



Landesstelle für Suchtfragen  
Schleswig-Holstein e.V.

**LAG** SH  
Landes-Arbeitsgemeinschaft  
der freien Wohlfahrtsverbände  
Schleswig-Holstein e.V.

## Per E-Mail

### Entwurf eines Gesetzes des Landes Schleswig-Holstein zur Errichtung und zum Betrieb von Spielhallen in Schleswig-Holstein (Spielhallengesetz – SpielhG)

Drucksache 19/3344

Sehr geehrte Frau Ostmeier,

vielen Dank für den Gesetzesentwurf und die Möglichkeit, Stellung zum Entwurf des Gesetzes des Landes Schleswig-Holstein zur Errichtung und zum Betrieb von Spielhallen in Schleswig-Holstein nehmen zu können. Die gemeinsame Stellungnahme der LSSH mit der LAG der freien Wohlfahrtsverbände Schleswig-Holstein e.V. finden Sie folgend.

Mit freundlichem Gruß

Kai Sachs  
Geschäftsführung

Michael Saitner  
Vorsitzender der LAG-SH

Anette Langner  
Kordinatorin des FA Gesundheit, Prävention, Sucht und Rettungsdienst

Stellungnahme zum Spielhallengesetz SH 2021

Wir lehnen den uns vorliegenden Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung und zum Betrieb von Spielhallen in Schleswig-Holstein ab. Leider räumt der Gesetzesentwurf den wirtschaftlichen Interessen den größtmöglichen Raum ein, orientiert sich am unteren Schutzniveau des Glücksspielstaatsvertrag 2021 und

gefährdet die Erreichung dessen ersten Ziels. Wir fordern, dass der Schutz der Bevölkerung vor den Gefahren des Glücksspiels in Spielhallen besser und schneller umgesetzt wird! Dabei dürfen hoheitliche Aufgaben nicht privaten Unternehmen überlassen werden.

Das Spielhallengesetz wird überarbeitet, um es an den Glücksspielstaatsvertrag 2021 (GlüStV 2021) anzupassen und höchst richterliche Entscheidungen<sup>1</sup> zu berücksichtigen. Dabei setzt der § 25 GlüStV 2021 die Untergrenze hinsichtlich der Spieler\*innenschutzmaßnahmen in Spielhallen:

- *Beschränkungen von Spielhallen; Verbot von Mehrfachkonzessionen<sup>2</sup>*
- *Zwischen Spielhallen ist ein Mindestabstand einzuhalten. (Das)Näheres regeln die Ausführungsbestimmungen der Länder.*
- *Die Erteilung einer Erlaubnis für eine Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex, ist ausgeschlossen.*
- *Die Länder können die Anzahl der in einer Gemeinde zu erteilenden Erlaubnissen begrenzen.*

Den Ländern sind Anpassungsmöglichkeiten eingeräumt worden, die in Schleswig-Holstein nicht zur Erreichung des ersten Ziels des GlüStV 2021 (Spieler\*innenschutz) genutzt werden. Es könnten durch inzwischen mögliche landesrechtliche Anpassungen der Gewerbeordnung sogar noch weitergehende Maßnahmen ergriffen werden, wie z. B. von unseren Nachbarn in Hamburg und Mecklenburg-Vorpommern und weiteren Bundesländern<sup>3</sup>:

- Erhöhung des Mindestabstands zwischen Spielhallen und Einrichtungen, die von schutzbedürftigen Personen besucht werden, auf 500 Meter
- die Reduzierung der Anzahl von Glücksspielgeräten von 12 auf 8
- Verbot der Mehrfachkonzessionen

Der uns vorliegende Gesetzesentwurf normiert nahezu das Gegenteil und schadet somit dem möglichen Schutz glücksspielender Menschen. Das erste Ziel des § 1 GlüStV 2021 wird dadurch gefährdet.

