



BDK Bundesgeschäftsstelle | Poststraße 4-5 | D-10178 Berlin

Landtag Schleswig-Holstein
Ausschuss für Inneres u. Recht
Herrn Vorsitzenden Thomas Rother
Düsterbrooker Weg 70

24105 Kiel

E-Mail: innenausschuss@landtag.ltsh.de

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 17/3604

Ihr/e Zeichen/Nachricht vom

Ihr/e Ansprechpartner/in

Walter Thurner

Funktion

Rechtspolitischer Sprecher

E-Mail

bdk.bgs@bdk.de

Telefon

+49 (0) 30 2463045-0

Telefax

+49 (0) 30 2463045 29

Berlin, 10.02.2012

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Möglichkeit der Stellungnahme zur „Neuregulierung des Glücksspiels: Für ein schleswig-holsteinisches Spielhallengesetz und eine Verschärfung der Spielverordnung“.

Der Bund Deutscher Kriminalbeamter (BDK) nimmt hierzu wie folgt Stellung:

I. Einleitung

Unseres Erachtens ist das vorliegende Gesetzgebungsverfahren in den Gesamtzusammenhang der auf Bund- und Länderebene andauernden Diskussion rund um die Geldwäschebekämpfung sowie der von uns seit langer Zeit monierten, kritischen Situation im Bereich des gewerblichen Glücksspiels einzuordnen. Hierzu möchten wir u. a. auf unsere umfassende Stellungnahme zur jüngsten Novelle des Geldwäschegesetzes hinzuweisen:

http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a07/anhoeerungen/2011/065/Stellungnahmen/05-Bund_Dt__Kriminalbeamter.pdf

II. Spielhallen

Aus unserer Sicht ist eindeutig dargelegt worden, dass es zu einer „Fehlentwicklung“ im Bereich des Automaten Spiels gekommen ist, wobei hier die Ursache augenscheinlich verkannt wird:

II.1 Die aktuelle Zulassungspraxis der PTB Berlin

Die „Behandlung“ von Symptomen ist nach unserer Einschätzung wenig Ziel führend, wir möchten daher den Blick auf die eigentliche Problemursache, die Bauartzulassungspraxis der Physikalisch Technischen Bundesanstalt lenken, welche nicht nur dazu beigetragen hat und beiträgt, dass die aktuellen gesetzlichen Vorgaben der Spielverordnung nicht eingehalten werden, sondern zudem Straftaten wie Steuerverkürzung und Geldwäsche ermöglicht werden.



Das Entstehen neuer Spielhallen im beschriebenen „besorgniserregenden Ausmaß“ kann viele Ursachen haben, so z.B.

- die Zunahme an Spielerinnen und Spielern
- das Anfüttern von neuen Spielern durch Umgehen des Vergünstigungsverbots gem. §9 SpielV oder durch „suchtfördernde“ Spielgeräte
- die Nutzung von Spielhallen durch Täter der Organisierten Kriminalität und Schwermriminalität für Zwecke der Geldwäsche sowie als Treffpunkt und Rückzugsraum

Auf Verstöße gegen das Vergünstigungsverbot, z.B. Geburtstagsboni, Turnieraktionen jeder Art, wie kostenlose Turniere mit Gewinnmöglichkeit an PTB-zugelassenen Geldspielgeräten im sogenannten „Kennenlernmodus“, Pokerturniere usw. möchten wir an dieser Stelle nicht vertiefend eingehen. Vielmehr ist hier das Kernproblem, nämlich die fiskalischen Grundlagen anzusprechen.

Die Einhaltung dieser Grundlagen ist sowohl für die Durchsetzung der suchtpreventiven (Spielzeitintervalle, Gewinn- und Verlustmöglichkeiten etc.), als auch der kriminalpräventiven Aspekte (Manipulationsmöglichkeiten, Möglichkeiten der Steuerverkürzung und Geldwäsche) ausschlaggebend.

Denn entgegen dem erklärten Willen des Gesetzgebers, dass eine Dokumentation der Einsätze, Gewinne und Kasseneinhalte zur Vermeidung von Steuerausfällen durch eine Kontrolleinrichtung in Bauartzulassungsverfahren durch die Physikalische Technische Bundesanstalt (PTB) aufgenommen werden sollte, - insbesondere sollten die Vorschriften des § 146 AO zu beachten sein -, hatte die PTB keine Regelung bei der Bauartzulassung getroffen, welche sicherstellt, dass Art, Umfang und Funktionalität der Kontrolleinrichtung dies nach den Vorgaben der AO dokumentiert und für Prüfzwecke der Steuerverwaltung verfügbar ist¹.

