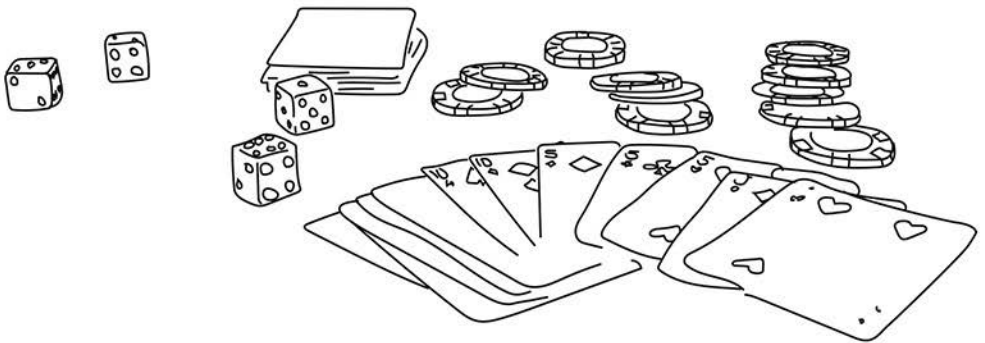


Gerd Möll

# MIT GELD SPIELT MAN NICHT!

Glücksspiel und »Glücksspielsucht«  
im parlamentarischen Diskurs



[transcript] Kulturen der Gesellschaft

Gerd Möll  
Mit Geld spielt man nicht!

*Für C.P.C.*

**Gerd Möll** (Dr.) ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Kulturwissenschaftlichen Institut Essen (KWI). Seine Forschungsschwerpunkte sind Soziologie des Glücksspiels, Wissenssoziologie und Soziologie sozialer Kontrolle.

Gerd Möll

## **Mit Geld spielt man nicht!**

Glücksspiel und »Glückspielsucht« im parlamentarischen Diskurs

**[transcript]**

Diese Veröffentlichung wurde gefördert durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) und durch den Publikationsfonds der Universität Duisburg-Essen.

Gefördert durch



### **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.



Dieses Werk ist lizenziert unter der Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 Lizenz (BY-NC-SA). Diese Lizenz erlaubt unter Voraussetzung der Namensnennung des Urhebers die Bearbeitung, Vervielfältigung und Verbreitung des Materials in jedem Format oder Medium zu nicht-kommerziellen Zwecken, sofern der neu entstandene Text unter derselben Lizenz wie das Original verbreitet wird. (Lizenz-Text: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.de>) Um Genehmigungen für die Wiederverwendung zu kommerziellen Zwecken einzuholen, wenden Sie sich bitte an [rights@transcript-verlag.de](mailto:rights@transcript-verlag.de)

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z.B. Schaubilder, Abbildungen, Fotos und Textauszüge erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

### **Erschienen 2021 im transcript Verlag, Bielefeld**

© Gerd Möll

Umschlaggestaltung: Maria Arndt, Bielefeld

Druck: Majuskel Medienproduktion GmbH, Wetzlar

Print-ISBN 978-3-8376-6071-5

PDF-ISBN 978-3-8394-6071-9

<https://doi.org/10.14361/9783839460719>

Buchreihen-ISSN: 2703-0040

Buchreihen-eISSN: 2703-0059

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

Besuchen Sie uns im Internet: <https://www.transcript-verlag.de>

Unsere aktuelle Vorschau finden Sie unter [www.transcript-verlag.de/vorschau-download](http://www.transcript-verlag.de/vorschau-download)

# Inhalt

---

<b>Vorwort</b> .....	9
----------------------	---

## **Teil I: Glücksspiel, »Glücksspielsucht« und Diskursanalyse**

<b>1. Einleitung und Fragestellung</b> .....	13
1.1 Sucht als Krankheit .....	15
1.2 »Glücksspielsucht« als Ergebnis diskursiver Konstruktion .....	16
1.3 Parlamentarischer Glücksspieldiskurs als Untersuchungsgegenstand .....	17
1.4 Untersuchungsfragen .....	18
1.5 Untersuchungsmethoden .....	20
1.6 Aufbau der Studie .....	23
<b>2. Entwicklungen auf den Glücksspielmärkten</b> .....	27
2.1 Die im Dunkeln sieht man nicht: Reguliertes und nicht-reguliertes Glücksspiel .....	28
2.2 Internetglücksspiel auf dem Vormarsch .....	30
2.3 Lotto war gestern: Strukturveränderungen auf dem deutschen Glücksspielmarkt .....	33
2.4 Der unaufhaltsame Aufstieg der Automatenwirtschaft – gestoppt .....	34
2.5 Das Haus gewinnt immer: Staatliche Einnahmen aus dem Glücksspiel .....	36
2.6 Sozioökonomische Aspekte der Glücksspielmärkte .....	36
2.7 Glücksspielmärkte und die Bekämpfung der »Glücksspielsucht« .....	37

