

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Postfach 7121
24171 Kiel

nur per E-Mail: Innenausschuss@landtag.ltsh.de

Bundesleitung

Friedrichstraße 169/170
10117 Berlin

Telefon (030) 47 37 81 23
Telefax (030) 47 37 81 25
dpolg@dbb.de
www.dpolg.de

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 17/3571

06.02.2012

Neuregulierung des Glücksspiels: Für ein schleswig-holsteinisches Spielhallengesetz und eine Verschärfung der Spielverordnung pp.

Az.: L 215; Schreiben vom 21.12.2011

Sehr geehrte Damen und Herren,

in der vorgenannten Angelegenheit danken wir für die Möglichkeit der Stellungnahme und teilen Ihnen die Auffassung der Deutschen Polizeigewerkschaft (DPoIG) wie folgt mit:

Fragen der CDU-Fraktion:

Hier wird um eine Einschätzung der praktischen Auswirkung des Berliner Spielhallengesetzes gebeten, insbesondere über erkennbare positive und negative Wirkungen in der Kriminalitätsentwicklung, Rückdrängungs- oder Verlagerungstendenzen, zur Kontrollierbarkeit und Einhaltung der Vorschriften über ggf. sich abzeichnenden Nachsteuerungsbedarf oder weitere Problemen, die beim Beschluss des neuen Gesetzes nicht oder nicht so erwartet wurden.

Beantwortung:

Wie der Tagespresse und zahlreichen Äußerungen von Berliner Kommunalpolitikern zu entnehmen ist, ist die Zahl der Bauanträge auf Neuerrichtung gewerblicher Spielstätten rückläufig. Zudem hat die Berliner Verwaltung ein Instrumentarium an die Hand bekommen, mit denen laufende oder neue Anträge mit dem Hinweis auf die bestehenden bzw. zu erwartenden städtebaulichen Restriktionen abgelehnt werden konnten. Dies betrifft jedoch nur die gewerblichen Spielhallen (Rückdrängungstendenz).

Daneben hat sich aber als Folge ein „Wildwuchs“ entwickelt, da eine Reihe von „Gastronomen“ das Instrumentarium der „erlaubnisfreien Gaststätte“ zu ihren Gunsten exorbitant auslegen: So werden erlaubnisfreie Gaststätten errichtet, in denen nach bisheriger Gesetzeslage (§ 3 Abs. 1 SpielV) bis zu drei gewerbliche Geld-Gewinn-Spiel-Geräte zulässig sind. Oftmals werden aber bestehende Ladenlokale unterteilt, sodass dort – wo bisher ein Ladenlokal vorhanden war – nunmehr drei oder vier Ladenlokale anzutreffen sind. Dies hat zur Folge, dass auf einer dafür nicht geeigneten Fläche jetzt drei, sechs, neun oder gar 12 Geld-Gewinn-Spiel-Geräte aufgestellt werden.

Da der Berliner Verwaltung offensichtlich das notwendige Kontrollpersonal fehlt, werden de facto gewerbliche Spielstätten betrieben, ohne dass eine gem. § 33 c Abs. 3 GewO in Verbindung mit § 33 i (negative) Geeignetheitsbestätigung seitens der Berliner Verwaltung vorgenommen worden ist. Damit wird das Berliner Spielhallengesetz umgangen, wie auch in der Berliner Lokalpresse festgestellt wird (vgl. Berliner Kurier vom Freitag, 30.12.2011, „Automatenverbot wird ausgehebelt – die Glücksspieltrickser von Berlin“).

Die erste behördenübergreifende Kontrollaktion der beteiligten Landesbehörden von Polizei, Steuerfahndung, Finanzamt, Finanzkontrolle Schwarzarbeit und der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Technologie und Frauen (vgl. Pressemitteilung Berlin.de vom 24.06.2011) hat in seinen Ergebnissen die erschreckenden Dimensionen von Zuwiderhandlungen gezeigt.

So gesehen zeichnet sich ein erheblicher Nachsteuerungsbedarf ab. Es ergeben sich darüber hinaus weitere Probleme, da weder für Kontrollen der Vorschriften des Gaststättengesetzes noch der Gewerbeordnung – auch in diesen Lokalitäten – ausreichendes Personal zur Verfügung steht.

