielrechts ist unter den derzeitigen strukturellen Bedingungen in NRW nicht gewährleistet, weil die Umsetzung gesetzlicher Regelungen faktisch ausgehöhlt wird.

## II. Der Landtag stellt fest:

1. Die Umsetzung des Glücksspielrechts in Nordrhein-Westfalen leidet unter schwerwiegenden strukturellen Defiziten auf kommunaler Ebene, wo insbesondere den

<sup>6</sup> LT-Drucksache 18/16255.

<sup>7</sup> Kugler, Nina: „Es gibt Spielautomaten, da kann man 10.000 Euro verlieren“, in: Berliner Morgenpost, 21.02.2024, verfügbar unter: <https://www.morgenpost.de/wirtschaft/article241719434/Es-gibt-Spielautomaten-da-kann-man-10-000-Euro-verlieren.html> (zuletzt aufgerufen am 28.08.2025).

<sup>8</sup> Thelen, LT-Drs. 18/2482, S. 7–8: „Dies änderte sich erst, als ein gemeinsamer Erlass [...] die Vorgehensweise klärte und [...] die Zuständigkeit bei der Strafverfolgung der Polizei zuordnete.“

<sup>9</sup> Ebd., S. 9: „Da wenig Aussicht besteht, ein solches Verfahren vor Gericht zu gewinnen, wird [...] meist auf die Einleitung verzichtet.“

<sup>10</sup> Ebd., S. 8: „Ein Ordnungsgeld von 200 € bei Nettoeinnahmen von bis zu 10.000 € pro Gerät [...] würde ein mitleidiges Lächeln hervorrufen.“

<sup>11</sup> Glücksspielstaatsvertrag 2021 (GlüStV), § 1, insbesondere Abs. 1 Nr. 2 und 3.

- Ordnungsämtern oftmals das nötige Fachwissen, Personal, technische Equipment sowie die rechtliche Durchsetzungskraft fehlen.
2. Diese Vollzugsschwäche wird von illegalen Anbietern gezielt ausgenutzt und hat zu einer ungebremsten Zunahme illegaler Geldspielautomaten, wie der sogenannten Fun Games, geführt. Es entsteht ein Schwarzmarkt mit hohen Gewinnen, ohne Steuerpflicht und unter Umgehung jeglicher Spielerschutzregelungen. Dem Staat gehen so Kontrolle, Glaubwürdigkeit und erhebliche Einnahmen in Milliardenhöhe verloren.
  3. Die alleinige Zuständigkeit der kommunalen Ordnungsämter zur Kontrolle und Verfolgung illegalen Glücksspiels ist angesichts der Komplexität des Phänomens nicht mehr sachgerecht. Hier bedarf es im Idealfall einer stärkeren Einbindung von Spezialisten aus Informationstechnik und Forensik sowie von Beschäftigten der Glücksspielaufsicht.
  4. Die derzeitige Situation unterläuft die Ziele des Glücksspielstaatsvertrags und gefährdet die Integrität des legalen Glücksspielmarktes. Es besteht akuter gesetzgeberischer und organisatorischer Handlungsbedarf.

### **III. Der Landtag fordert die Landesregierung auf:**

1. ein landesweites, lagebildgestütztes Kontroll- und Koordinierungskonzept zur Bekämpfung des illegalen Glücksspiels zu entwickeln, das die Zuständigkeiten zwischen Ordnungsämtern, Polizei und Finanzbehörden klar regelt und Doppelzuständigkeiten beseitigt;
2. die strafrechtliche Verfolgung illegaler Glücksspielangebote landesweit einheitlich der Polizei zuzuweisen, analog zum „Fungame-Erlass“;
3. eine spezialisierte zentrale Fachstelle beim Landeskriminalamt oder einer Bezirksregierung einzurichten, die Ordnungsbehörden bei schwierigen Einsätzen fachlich und operativ unterstützt (z. B. mit IT-forensischer Kompetenz);
4. über die Bezirksregierungen zusätzliche Schulungs- und Qualifizierungsprogramme für kommunale Mitarbeiter im Bereich Glücksspielaufsicht anzubieten, insbesondere zu neuen Glücksspielphänomenen, Rechtsgrundlagen und Beweissicherung;
5. ein landesweites Melderegister für auffällige oder verbotene Glücksspielgeräte, Standorte und Betreiber einzuführen, das allen Ordnungs- und Strafverfolgungsbehörden zur Verfügung steht;
6. den Bußgeldrahmen für Verstöße gegen das Glücksspielrecht deutlich anzuheben, insbesondere bei wiederholtem Aufstellen illegaler Glücksspielgeräte oder Verstößen gegen Werbe-, Abstands- oder Zutrittsregelungen;
7. dem Landtag bis spätestens zum Ende der laufenden Legislaturperiode einen Bericht über die ergriffenen Maßnahmen sowie die Entwicklung der Bekämpfung des illegalen Glücksspiels in NRW vorzulegen.

Andreas Keith  
Dr. Martin Vincentz  
Christian Loose

und Fraktion