<b>3. Die Diagnose »Glücksspielsucht« und die empirische Erfassung »pathologischen« Spielverhaltens</b> .....	39
3.1 Die wissenschaftliche Anerkennung der »Glücksspielsucht« .....	40
3.2 Von der »Glücksspielsucht« zur »Glücksspielstörung« .....	42
3.3 Empirische Erfassung der »Glücksspielsucht« als umkämpftes Terrain .....	43

## **Teil II: Mit Geld spielt man nicht, außer für den guten Zweck!**

<b>4. »An diesem Geld haftet eine dunkle, unheimliche, dämonische Macht« Die parlamentarischen Spielbanken-Debatten in Bayern, im Deutschen Bundestag und in Nordrhein-Westfalen</b> .....	51
4.1 Auferstanden aus Ruinen: Die Debatte über die Zulassung von Spielbanken in den 1950er Jahren .....	53
4.2 Konkurrierende Diskurspositionen in den parlamentarischen Nachkriegsdebatten .....	56
4.3 Zwischenfazit: Finanzpolitik dominiert christliche Moral .....	74
4.4 Die Spielbankendebatte im Landtag von Nordrhein-Westfalen .....	76
4.5 Fazit: Moralische Vorbehalte auf dem Rückzug .....	82

## **Teil III: Mit Geld spielt man nicht, außer man erfüllt trotzdem seine gesellschaftsdienlichen Verpflichtungen!**

<b>5. Zwischen »Spielhallenflut« und »Glücksspielsucht« Die Debatten im Landtag Nordrhein-Westfalen und im Deutschen Bundestag</b> ...	87
5.1 Der mediale Siegeszug der Diagnose »Glücksspielsucht« .....	88
5.2 Innerstädtische Strukturveränderungen und die »Spielhallenflut« als Gegenstände parlamentarischer Debatten .....	91
5.3 Die parlamentarische Debatte im Landtag von Nordrhein-Westfalen zur »Glücksspielsucht« .....	100
5.4 Die gesundheitspolitische Diskursposition .....	101
5.5 Die freiheitsrechtliche Diskursposition .....	109
5.6 Fazit: Das Wiedererstarren moralischer Vorbehalte im parlamentarischen Glücksspieldiskurs .....	115

<b>6. Das Las Vegas des Nordens?</b>	
Die Debatte im Landtag von Schleswig-Holstein um die Liberalisierung des Glücksspielmarkts .....	119
6.1 Das »Sportwetten-Urteil« des Bundesverfassungsgerichts .....	120
6.2 Erster Glücksspielstaatsvertrag .....	122
6.3 Der Angriff auf das staatliche Glücksspielmonopol: Marktliberale vs. etatistische Diskursposition .....	124
6.4 Ein neuer Liberalismus? Konvergenzen und Divergenzen zwischen den konkurrierenden Diskurspositionen .....	139
<b>7. »Krankhafte Spieler« oder pathogenes Spielangebot?</b>	
Die Debatte im Deutschen Bundestag um die Regulierung des gewerblichen Automatenspiels .....	145
7.1 Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs .....	146
7.2 Empirische Untersuchungen zum Glücksspielverhalten .....	147
7.3 Was verursacht »Glücksspielsucht«? Das Deutungsmuster »Pathogenes Spielangebot« .....	150
7.4 Was verursacht »Glücksspielsucht«? Das Deutungsmuster »Krankhafte Spieler« .....	152
7.5 Etatistische vs. marktliberale Diskursposition .....	152
7.6 Fazit: Prävention zwischen Paternalismus und Selbstführung .....	162
<b>8. Krieg den Spielhallen, Friede den Kiezen</b>	
Die Debatte im Berliner Abgeordnetenhaus zur Regulierung der Spielhallen .....	167
8.1 Die Zurückeroberung der Stadt: Multiple Ziele der etatistischen Diskursposition .....	169
8.2 Gegen »Bevormundungspolitik«: Die marktliberale Diskursposition .....	183
8.3 Spielhallenregulierung und soziale Kontrolle .....	185

**Teil IV:  
Mit Geld spielt man nicht, außer man hat genug davon!**

<b>9. »Aus wessen Hirn ist eine solche Formulierung entsprungen?«</b>	
Die Debatte im Hessischen Landtag um die Einführung von Spielersperrdateien für Spielhallen .....	191
9.1 Diffusion des Instruments der Spielersperre .....	193