Damit ist der Zustand eingetreten, der schon im Sommer von der Deutschen Polizeigewerkschaft (DPolG) skizziert worden ist, nämlich, dass durch die Zurückdrängung gewerblicher, legaler und kontrollierter Angebote der Wildwuchs und das illegale Spiel verstärkt werden wird.

Daher stellt sich die Frage, inwieweit eine Beschränkung legaler, gewerblicher Spielhallen wirklich sinnvoll ist und nicht vielmehr ein Augenmerk auf so genannte Kulturvereine, Imbissbuden, Hinterzimmer und ähnliches gerichtet werden müsste. Dies setzt selbstverständlich auch einen entsprechenden Personaleinsatz voraus, denn egal, ob ein neues Gesetz beschlossen oder die bestehenden Gesetze konsequent umgesetzt werden, beides ist zwingend mit einer ausreichenden Personalausstattung zu kombinieren.

Dass es bei nicht angemessener Personalausstattung zu rechtlichen Missständen kommt, zeigt das Beispiel Berlin deutlich.

Fragenkatalog der Fraktion Bündnis 90/Die GRÜNEN

Zu Frage 1 -Sanktionsmechanismen ausreichend:

Die bestehenden Sanktionsmaßnahmen sind ausreichend, sie müssten nur konsequenter angewandt werden. Die Frage der Aufstellung von Vorschriften und ihrer Durchsetzung durch geeignete Kontrollmaßnahmen (insb. durch eine angemessene Personalausstattung) steht hier im Vordergrund.

Zu Frage 2 - Anforderungen an die Erlaubnisvoraussetzungen:

Nicht nur seitens der Deutschen Polizeigewerkschaft (DPoIG) wird seit längerem eine geeignete Erlaubnisvoraussetzung gefordert, um bereits im Vorfeld die „Spreu vom Weizen“ trennen zu können.

Seitens der Verbände der Automatenwirtschaft wird eine **Sachkundeprüfung** im Rahmen der persönlichen Erlaubnisprüfung gemäß § 33 c Abs. 1 GewO als zwingend notwendig erachtet; wir teilen diese Auffassung. Die gewerberechtliche Zuverlässigkeitsprüfung ist schon jetzt Bestandteil der Erlaubnisvoraussetzung. Eine zusätzliche Sachkundeprüfung könnte durch die zuständigen Industrie- und Handelskammern vorgenommen werden, Voraussetzung wäre ein bundeseinheitlicher Standard, der sich bspw. an den Anforderungen für die automaten-spezifischen Ausbildungsberufe orientieren könnte.

Darüber hinaus werden im Berliner und Bremischen Spielhallengesetz Nachweise über Präventionsschulungen gegen pathologisches und problematisches Spielen gefordert. Dies ist ebenfalls sinnvoll; bereits jetzt schulen die Verbände in Zusammenarbeit mit dem Caritasverband für das Erzbistum Berlin e. V. Mitarbeiter von Spielstätten, um belastete Spieler erkennen und sie einer professionellen Hilfe zuführen zu können. In 2011 sind 1.500 Personen geschult worden!

Zu Frage 3 - Erkenntnisse über den Anstieg von Kriminalität:

Nach Auskunft des Landeskriminalamtes in Berlin (LKA 25) sind Spielhallen nicht Ausgangspunkt von Kriminalität, sondern werden eher Opfer von Straftaten, etwa durch Überfälle, Beraubung, etc. Dies betrifft sowohl Beschaffungskriminalität als auch gezielte Überfälle durch Dritte. Die Verwaltungsberufsgenossenschaft sieht für gewerbliche Spielhallen entsprechende Überwachungsmaßnahmen und Sicherungseinrichtungen (Videoüberwachung, Kassentresore, etc.) vor.

Für die Kriminalitätsbekämpfung ergeben sich aus unserer Sicht daraus keine weiteren Besonderheiten.

