

DIE DEUTSCHE AUTOMATENWIRTSCHAFT e.V. • Postfach 02 13 66, 10125 Berlin

An den Vorsitzenden des Innen- und Rechtsausschusses
des Schleswig-Holsteinischen Landtags
Herrn Jan Kürschner MdL
Düsternbrooker Weg 70
24105 Kiel

Per E-Mail an: innenausschuss@landtag.ltsh.de

Berlin, den 06. Oktober 2026

**Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung zum zweiten Staatsvertrag zur
Änderung des Glücksspielstaatsvertrages 2021 - Drucksache 20/4373 -**

Sehr geehrter Herr Ausschussvorsitzender Kürschner,

der Dachverband Die Deutsche Automatenwirtschaft e.V. und der Automaten-Verband Schleswig-Holstein e. V. danken für die Möglichkeit, zum oben genannten Gesetzentwurf gemeinsam Stellung zu nehmen.

Die mittelständischen Familienunternehmen der Automatenwirtschaft in Schleswig-Holstein unterstützen die Ziele des geltenden § 1 Glücksspielstaatsvertrags 2021 (GlüStV 2021) vollumfänglich. Der 2. GlüÄndStV reagiert nun auf Vollzugsdefizite in der Praxis, insbesondere im Bereich illegaler Online-Angebote. Allerdings bestehen auch im terrestrischen Glücksspiel erhebliche rechtliche und praktische Vollzugsprobleme sowie eine nicht ausreichend effektive Bekämpfung unerlaubten Glücksspiels. Die Schwarzmarktquote im Umfeld des gewerblichen Automatenspiels in Deutschland liegt nach Aussage des Bundesdrogenbeauftragten bei nahezu 30 % - Tendenz stark steigend. Mindestens die Hälfte aller Umsätze dieses Glücksspielsegments wird nach Schätzungen bereits im illegalen Markt generiert, entgangene Steuereinnahmen summieren sich auf mindestens 500 Mio. Euro jährlich.

Das rasante Wachstum des Marktes mit illegalen Geldspielgeräten seit der letzten Novelle der Spielverordnung (SpielV) 2014 ist allgegenwärtiger Bestandteil öffentlicher Berichterstattung und hat ein ordnungspolitisch nicht länger hinnehmbares Ausmaß erreicht. **Regulierung und Schwarzmarktentwicklung stehen dabei in direktem Zusammenhang**, wie verschiedene Erhebungen nahelegen. Aus der im Juni 2023 vom damaligen Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz veröffentlichten wissenschaftlichen Studie zur Evaluierung der SpielV lässt sich ableiten:

Der Schwarzmarkt wächst und Vollzugaufwand und -erfolg stehen nicht mehr in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander.

Der Bericht des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie zeigt, dass die aktuelle Regulierung der Sechsten Verordnung zur Änderung der SpielV die gesetzlichen Ziele der Kanalisierung, des Verbraucherschutzes, der Kriminalitäts- sowie Schwarzmarktbekämpfung nicht erreicht. Im Ergebnis ist nur ein Gesamtpaket aus Vollzugshilfen und einer nachfragegerechten Ausgestaltung des gewerblichen Automatenspiels dazu geeignet, illegale Glücksspielangebote wieder so erfolgreich zurückzudrängen, wie dies im Zeitraum von 2006 bis 2014 der Fall war.

Der Dachverband Die Deutsche Automatenwirtschaft e. V. und der Automaten-Verband Schleswig-Holstein e. V. begrüßen die Konkretisierung betreffend die Zugangskennung der jeweiligen Betriebsstätte im terrestrischen Bereich durch Anfügung der neuen Sätze 6 und 7 in § 8 Absatz 3 GlüStV 2021.

Die vorliegende Stellungnahme beschränkt sich im Übrigen auf die dem 2. GlüÄndStV 2021 beigelegte Protokollerklärung des Landes Sachsen-Anhalt (Drs. 20/4373, S. 27). Darin wird darum gebeten, im Rahmen der vertieften Evaluierung des GlüStV 2021 und dem bis zum 31.12.2026 vorzulegenden Endbericht auch die Vorschriften zu Spielhallen gemäß §§ 24 bis 26 GlüStV 2021, insbesondere das Verbot von Mehrfachkonzessionen nach § 25 GlüStV erneut zu überprüfen. Den Ländern sollten zukünftig im GlüStV über die Aufnahme einer Öffnungsklausel größere Handlungsspielräume und mehr individuelle Entscheidungsmöglichkeiten eingeräumt werden.