9.2	Kritik am Instrument der Fremdsperre .....	194
9.3	Suchttheoretische Prämisse des Sperrsystems .....	197
9.4	Legitimatorische Prämisse des Glücksspielangebots .....	201
9.5	Soziale Kontrolle des Automatenspiels .....	202
9.6	Selbstsperre statt Fremdsperre .....	205
<b>10.</b>	<b>Resümee und Ausblick: Auf dem Weg zur fürsorglichen Totalüberwachung des kommerziellen Glücksspiels?</b> .....	<b>209</b>
10.1	Entwicklungslinien und Etappen im parlamentarischen Glücksspieldiskurs .....	211
10.2	Die Interpretationsrepertoires der etatistischen und der marktliberalen Diskursposition .....	219
10.3	Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den beiden konkurrierenden Diskurspositionen .....	221
10.4	Die Herausbildung eines neuen Kontrollregimes des Glücksspiels .....	226
10.5	Gefährdung der sozialen Wirklichkeit durch das Glücksspiel: die Negierung meritokratischer Prinzipien und die Profanierung des Geldes ...	228
10.6	Instrumentalisierung des Deutungsmusters »Glücksspielsucht« .....	230

## Verzeichnisse

<b>Literatur</b> .....	235
<b>Abkürzungen</b> .....	249
<b>Abbildungen</b> .....	251

## Vorwort

---

Der vorliegende Text verdankt sich einem DFG-Projekt, das zwischen April 2017 und September 2019 unter Leitung von Jo Reichertz am Kulturwissenschaftlichen Institut Essen (KWI) durchgeführt wurde. Gegenstand des Projekts war die kommunikative Konstruktion von »Glücksspielsucht« im parlamentarischen Diskurs der Bundesrepublik Deutschland. In zweiter Linie ist dieser Text aber auch bereits (ein erstes) Resultat eines weiteren DFG-Projekts, das seit April 2020 ebenfalls unter Leitung von Jo Reichertz und ebenfalls am KWI bearbeitet wird und das sich mit den neuen Möglichkeiten von sozialer Kontrolle in Spielhallen beschäftigt.

Mein besonderer Dank gilt Leonie Kainka, die nicht nur in akribischer Weise die zahlreichen Dokumente, die zur Rekonstruktion des parlamentarischen Glücksspieldiskurses herangezogen wurden, beschafft und archiviert hat, sondern eine immer zugewandte und inspirierende Diskussionspartnerin war. Mein herzlicher Dank gilt aber auch den Kolleginnen und Kollegen am KWI, die bei zahlreichen Gelegenheiten ihre interpretatorischen Fähigkeiten bei der Deutung diverser Parlamentsdokumente unter Beweis gestellt und die ersten Fassungen von Teilen des vorliegenden Textes kritisch kommentiert haben: Verena Keyzers, Joanna Meißner, Anna-Eva Nebowski, Lara Pellner, Michelle Roskosch, Emily Sybertz, Till Hartwig und Nils Spiekermann. Last but not least bedanke ich mich bei Jo Reichertz und Ronald Hitzler, die die Idee für das Diskurs-Projekt hatten. Außerdem bedanke ich mich bei Jo dafür, dass er nicht nur und immer für klärende Diskussionen zur Verfügung stand, sondern auch nie die Hoffnung aufgegeben hat, dass unsere Forschungsergebnisse in Buchform gebracht werden.

*Castrop-Rauxel, im Juli 2021*



**Teil I:**

**Glücksspiel, »Glücksspielsucht«  
und Diskursanalyse**



# 1. Einleitung und Fragestellung

---

»[...] nein, es ging vor allem ums Geld, weil es immer ums Geld geht. Der vom Geld genetisch veränderte Mensch bildet kleine Münzschlitze in seinem Herzen. Manche werden Sparschweine, andere Spielautomaten.«

*(Steinfest 2020: 92)*

Mit einer gewissen Regelmäßigkeit unterrichten die Massenmedien ihr Publikum über das Krankheitsbild »Glücksspielsucht«, das sich seit den 1980er Jahren zunächst im psychologisch-medizinischen Diskurs zu etablieren begonnen hat und mittlerweile auch vielen wissenschaftlichen Laien als plausibel erscheint. In Presse und Fernsehen, in einschlägigen Internetforen und auf Videoplattformen finden sich zahlreiche Berichte über die »Karrieren« und die Schicksale von »Glücksspielsüchtigen«, die den Verlockungen des allenthalben expandierenden Glücksspielangebots erlegen sind. Vorgestellt werden dort meist Personen, die über einen längeren Zeitraum hinweg hohe Beträge (vor allem an Geldspielautomaten, aber auch bei Sportwetten) »verzockt« und dabei die Grenzen ihrer finanziellen Möglichkeiten mehr oder weniger deutlich überschritten haben. Geschildert werden ausführlich die damit einhergehenden negativen Folgen: Verlust des Arbeitsplatzes und Zerrüttung der Familienverhältnisse, finanzieller Ruin und Anwendung krimineller Methoden der Geldbeschaffung, zunehmende soziale Isolation, Depressionen und Selbstmordversuche. Zugleich verfügen viele dieser Erzählungen jedoch über eine Art »Happy End«, da die betroffenen Personen ihre »Sucht« mit Hilfe einer Therapie haben in den Griff bekommen können. »Glücksspielsucht«, so die Botschaft, ist zwar eine ernste Angelegenheit, aber unter der Bedingung, dass sich die Betroffenen zu ihrer »Krankheit« bekennen, ist mit therapeuti-