Nach vorliegenden Erkenntnissen kann durch eine gewerbliche Spielhalle selbst kein Anstieg von Kriminalität festgestellt werden. Jedoch ergibt sich dann ein Anstieg von Kriminalität, wenn bisher potentielle Spielgäste ins illegale Spiel in Hinterzimmer, Kulturvereine, ungeklärte Sportwettangebote oder andere Lokalitäten ausweichen. Hier wird oft nicht nur illegales, gewerbliches Automaten-spiel, sondern auch illegales Glücksspiel nach § 284 StGB angeboten. Ein weiterer Anstieg würde eine zusätzliche Kriminalitätsbekämpfung erfordern.

Zu Frage 4 – Optisch-elektronische Überwachung der Spielhallen:

Eine optisch erkennbare elektronische Überwachung von Spielhallen stellt schon jetzt ein geeignetes Mittel dar, um potentielle Dritte etwa von Raubüberfällen und anderen Straftaten abzuhalten (siehe zu Frage 3).

Zu Frage 5 – Datenschutzrechtliche Bedenken gegen die optisch-elektronische Überwachung:

Datenschutzrechtliche Bedenken gegen eine optisch-elektronische Überwachung von Spielhallen bestehen dann, wenn das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung verletzt wird. Es muss daher gewährleistet sein, dass die Aufzeichnungen nach kurzer Zeit (24/ 48 Std.) automatisch gelöscht werden, es sein denn, es liegt der Verdacht einer Straftat vor.

Zu Frage 6 – Abwägung gegen die Kriminalitätsbekämpfung:

Siehe Frage zu 5

Zu Frage 7 - Änderungen in den datenschutzrechtlichen Anforderungen:

Siehe Frage zu 5

Zu Frage 8 - Sperrsystem:

Ein Sperrsystem ist nicht geeignet, pathologischem oder problematischem Spielen vorzubeugen. Wissenschaftliche Studien der letzten drei Jahre belegen, dass ein pathologischer Spieler bei der Sperrung des einen Angebots auf ein anderes Angebot ausweichen wird (steht ein Geld-Gewinn-Spiel-Gerät nicht zur Verfügung, wird z. B. gepokert). Eine Sperre wirkt also allenfalls abschreckend und zeitlich verzögernd, wird aber der eigentlichen Ursache des pathologischen Spielverhaltens, welches eine Verhaltensstörung und keine stoffgebundene Sucht ist, im Endeffekt nicht gerecht.

Eine Ausweitung der Zugangskontrollen und des Sperrdatenabgleichs, die bislang nur für die Automatenäle der Spielbanken vorgesehen sind, auf das gewerbliche Spiel würde gegen das von Art. 2. Abs. 2 i. V. m. Art. 1 Abs. 2 GG geschützte Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung verstoßen, da eine Ausweitung nicht erforderlich und darüber hinaus unangemessen wäre. Es fehlt bereits die Erforderlichkeit dieser Maßnahmen zum Schutz der Spieler vor problematischem Spielverhalten und Spielsucht, da für das gewerbliche Spiel bereits umfangreiche und funktionierende Spielerschutzmechanismen bestehen.

Darüber hinaus sind Zugangskontrollen auch nicht angemessen, da zum Schutz weniger Spieler mit problematischem Spielverhalten umfangreiches Datenmaterial angefertigt würde, das Missbrauchsgefahren und die Gefahr eines transparenten Spielers heraufbeschwört (siehe zu Frage 10, Michael Ronellenfitsch/ Bastian Denfeld, „Die Vereinbarkeit von Zugangskontrollen für gewerbliche Spielstätten mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung“).

Zu Frage 9 - Datenschutzrechtliche Anforderungen:

Siehe zu Frage 8.

Zu Frage 10 – Ausgestaltung eines Sperrsystems:

Hier sei auf die Studie des Verfassungsrechtlers und Datenschutzbeauftragten des Landes Hessen Prof. Dr. Michael Ronellenfitsch verwiesen: Michael Ronellenfitsch/ Bastian Denfeld, „Die Vereinbarkeit von Zugangskontrollen für gewerbliche Spielstätten mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung“, Hamburg, 2009.