Die Automatenwirtschaft unterstützt diese Protokollerklärung ausdrücklich.

Das Ziel gemäß § 1 GlüStV 2021, mittels einer „geeigneten Alternative zum nicht erlaubten Glücksspielangebot den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken“ sowie das Ausweichen auf illegale Glücksspielangebote zu verhindern, droht beim gewerblichen Automatenspiel zu scheitern. Dieses Ziel setzt zwingend voraus, dass Verbraucher ein ausreichend verfügbares und auch nachfragegerechtes legales Angebot vorfinden.

Die Entwicklung in Schleswig-Holstein zeigt, dass die bestehenden Regelungen für Spielhallen in ihrer kumulativen Wirkung zu einer Ausdünnung des legalen gewerblichen Automatenspiels geführt haben und führen werden. **Insbesondere die rein quantitativen Regelungen wie z.B. das Mindestabstandsgebot zwischen Spielhallen und zu Kinder- und Jugendeinrichtungen von 300 m sowie ab 1.3.2027 von 100 m für Bestandsspielhallen (mit Erlaubnissen erteilt vor dem 27.4.2012) gem. § 4 Abs. 1 SpielhG SH hatte und hat Auswirkungen auf die Zahl legaler Spielhallenstandorte. Das grundsätzliche Verbot von Verbundspielhallen gem. § 4 Abs. 2 SpielhG SH gilt zwar durch die Umsetzung von § 29 Abs. 4 GlüStV 2021 in § 18 SpielhG SH für Bestandsspielhallen, wenn diese zusätzlich die qualitativen Voraussetzungen erfüllen, begrüßenswerter Weise befristet nicht, beinhaltet aber ab 1.3.2027 eine rein quantitative Regulierung.**

Die Schließung legaler Spielhallenstandorte mindert die Nachfrage nach Glücksspiel nicht. Vielmehr weichen Verbraucherinnen und Verbraucher auf illegale Glücksspielangebote aus. Illegale Geldspielautomaten z.T. in Hinterzimmern, unerlaubte Wett- und Glücksspielterminals sowie illegale Online-Angebote entziehen sich staatlicher Kontrolle. Dort gibt es keinen Jugend- und Spielerschutz, also keinen Anschluss an das OASIS-Sperrsystem, kein geschultes Personal, keine behördliche Aufsicht und kein überprüfbares Sozialkonzept. Ohne wirksame Kanalisierung kann es keine Prävention geben.

Die beschriebene Entwicklung stützt sich auf belastbare Tatsachengrundlagen. Dazu gehören insbesondere die Polizeiliche Kriminalstatistik, Vollzugserfahrungen der zuständigen Behörden, kommunale Erkenntnisse, wissenschaftliche Untersuchungen zur Entwicklung der Kanalisierungsquote im gewerblichen Automatenspiel sowie vor allem die tatsächliche Entwicklung des erneuten Erstarkens illegaler Glücksspielangebote gegenüber dem signifikanten Rückgang im legalen Markt.

Vor diesem Hintergrund halten wir die von Sachsen-Anhalt angeregte Überprüfung der §§ 24 bis 26 GlüStV 2021 für sachgerecht und erforderlich. **Deshalb sollte auch für Schleswig-Holstein geprüft werden, wie die verbleibenden legalen, erlaubten und kontrollierten Standorte des gewerblichen Automatenspiels in die Lage versetzt werden können, den Kanalisierungsauftrag wieder tatsächlich zu erfüllen. Aus Sicht der Automatenwirtschaft gehört hierzu insbesondere die Prüfung, ob die zulässige Anzahl von Geldspielgeräten pro erlaubtem Spielhallenstandort angehoben werden kann. Eine neue Definition des Konzessionsbegriffs würde an bestehenden, behördlich erlaubten und überwachten Spielhallenstandorten ansetzen, an denen die zuvor aufgeführten Schutzmechanismen gewährleistet sind.** Eine solche Änderung würde somit durch eine Steigerung der Kanalisierungsquote hin zum legalen gewerblichen Automatenspiel eine Verbesserung des Jugend- und Verbraucherschutzes bewirken.