Um es vereinfacht zu formulieren, können an jeder elektronischen Registrierkasse eines Discounters die Einnahmen und Ausgaben, die einzelnen Einkäufe, besser nachvollzogen werden, als die einzelnen Spiele an einem Geldspielgerät^{2 3}.

So spricht der Gesetzgeber in der Spielverordnung (SpielV⁴) von einer „Mindestspieldauer“⁵ von „Einsätzen“ und „Gewinnen“ und davon, dass der „Spielbetrieb nur mit auf Euro lautenden Münzen und Banknoten und nur unmittelbar am Spielgerät erfolgen darf.“⁶

Das Spiel, die Spielzeit und der Einsatz, d.h. die Unwiderruflichkeit der Hingabe eines Vermögenswertes für die Beteiligung an einer Gewinnaussicht⁷ wird von der Physikalisch Technischen Bundesanstalt im Rahmen der Bauartzulassung nicht geprüft. Es unterliegt heutzutage keinerlei Kontrolle durch eine Zulassungsbehörde oder eine Ermittlungsbehörde.

¹ vgl. Bundesratsdrucksache 655/05 vom 14.10.2005

² vgl. Positionspapier von 10 maßgeblich an der Überprüfung von Geldspielgeräten beteiligter öffentlich bestellter und vereidigter Sachverständiger, vom 18.04.2011 zu „Auslöser und Ursachen für die aktuelle Entwicklung des Marktes für Geldspielgeräte nach Novellierung der Spielverordnung im Jahre 2006 – Probleme und Lösungsvorschläge“ (<http://www.experts-it.de/files/pp.pdf>)

³ vgl. Stellungnahme KHK'in Meike Lukat bei der Anhörung des Finanzausschusses des Landtages Baden-Württemberg am 13.10.2009, Protokoll Seite 54 (http://www2.landtag-bw.de/Gremien/Oeffentliche_Anhoerung_FinA_20091013.pdf)

⁴ „Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit“

⁵ vgl. § 13 Abs.1 Nr. SpielV

⁶ vgl. § 13 Abs. 1 Nr.7 SpielV

⁷ vgl. Urteile des Bundesverwaltungsgerichts vom 30.01.1968 I C 44.67, [BGHSt 11, 209](#) (210), Hofmann in Brauchitsch/Ule, Verwaltungsgesetze des Bundes und der Länder, VIII/I, Abschnitt II, SpielV, § 11, Erl. II



Dieses „Nicht-Prüfen-Müssen“ machte die Physikalisch Technische Bundesanstalt für sich möglich, indem sie den Begriff des „Einsatzes“, im wahrsten Sinne des Wortes, als Fußnote neu definierte, so nachlesbar in den Technischen Richtlinien der PTB:

„Eine Einsatzleistung ist die Übergabe der Verfügungsgewalt von Geld vom Spieler an das Geldspielgerät (bei Verwendung von Geldspeichern in der Regel identisch mit der entsprechenden Verringerung des Betrages eines Geldspeichers)“⁸

Die Physikalisch Technische Bundesanstalt in Berlin prüft nur Wechselvorgänge von Bargeld in Spielpunkte und deren Rückumtausch. Diese Wechselvorgänge lösen keinerlei Spielbetrieb aus. Der Umtauschfaktor dieses Wechsels von Bargeld in Spielpunkte unterliegt auch keinem zufälligen Ereignis. Mit diesem Kunstgriff der Physikalisch Technischen Bundesanstalt wurden und werden alle Schutzmechanismen, die der Gesetzgeber zur Sucht- und Kriminalprävention vorgesehen hatte, grundlegend ausgehebelt.

II.2 Vertrauensschutz vor Verbraucherschutz – die Herstellererklärungen

Es reicht der Physikalisch Technischen Bundesanstalt aus, dass der Antragsteller auf eine Bauartzulassung schriftlich erklärt, dass:

- der § 12 Abs. 2 c) SpielV (leeren des „Geldspeichers“ bis auf 20 Cent bei Spielpause) eingehalten wird,
- der § 12 Abs. 2 a) (Kasseninhalt bei langfristiger Betrachtung) eingehalten wird,
- der § 12 Abs. 2 b) SpielV (zufällige Gewinnaussicht) eingehalten wird,
- der § 12 Abs. 2 d) SpielV (Einhaltung der Vorschriften der AO GoBS durch die Dokumentationen) eingehalten werden.