Die Frage, unter welchen Voraussetzungen die rund 8.000 bis 9.000 gewerblichen Spielstätten und möglicherweise auch die rund 60.000 in Gaststätten platzierten Geld-Gewinn-Spiel-Geräte an ein einheitliches, bundesweites Sperrsystem angeschlossen werden können oder sollten, und wer letztendlich Zugriff auf eine solche Datei haben darf, ist sowohl rechtlich als auch praktisch problematisch.

Die Anlage eines solchen Sperrsystems wäre darüber hinaus unverhältnismäßig, da bspw. im Gegensatz zu den Spielbanken, in denen unlimitierte Glücksspielautomaten platziert sind, die Geräte in gewerblichen Spielstätten und Gaststätten schon jetzt gem. den Vorschriften der SpielV strengen Reglementierungen bei Gewinnen und Verlusten unterliegen und damit der Spielerschutz im Gerät selbst schon vorhanden ist.

Nach Einschätzung des Berliner Datenschutzbeauftragten ist lediglich für eine Spielhallenkonzession eine individuelle Sperre möglich. Also müsste sich ein Spielgast selbst überall dort sperren lassen, wo er es für nötig hält!

Zu Frage 11 – Bespielen von Glücksspielautomaten durch Minderjährige in Gaststätten:

Zunächst ist festzustellen, dass Glücksspielautomaten ausschließlich in Spielbanken und Automatensälen von Spielbanken aufgestellt sind. In gewerblichen Spielhallen und Gaststätten stehen dem gegenüber gewerbliche, von der PTB zugelassene Geldspielgeräte.

Durch den Einsatz einer Spielkarte zum Freischalten der Spielgeräte, welche durch den Gastwirt nur an Spielgäste ab 18 Jahre und erkennbar unbelastete Spieler ausgegeben wird, sind eine optische Alterskontrolle des Spielenden sowie ein Spielerschutz sichergestellt.

Zu Frage 12 - Weitere rechtliche Regelungen:

Weitere rechtliche Regelungen zum Spielerschutz sind nicht erforderlich, wenn die bereits bestehenden Regelungen Anwendung finden!

Zu den Fragen der FDP-Fraktion

Zu Frage 1:

Die Regelungen in Bezug auf gewerbliche Spielhallen müssen im Kontext zu dem schleswig-holsteinischen Glücksspielgesetz und dem Ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag sowie vor dem Hintergrund eines sich fortentwickelnden europäischen Glücksspielmarktes gesehen werden. Hierbei erlangt das Internet-Glücksspiel einen immer größer werdenden Zuwachs als stationäre Glücks- und Gewinnspielgeräte. Bundeseinheitliche Regelungen und europaweite Rahmenbedingungen sind sinnvoll und sachlich geboten!

Zu Frage 2:

Ungleichbehandlungen gewerblicher Spielhallen gegenüber den im Glücksspielgesetz geregelten Glücksspielangeboten sind offensichtlich.

Zu Frage 3:

Dies ergibt sich aus dem in die Länderkompetenz übertragenen Regelungsbereich nach der Föderalismusreform I, deren Sinnhaftigkeit öffentlich mehrfach diskutiert ist. Bislang sind nirgends politische Mehrheiten erkennbar, die den Willen erkennen lassen, die negativen Folgen dieser Grundgesetzänderung rückgängig zu machen. .

Zu Frage 4:

Siehe zu Frage 2

Zu Frage 5:

Siehe zu Frage 2

Zu Frage 6:

Ob ein Verbot von Mehrfachkonzessionen und Abstandsregelungen tatsächlich zu einer städtebaulich gewünschten öffentliche erkennbaren Einschränkung gewerblicher Spielhallen führen, muss angesichts der Berliner Erfahrung bezweifelt werden. In einschlägigen Stadtvierteln von Berlin dominieren vermeintliche „Spielhallen“, die sich beim genaueren Hinsehen als erlaubnisfreie Gaststätten, Sportwettangebote, Sportbars, Kulturvereine, Imbisse oder andere Angebote entpuppen. Insofern korrespondiert dies mit Frage 7.