Die ordnungspolitischen Ziele, die den spielhallenbezogenen Länderregelungen zugrunde liegen, sollten angesichts der heutigen Marktbedingungen überprüft werden. Dies gilt insbesondere für das Konzept einer sogenannten „Abkühlungswirkung“ durch Mindestabstände zwischen Spielhallen. Die rechtliche Zulässigkeit solcher Instrumente ersetzt nicht die Pflicht, ihre tatsächliche Wirkung kritisch und evidenzbasiert zu überprüfen. Bis dato liegt keine belastbare empirische Studie vor, die belegt, dass der behauptete Abkühleffekt in der Praxis tatsächlich in relevanter Weise eintritt. Gleichzeitig sind digitale Glücksspielangebote jederzeit und ortsunabhängig verfügbar.

Die Verknappung des stationären legalen Automatenspiels senkt die Glücksspielnachfrage nicht automatisch. Mindestabstände, Abstände zu anderen Einrichtungen und eine geringere Zahl von Geldspielgeräten pro Standort führen vielmehr dazu, dass legale Angebote weniger verfügbar und weniger nachfragegerecht sind. Der wachsende Grau- und Schwarzmarkt, zeigt, wohin ein Teil der Nachfrage ausweicht. Wenn legale Spielhallen zu stark reduziert oder ihre Angebote zu unattraktiv ausgestaltet werden, entstehen Ausweichbewegungen in weniger oder gar nicht kontrollierte Angebote.

Zur Erreichung des Kanalisierungsziels und der Präventionsziele ist eine Abkehr vom strikten Mindestabstandsgebot sinnvoll. Wenn starre Mindestabstände ihre präventive Wirkung unter heutigen Marktbedingungen nicht mehr zuverlässig entfalten, muss die Qualität legaler Spielhallen stärker in den Mittelpunkt rücken.

Eine zeitgemäße Regulierung sollte daher stärker setzen auf: Qualitätsanforderungen sowie Zertifizierung - wie bereits in § 18 SpielhG SH umgesetzt - und wirksame Kontrolle, hier hat Schleswig-Holstein durch die Einrichtung der Koordinierungs- und Ermittlungseinheit zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität bei der Generalstaatsanwaltschaft (KEOK) bereits den Vollzug in vorbildlicher Weise gestärkt. Eine Reduzierung von Mindestabständen oder ein Verzicht darauf kann sachgerecht sein, wenn sehr hohe Standards beim Spieler- und Jugendschutz gewährleistet sind.

Das Land Schleswig-Holstein sollte daher die Möglichkeit prüfen, starre Abstandsvorgaben durch ein qualitätsorientiertes Modell zu ersetzen. **Für Schleswig-Holstein besitzt der legale Spielhallenmarkt erhebliche wirtschaftliche und kommunalfinanzielle Bedeutung.** Nach Branchenerhebungen sichern die regionalen mittelständischen Familienunternehmen über dreitausendfünfhundert sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze im Land. Zudem werden allein über die Vergnügungssteuer erhebliche Einnahmen in den Kommunen in Schleswig-Holstein erzielt. Ein weiterer Rückgang legaler Standorte hätte daher nicht nur ordnungspolitische, sondern auch wirtschaftliche und kommunalfinanzielle Folgen.

Die Protokollerklärung des Landes Sachsen-Anhalt greift ein zentrales Problem der aktuellen Glücksspielregulierung auf: die zunehmende Verknappung des legalen gewerblichen Automatenspiels und dessen nicht nachfragegerechte Ausgestaltung begünstigen eine Verlagerung in den illegalen Glücksspielmarkt. Wir unterstützen deshalb ausdrücklich eine ergebnisoffene und evidenzbasierte Evaluierung der §§ 24 bis 26 GlüStV 2021. Dabei sollten insbesondere die Auswirkungen der Mindestabstandsregelungen und des Verbots von Verbundspielhallen auf die Kanalisierung, die Schwarzmarktentwicklung sowie die wirtschaftlichen Folgen für Kommunen und mittelständische Unternehmen in den Blick genommen werden.

Ziel muss eine Regulierung sein, die Verbraucher wirksam schützt, illegales Glücksspiel zurückdrängt und eine geeignete legale Alternative gewährleistet, um das natürliche Spielbedürfnis in geordnete und überwachte Bahnen zu lenken.

Mit freundlichen Grüßen

Georg Stecker
Sprecher des Vorstandes
Die Deutsche Automatenwirtschaft e.V.
Dachverband

Max Krumme
1. Vorsitzender
Automaten-Verband
Schleswig-Holstein e.V.