Kinder gehören zu den schützenswertesten Mitgliedern unserer Gesellschaft. Daher kritisieren wir insbesondere, dass keine Abstände zu Kindergärten, Kinderkrippen und Tagespflegepersonen eingehalten werden müssen. Das Jugendschutzgesetz definiert in § 1 JuSchG: „Kinder sind Personen, die noch nicht 14 Jahre alt sind“. Von einer weiteren Unterteilung, wie im Gesetzesentwurf vorgesehen, wird an keiner Stelle im Gesetz gesprochen. Auch in § 6 des JuSchG findet sich diese Unterteilung nicht wieder. Hier heißt es, dass die Anwesenheit von Kindern und Jugendlichen nicht gestattet werden darf, von einer weiteren Altersbeschränkung oder -freigabe wird ebenso wenig gesprochen wie in § 6 Abs. 2 des vorliegenden Gesetzesentwurfs. Auch hier wird von allen Minderjährigen gesprochen und nicht nur von den 6-18-Jährigen. Des Weiteren wird behauptet, dass Kinder unter sechs Jahren nicht suchtgefährdet seien. Diese Behauptung ist nicht wissenschaftlich begründet worden. Sie widerspricht der suchtfachlichen Kenntnislage und konterkariert unsere Aktivitäten in der Primärprävention. Kinder sind besonders neugierig und durch Werbung beeinflussbar. Für sie erscheinen (Glücks-)Spielhallen durch die „Allgegenwärtigkeit“ als gesellschaftliche Normalität. Selbst beim Essen im Imbiss werden Kinder mit Glücksspielen konfrontiert. Das lehnen wir entschieden ab, denn Glücksspiel ist gefährlich! Es kann Menschen unheilbar krank (Sucht) machen und sie töten (durch Suizid<sup>1</sup>). Davor müssen wir die Kinder

---

<sup>1</sup> Suizidalität bei Menschen mit pathologischem Glücksspiel: Zwischen 19 und 62% der Studienteilnehmenden mit pathologischem Glücksspiel hatten Suizidgedanken und 10 bis 26% einen

schützen und Glücksspiel aus allen Orten verbannen, die zur Erlebniswelt von Kindern gehören. Das sind insbesondere: Kindergärten, Schulen, Jugendeinrichtungen, Sportvereine und die Gastronomie, zu der Kinder Zutritt haben. Deshalb kritisieren wir auch die Herausnahme von Sportstätten aus der Liste der schützenswerten Einrichtungen. In den Erläuterungen zu §4 Abs.3 (S. 37) heißt es, dass nach einer typisierenden Betrachtung Sportstätten nicht vorrangig dem Aufenthalt von Kindern ab sechs Jahren und Jugendlichen dienen. Das Prinzip der Vorrangigkeit in dieser Einschätzung anzuwenden halten wir schlichtweg für gefährlich und den Grundsätzen des Jugendschutzes und der Suchtprävention entgegenstehend. Laut dem Amt für Sportförderung der Landeshauptstadt Kiel waren im Jahr 2019 bspw. 16747 Mitglieder aller Sportvereine in Kiel Kinder und Jugendliche, was einem Anteil von 25,3% aller Sporttreibenden entspricht.<sup>2</sup> Auch wenn es sich hierbei nicht um die größte Gruppe handeln mag, ist es doch eine beträchtlich große Zahl an Kindern und Jugendlichen, die nicht außer Acht gelassen werden dürfen. Auch oder gerade besonders in diesem für Kinder und Jugendliche äußerst wichtigem Lebensbereich müssen die Prinzipien des Jugendschutzes und der Suchtprävention Anwendung finden. Weiterhin müssen die 500 Meter Abstand zu Suchtberatungsstellen und zu Schuldner\*innenberatungsstellen konsequent umgesetzt werden. Ebenso zu Einrichtungen, in denen sich überwiegend Menschen mit einer geistigen Behinderung aufhalten, müssen die Abstände eingehalten werden. Und die 500 Meter dürfen nicht durch Ausnahmegenehmigungen verkürzt werden, wie dies in § 4 des Gesetzesentwurfs vorgesehen ist.

Die Legislative hat ja eigentlich die Notwendigkeit einer quantitativen Regulierung von Glücksspielangeboten durch eine Begrenzung der Verfügbarkeit und der einhergehenden Spielanreize erkannt. Bereits Kielholz und Ladewig weisen in ihrem Suchtenstehungsmodell „Trias der Sucht“ (1973)<sup>3</sup> darauf hin, dass die Verfügbarkeit des Suchtmittels einen elementaren Anteil an der Entwicklung von Abhängigkeitserkrankungen ausmacht und sie eine wesentliche Suchtursache darstellt. Die Länder begründen die Notwendigkeit von Mindestabständen und das Verbot von Mehrfachkonzessionen mit einer „erheblichen Reduktion der Verfügbarkeit von Spielgelegenheiten des gewerblichen Spiels“ und „einer ‘Abkühlung‘ des Spielers nach dem Verlassen einer Spielhalle.“<sup>4</sup> Die Reduktion stellt auch eine wirksame suchtpreventive Maßnahme dar.<sup>5</sup> In Schleswig-Holstein sollen leider Mehrfachkonzessionen vergeben werden bzw. extrem lange Übergangsfristen eingerichtet werden.<sup>6</sup> Möglicherweise sind Mehrfachspielhallen, die im Besitz einer juristischen Person sind (typischerweise GmbH), gar nicht vom Entfall der Erlaubnis betroffen.<sup>7</sup>