Zu Frage 7:

Die Kommunen haben schon jetzt, sofern sie die Baunutzungsverordnung von 1990 anwenden, die Möglichkeit, die Anzahl und die Ansiedlung von Vergnügungsstätten (Spielhallen) zu regulieren.

Ein Spielhallengesetz greift in die Regelung der Baunutzungsverordnung ein und geht sogar noch darüber hinaus. Unabhängig von der rechtlichen Kompetenzfrage ist eine Beschränkung im Rahmen eines Spielhallengesetzes entbehrlich, wenn die Möglichkeiten der Baunutzungsverordnung in entsprechender Form konsequent von den Kommunen angewandt werden würde.

Zu Frage 11:

Die Ausweitung von gewerblichen Spielhallen und die Ansiedlung bzw. deren Steuerung ist schon jetzt durch die geltende Baugesetzgebung möglich. Jedoch mangelt es oft an einer konsequenten Anwendung und Durchsetzung durch die Verwaltung (Vollzugsdefizit aufgrund von Personalknappheit!).

Ob das gesetzgeberische Ziel der Suchtprävention durch Verbote erreicht werden kann, muss bezweifelt werden. Tatsächlich ist pathologisches oder problematisches Spielverhalten eine Verhaltensstörung und keine stoffgebundene Sucht. Dies bedeutet, dass Spielhallen und Geld-Gewinn-Spiel-Geräte ein Mittel zur Ablenkung/ Beruhigung, aber nicht Ursache der Verhaltensstörung sind. Diese liegt tiefer und muss durch eine sinnvolle Zuführung der Betroffenen an professionelle Hilfesysteme erreicht werden.

Dahin zielt auch die Frage der Gefahr von Verdrängungsmechanismen. Nach vorliegenden Studien (TNS Emnid, 11/2011, Frankfurt am Main) ist die Wahrscheinlichkeit groß und gegeben, dass ein pathologisch Spielender bei Entzug eines Angebotes auf ein anderes Angebot ausweichen wird. Er wird nicht vom Spielen ablassen!

Zu Frage 12 – Geldwäsche:

Gewerbliche Geld-Gewinn-Spiel-Geräte sind aufgrund ihres geringen Durchlaufs von Geldbeträgen für Geldwäsche, also dem Einspeisen von „Schwarzgeld“ in den Wirtschaftskreislauf mit dem Ziel, „gewaschenes Geld“ herauszubekommen, nicht geeignet.

Aufgrund der durch die Physikalisch-Technische Bundesanstalt vorgeschriebenen Spielabläufe und aufgrund der Tatsache, dass Spielgästen über ausbezahltes (gewonnenes) Geld keine Quittung ausgestellt wird, sind Geld-Gewinn-Spiel-Geräte für den Spielgast mit dem Ziel der Geldwäsche nicht geeignet.

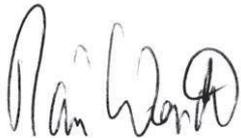
Gleiches gilt für die Betreiber von Spielhallen, da durch manipulationssichere Zählwerke und Auslesestreifen alle Geldbewegungen dokumentiert werden. Sie dienen dem Finanzamt als Berechnungsgrundlage für Steuerzahlungen, u. a. für Umsatz- oder Vergnügungssteuern, die je nach Vergnügungssteuersatz zwischen 35 und rund 45 % des Bruttospielertrages betragen.

Zusätzlich registrieren die Geräte jeden Einwurf, jedes Befüllen und die Entnahme von Bargeld. Stimmen diese Beträge nicht mit Ein- und Auszahlung, etwa auf Bankkonten oder dem zur Versteuerung vorgelegten Belegen überein, kann das Finanzamt nicht nur schätzen, sondern würde entsprechende Sonderprüfungen vornehmen. Der Gesetzgeber hat daher schon im Jahre 2006 das gewerbliche Automatenenspiel aus dem Geldwäschegesetz herausgenommen.

Frage 15 – Identitätskontrolle/ Ausweiskontrolle:

Siehe dazu Fragen 8 - 11 des Fragenkatalogs der GRÜNEN.

Mit freundlichen Grüßen



Rainer Wendt
Bundesvorsitzender