Eine Prüfung findet durch die Zulassungsbehörde nicht statt!

Auch in Kenntnis von Manipulationen an den Geldspielgeräten, so dass es zu einer Verkürzung fiskalischer Einnahmen oder im gegenläufigen Fall zu Geldwäschehandlungen oder zu einer Benachteiligung des Spielers kommen kann, hat die Physikalisch Technischen Bundesanstalt das Zulassungsverfahren weder verändert, noch kam die PTB Ihren Verpflichtungen gemäß § 33e GewO nach, die Zulassungen der damals 97 betroffenen Bauarten - diese Zahlen steigen stetig an - zu widerrufen bzw. zurückzunehmen.⁹

Im Rahmen der Kriminalprävention sind derartige Zulassungsverfahren nicht nachvollziehbar. Die PTB nimmt damit Straftaten billigend in Kauf genommen und selbst bei der Feststellung von „*Spielangeboten mit inkriminierten hohen Punkteangaben*“ sichert das Bundeswirtschaftsministerium großzügige Übergangsfristen - hier konkret 3 Jahre - für deren Nutzung zu.¹⁰

II.3 Allgemein

Unabhängig vom dringend erforderlichen politischen Druck aus Bund und Ländern auf die o. g. Praxis der PTB fordern wir nachdrücklich die Aufnahme von Spielhallen in das Geldwäschegesetz. Es gibt u. E. kein

⁸ vgl. TR 4.1 Stand 21.04.2009 Seite 8, Fußnote

⁹ vgl. Schreiben des Bundeswirtschaftsministeriums vom 23.11.2009 an die Gewerberechtsreferenten der Länder mit dem Anhang von damals 97 betroffenen Bauarten

¹⁰ vgl. Schreiben des BMWI vom 12.12.2007, Sachverhalt auch nachlesbar in

<http://www.sueddeutsche.de/geld/spielhoellen-die-leute-jagen-ihren-verlusten-hinterher-1.327791>



objektives Kriterium, dass die Aufnahme von Spielbanken in das Geldwäschegesetz rechtfertigen würde, andererseits aber Spielhallen ausnimmt¹¹.

Sowohl aus Gründen des Jugendschutzes als auch der Geldwäscheprävention unterstützen wir eine Identifizierungspflicht bei Zutritt zu einer Spielhalle ebenso wie einen Datenabgleich mit der Sperrdatei, an der sich alle Betreiber beteiligen müssten.

Ferner ist dafür Sorge zu tragen, dass vorgeschriebene Videoüberwachungs- und Überfallmeldeanlagen auch tatsächlich funktionsfähig installiert sind. Erfahrungen aus anderen Bundesländern zeigen, dass trotz Installation in bis zu 60 % der Fälle keine Funktionstüchtigkeit vorlag¹². Eine Speicherfrist von maximal 48 Stunden ist aus kriminalpolizeilicher Sicht erheblich zu kurz. Es ist kein Grund ersichtlich, warum Videoaufzeichnungen nicht eine Woche oder länger zur Verfügung gehalten werden sollten.

Insgesamt zeigt die Erfahrung aus den Ländern leider, dass derzeit auch nur ansatzweise effektive gewerbe-, steuer- oder strafrechtliche Prüfungen oder Ermittlungen in Bezug auf das gewerbliche Glücksspiel nicht stattfinden können. Neben den o. g. Unzulänglichkeiten der Geräte selbst, ist bei keiner der zuständigen Behörden in allen Ländern – so auch in Schleswig-Holstein – hinreichend qualifiziertes Personal in der annähernd erforderlichen Quantität vorhanden.

III. Sportwettvermittlung

Nicht nachvollziehbar ist aus hiesiger Sicht der Weg des Landes Schleswig-Holstein im Bereich des Glücksspiels insgesamt und hier speziell der Bereich der Sportwetten.

Unseres Erachtens werden durch die angedachte Vorgehensweise aus kriminalpräventiver Sicht massive Sicherheitsrisiken in Form von einem erheblichen Anstiegs von Folge- und Begleitkriminalität (jede Form von Beschaffungskriminalität), von Raubdelikten, Körperverletzungsdelikten, Betrugsdelikten und in großem Ausmaß von Geldwäschekriminalität billigend in Kauf genommen.