Das Bundesverfassungsgericht hat im Beschluss vom 7. März 2017 (BvR 1314/12) klargestellt, dass landesrechtliche Verschärfungen der Anforderungen an die Genehmigung und den Betrieb von Spielhallen verfassungsgemäß sind. Die Länder besitzen die ausschließliche Zuständigkeit zur Regelung der gewerblichen Anforderungen an den Betrieb und die Zulassung von Spielhallen. Leider werden die sich daraus ergebenden Spieler\*innenschutzmaßnahmen nicht verbessert, sondern lediglich aus der Gewerbeordnung übernommen.

Dabei wird in dem Marktsegment Geldspielgeräte ein besonders suchtfährdendes Glücksspielangebot vorgehalten. Mehrfachkomplexe führen zusätzlich zu einer Vervielfachung des Spielangebots, von dem eine entsprechende Anreizwirkung ausgeht. Die höchstrichterliche Rechtsprechung hat bestätigt, dass

---

Suizidversuch. Siehe: „Suicidality in Pathological Gamblers“, Anja Bischof, Gallus Bischof, Christian Meyer, Svenja Orłowski, Dominique Brandt, Anika Trachte, Friedrich M. Wurst, Ulrich John, Hans-Jürgen Rumpf. Suchttherapie 2019; 20(03): 122-128

2 [https://www.kiwi-kiel.de/sites/default/files/2020-11/Statistischer\\_Bericht\\_Nr.\\_271\\_-\\_Kieler\\_Zahlen\\_2019.pdf](https://www.kiwi-kiel.de/sites/default/files/2020-11/Statistischer_Bericht_Nr._271_-_Kieler_Zahlen_2019.pdf)

3 <https://www.ginko-stiftung.de/modelle.aspx#:~:text=Das%20Trias%2DModell%2C%20das%20bereits,Umwelt%20und%20der%20Droge%20ist.>

derartige quantitative Regulierungsansätze verfassungsgemäß sind<sup>8</sup>. Sie reduzieren die Spielhallendichte und das Gesamtangebot an Spielhallen. Zudem fördern sie das besonders wichtige Gemeinwohlziel der Vermeidung und Abwehr der vom Glücksspiel in Spielhallen ausgehenden Suchtgefahren.

Den Ländern wurde im neuen § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 die Möglichkeit eingeräumt, dass Verbundspielhallen, die am 01. Januar 2020 erlaubtermaßen betrieben wurden, mit bis zu drei Spielhallen befristet mittels einer Zertifizierung durch eine akkreditierte Prüforganisation übergangsweise weiterhin betrieben werden können. Schleswig-Holstein nimmt diese Möglichkeit wahr. Die laut GlüStV 2021 „zur Sicherstellung des Spielerschutzes“ flankierend vorgesehenen qualitativen Voraussetzungen für die Anwendung der Öffnungsklausel (§ 29 Abs. 4) sind u.a. aus folgenden Gründen kritikwürdig:

Die Zertifizierungen von Spielhallen können und dürfen hoheitliches Handeln der zuständigen Vollzugsbehörden nicht ersetzen. Die Erlaubnis zum Betrieb einer Mehrfach-Spielhalle wird quasi, mittels Zertifikats, durch eine akkreditierte Prüforganisation erteilt, die nach privatwirtschaftlichen Gesichtspunkten agiert, vgl. § 18 (2) auf Seite 16: „Die Erlaubnis ist unter der Bedingung der Wiederholung der Zertifizierung nach Satz 2 zu erteilen.“. Dies ist auch aus weiteren Gründen für die Glücksspielsuchtprävention schädlich:

- Es bestehen Geschäftsbeziehungen zwischen Prüforganisationen und den zu zertifizierenden Spielstätten.
- Die Audits in Zertifizierungsprozessen finden ganz überwiegend angekündigt statt.
- Eine nicht erfolgreiche Zertifizierung kann durch den Einkauf neuer Audits kompensiert werden. Bei behördlichen Kontrollen ziehen etwaige Nichterfüllungen der gesetzlichen Voraussetzungen jedoch ordnungsrechtliche Implikationen nach sich.
- Es steht in Frage, inwiefern nicht erfolgreiche Zertifizierungen den regional zuständigen Vollzugsbehörden bekannt werden und von diesen in die Beurteilung der Zuverlässigkeit von Spielhallenbetreiber\*innen einbezogen werden.
- Zertifizierungen garantieren nicht eine Umsetzung der Jugend- und Spieler\*innenschutzmaßnahmen in der Spielstätte. Die bisherigen empirischen Befunde belegen insgesamt eine mangelnde Umsetzung der diesbezüglichen gesetzlichen Vorschriften für Spielhallen.
- Seit einigen Jahren gibt es bereits Prüforganisationen, die Spielhallen zertifizieren. Es ist bislang nicht ersichtlich, dass von diesen zertifizierten Spielstätten suchtgefährdete Spieler\*innen an das Suchthilfesystem vermittelt werden. Wirksame Qualitätsunterschiede zwischen zertifizierten und nicht zertifizierten Spielstätten sind insofern nicht erkennbar.

Auch die weiteren vorgesehenen qualitativen Voraussetzungen für die Anwendung der Öffnungsklausel sehen wir sehr kritisch.

- Sachkundenachweis der Betreibenden  
Sachkundenachweise sind für Spielhallen betreibende Personen bereits gem. § 6 Abs. 2 Ziff. 3 GlüStV 2021 verpflichtend. Es ist insofern fraglich, inwiefern hierin eine zusätzliche Maßnahme i.S. des Spieler\*innenschutzes zu sehen ist. Auch sind die Betreibenden und die mit der Leitung des Betriebs beauftragte Person nicht durchgängig in ihren Spielstätten anwesend.
- Besondere Schulung des Spielhallenpersonals  
Der GlüStV 2021 lässt offen, welche Besonderheiten eine solche Schulung gem. § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 aufweisen sollte. Suchtpräventive Schulungen des Spielhallenpersonals sind bereits gem. § 6 Abs. 2 Ziff. 3

GlüStV 2021 obligatorisch und sollen das Personal in diesem Rahmen dazu befähigen, die gesetzlichen Maßnahmen zum Jugend- und Spieler\*innenschutz (z. B. Aufklärungsgebot, Früherkennung, Vermittlung gefährdeter Spieler\*innen an das Suchthilfesystem) zu gewährleisten. Dass in S-H sogar lediglich eine Aufsichtsperson in Mehrfachspielhallen vorgeschrieben ist (siehe § 6 (4) 4. auf S. 10 im Entwurf), halten wir für unverantwortbar. Um Veränderungen im Glücksspielverhalten erkennen und Hilfe anbieten zu können, muss mindestens eine dafür ausgebildete Person in einer Konzession anwesend und ansprechbar sein.

Die genannten qualitativen Voraussetzungen suggerieren ein höheres Niveau des Spieler\*innenschutzes. Sie sind aus suchtfachlicher Sicht jedoch nicht geeignet, dieses sicherzustellen. Außerdem ist festgelegt, dass die häufigen Doppelspielhallen auch ohne Zertifizierung nach § 18 weiterbetrieben werden dürfen (vgl. § 19 Übergangsbestimmungen).

Die im GlüStV 2021 verankerten Ziele des Spieler\*innenschutzes und der Verhinderung von Glücksspielsucht, die durch eine Verfügbarkeitsreduktion und die Eindämmung von Spielanreizen angestrebt werden, werden durch die Länderöffnungsklausel tatsächlich konterkariert. Die Drogenbeauftragte der Bundesregierung, Daniela Ludwig (CSU), hat den Bundesländern jüngst vorgeworfen, durch eine unkontrollierte Freigabe des Online-Glückspiels die Bemühungen zur Suchtbekämpfung zu untergraben<sup>9</sup>. Damit dies nicht auch noch im besonders gefährlichen Bereich der Glücksspielautomaten geschieht, machen wir folgende Empfehlungen.