Die Landesregierung gibt im Rahmen der Gesetzesbegründung¹³ u. a. an,

- „...insbesondere den ungesetzlichen Glücksspielmarkt einzudämmen“,
- „... die Spieler vor betrügerischen Machenschaften“ zu schützen,
- „... die mit Glücksspielen verbundene Folge- und Begleitkriminalität“ abzuwehren,
- „... Gefahren für die Integrität des sportlichen Wettbewerbs bei der Veranstaltung und dem Vertrieb von Sportwetten vorzubeugen“

Dem Land Schleswig-Holstein lagen und liegen aber keinerlei verbindliche kriminologische Anhaltspunkte dazu vor, dass die angedachten Maßnahmen des zahlenmäßig uneingeschränkten Lizenzverkaufs von Sportwetten und des zahlenmäßig uneingeschränkten Errichtens von Wettannahmestellen auch nur ansatzweise dazu geeignet wären, diese Ziele zu erreichen. Aus fachlicher Sicht teilen wir die Einschätzung der Landesregierung daher nicht. Vielmehr warnen wir ausdrücklich vor den geplanten Maßnahmen.

Es bestehen zudem große Bedenken dahingehend, ein paar wenigen zuvor in Deutschland illegal tätigen Anbietern nunmehr Lizenzen zu verkaufen und sich damit durch zuvor durch Straftaten in Deutschland

¹¹ vgl. auch Änderungsantrag 30 von Diana Wallis zu Art. 2a Abs. 8 Richtlinien der EU zur Geldwäsche:
<http://www.forum-gewerberecht.de/attachment.php?attachmentid=3799>

¹² vgl. Süddeutsche Zeitung vom 06.02.2011 „Die Jagd nach dem schnellen Geld“

¹³ § 1 „Ziele des Gesetzes“



erlangte Gelder die Lizenzen bezahlen zu lassen. Es besteht die Gefahr, dass der Markt einfach nur vergrößert und einige Angebote von „Illegal“ in „Legal“ „umgepol“ werden.

Leider wurden weder die drohende Problematik der Geldwäsche an sich, noch die Geldwäscheprävention im Rahmen der gesetzlichen Initiativen berücksichtigt.

Hinzu kommt, dass im Land Schleswig-Holstein offenbar seit längerer Zeit keine Informationen zum Deliktsfeld „Glücksspiel“ erhoben oder kriminologisch ausgewertet wurden. Entsprechende Strategien zur Erreichung von Zielen liegen nicht vor.

Wie bereits das Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein dem Landtag mitteilte, werden beim Landeskriminalamt Schleswig-Holstein zum Thema Glücksspiel „Informationen angenommen und gesichtet, eine zielgerichtete Sammlung, weitergehende Auswertung oder intensive Beschäftigung mit den verschiedenen Bereichen des Glücksspiels findet jedoch nicht statt.“¹⁴

Dem Umdruck 17/2293 hängt ebenfalls eine Erklärung des Bundeskriminalamts vom 28.03.2011 an, in dem dieses mit gleicher Deutlichkeit angibt,

„die Bekämpfung des illegalen Glücksspiels gehört nicht zu den im Bundeskriminalamt priorisierten Aufgaben. Von daher werden im Bundeskriminalamt Meldungen zum illegalen Glücksspiel nicht gezielt gesammelt und ausgewertet.“

Kriminalpolizeiliche Analyse und Bearbeitung wurde somit nachweislich im Deliktsfeld „Glücksspiel“ auf Landes- und Bundesebene buchstäblich auf Null reduziert.

Erkenntnisse und Strategien auf Basis kriminologischer Erkenntnisse sollten jedoch im Vorfeld von Gesetzgebungsverfahren die Grundlagen bilden, um den Schutz der Bevölkerung sicher zu stellen.

Angesichts der Tatsache, dass die Bundesrepublik Deutschland weltweit der zweitgrößte Markt im Geschäft des Online-Glücksspiels ist, verstehen wir die Vorhaben der Landesregierung Schleswig-Holsteins als Maßnahmen zur kurzfristigen Optimierung des Landeshaushaltes. Wir warnen jedoch nachdrücklich vor einer fahrlässigen Vernachlässigung der kriminogenen und damit gesamtgesellschaftlichen Risiken, die zwingend unkalkulierbare Sicherheitsrisiken für Land und Bund nach sich ziehen.

Für Rückfragen und weitere Beratungen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung. Ferner bitten wir, uns über das Ergebnis nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens eine Information zukommen zu lassen.

Mit freundlichen Grüßen

André Schulz
Bundesvorsitzender

¹⁴ vgl. Umdruck 17/2293 vom 13.04.2011 Stellungnahme des LKA Schleswig Holstein über Innenministerium Schleswig Holstein