#### Suchtfachliche Empfehlungen:

1. Die Mindestabstände müssen einheitlich für alle Spielhallen gelten und 500 Meter betragen. Die Abstände müssen von allen Einrichtungen eingehalten werden, in denen sich für gewöhnlich schutzbedürftige Personen aufhalten: Kindergärten, Schulen, Jugendeinrichtungen, Sportvereine, Gastronomie (sofern Kinder Zutritt haben), Suchtberatungsstellen, Schuldner\*innenberatungsstellen. Auch zu Einrichtungen, in denen sich überwiegend Menschen mit einer geistigen Behinderung aufhalten, müssen die Abstände eingehalten werden. Die 500 Meter dürfen nicht durch Ausnahmegenehmigungen verkürzt werden und müssen natürlich auch zwischen Spielhallen eingehalten werden.
2. Eine Inanspruchnahme der Öffnungsklausel für Mehrfachspielhallen in § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 durch S-H ist aus suchtfachlicher Perspektive abzulehnen. Wir fordern das Land auf, auf den Gebrauch der Klausel vollständig zu verzichten.
3. Etwaige (auch freiwillige) Zertifizierungen von Spielhallen dürfen für behördliche Einschätzungen des Jugend- und Spieler\*innenschutzes nicht maßgeblich sein. Vielmehr ist eine eigene, unabhängige Beurteilung durch die Behörden vorzunehmen.
4. Eine verbesserte personelle, finanzielle und sonstige Ausstattung der behördlichen Vollzugsbehörden wird für zwingend erforderlich gehalten. Diese müssen in die Lage versetzt werden, regelmäßige Kontrollen von Spielhallen durchzuführen sowie eine hohe Kontrolldichte sicherzustellen. Derartige Vollzugsbemühungen sind unabdingbar, um die tatsächliche Umsetzung der rechtlichen Vorgaben zum Spieler\*innenschutz sowie zur Verhinderung und Bekämpfung von Glücksspielsucht zu beschleunigen.
5. Die Zutrittskontrolle muss zuverlässig umgesetzt werden, um Minderjährige und gesperrte Spieler\*innen vor den Gefahren durch Spielhallen zu schützen. Wir empfehlen die Kontrolle mittels eines amtlichen Ausweispapieres und nicht durch sogenannte „vergleichbare Identitätskontrollen“<sup>10</sup>. Dafür muss in den Spielhallen genug für die Früherkennung und Frühintervention bei Glücksspielsuchtgefährdung geschultes Personal anwesend sein.
6. Der vorliegende Entwurf des Spielhallengesetzes macht deutlich, dass damit mehr Wirtschaftsförderung als Spieler\*innenschutz bezweckt wird. Dem Ministerium für Wirtschaft, Verkehr,

Arbeit, Technologie und Tourismus sollte die Federführung für die Gesetzgebung für das Glücksspiel entzogen und dem Ministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend, Familie übergeben werden, welches es dann hinsichtlich des Spieler\*innenschutzes überarbeitet.

Selbstverständlich stehen wir für weitere Beratungen gerne zur Verfügung.

<sup>1</sup> BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017, 1 BvR 1314/12

<sup>2</sup> Siehe <https://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&query=Glc3%BCStVtr+SH+%C2%A7+25&psml=bsshoprod.psml&max=true> abgerufen am 25.08.21

<sup>3</sup> Z. B. Hamburg, Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Berlin und Baden-Württemberg usw.

<sup>4</sup> Erläuterungen zum Glücksspielstaatsvertrag 2021 zum Siebten Abschnitt, S. 44

<sup>5</sup> vgl. u.a. Meyer, G., Kalke, J. & Hayer, T. (2018). The impact of supply reduction on the prevalence of gambling participation and disordered behavior: A systematic review. *SUCHT*, 64, 283-293.

<sup>6</sup> Vgl. im Entwurf auf Seite 57: „... in Schleswig – Holstein im Vergleich zu allen anderen Ländern am längsten ihre Alterlaubnisse nutzen können ...“

<sup>7</sup> Vgl. Begründung im Entwurf auf Seite 27: „*Der Wechsel einer Geschäftsführerin oder eines Geschäftsführers bei einer GmbH führt dabei nicht zu einer neuen Erlaubnispflicht, da die Gewerbetreibende – die juristische Person in Form der GmbH – unverändert bleibt.*“

<sup>8</sup> z.B. BVerfG, Beschluss vom 7. März 2017, 1 BvR 1314/12 u.a.

<sup>9</sup> [Drogenbeauftragte: Bundesländer untergraben Suchtbekämpfung \(aerzteblatt.de\): https://www.aerzteblatt.de/treffer?mode=s&wo=1041&typ=1&nid=126588&s=gl%FCcksspiel](https://www.aerzteblatt.de/treffer?mode=s&wo=1041&typ=1&nid=126588&s=gl%FCcksspiel), abgerufen am 25.08.21

<sup>10</sup> Vgl. § 6 (2) im Entwurf auf Seite 10