scher Unterstützung wieder ein normales und selbstbestimmtes Leben (ohne Glücksspiel) möglich.

Vermutlich kann der Erfolg des ehemaligen Sportreporters Werner Hansch bei der TV-Realityshow »Promi Big Brother« im August 2020 als Indiz für die breite gesellschaftliche Anerkennung von »Glücksspielsucht« als einer originären Krankheit gewertet werden. Hansch hatte im Rahmen dieser Sendung auf seine »Glücksspielsucht« aufmerksam gemacht und sie als »eine furchtbare Krankheit, die mich ergriffen hat«<sup>1</sup>, bezeichnet: »Eine ganz furchtbare Sache. Ein gesunder Mensch kann sich nicht vorstellen, welche Kraft eine Sucht auf einen Menschen ausüben kann. Das ist so, wie wenn ein Alkoholiker die Tapeten von der Wand kratzt, wenn er keinen Tropfen bekommt am Morgen«.<sup>2</sup>

Mit der in dieser Schilderung zum Ausdruck gebrachten Selbsttypisierung als »Glücksspielsüchtiger« stieß Hansch auf ein breites mediales Interesse. In zahlreichen Presseveröffentlichungen wurde diese Nachricht der geeigneten Leserschaft nähergebracht. Nach eigenem Bekunden hat Hansch mehr als eine halbe Million Euro bei Sportwetten verloren und sich unter Vorspiegelung falscher Tatsachen Geld von Freunden geliehen und nicht zurückgezahlt. Zu diesen Freunden zählte auch der CDU-Politiker Wolfgang Bosbach, der einen Strafantrag gegen Hansch stellte. Diese Anzeige habe ihm, so Hansch, »die Augen geöffnet« (s. Fußnote 1). Mittlerweile befände er sich in Therapie. Hansch bediente sich bei seiner »Fernsehbeichte«<sup>3</sup> des Krankheitsmodells von »Sucht« und kompensierte damit offenkundig das auch moralisch konnotierte Vergehen, seine finanziellen Schulden nicht beglichen zu haben. Die Fernsehzuschauer<sup>4</sup> fanden nämlich diese Erzählung, die den Betroffenen als ein für das Zustandekommen der Sucht bzw. der Krankheit nicht verantwortliches, aber gleichwohl geläutertes Opfer stilisiert, offenbar so überzeugend, dass sie bei ihrer Abstimmung Hansch zum Sieger der Sendung kürten.

Dieses Beispiel illustriert den Umstand, dass die medizinisch-psychologische Bestimmung des exzessiven Glücksspiels als pathologisches Tun Eingang

---

1 [https://www.focus.de/kultur/kino\\_tv/100-000-euro-preisgeld-demuetiger-werner-hansch-schreibt-tv-geschichte-nicht-die-zeit-zu-triumphieren\\_id\\_12372646.html](https://www.focus.de/kultur/kino_tv/100-000-euro-preisgeld-demuetiger-werner-hansch-schreibt-tv-geschichte-nicht-die-zeit-zu-triumphieren_id_12372646.html).

2 [https://www.t-online.de/unterhaltung/tv/id\\_88365692/-promi-big-brother-werner-hansch-offenbart-unter-traenen-seine-spielsucht.html](https://www.t-online.de/unterhaltung/tv/id_88365692/-promi-big-brother-werner-hansch-offenbart-unter-traenen-seine-spielsucht.html).

3 Zur Bedeutung der Beichte als Mittel der Therapie von »Glücksspielsucht« vgl. Wilcox (2021).

4 Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Buch immer auch die weibliche Form mitgemeint.

in den öffentlichen Diskurs gefunden und dergestalt zur gesellschaftlichen Anerkennung der »Glücksspielsucht« als Krankheit beigetragen hat. Trotz des gebräuchlichen Bezugs auf den Suchtbegriff ist allerdings weder klar, warum und auf welche Weise sich der Suchtdiskurs gesellschaftlich durchgesetzt hat, noch ist dadurch entschieden, ob und wie »Glücksspielsucht« nicht nur als individuelles, sondern auch als soziales Problem definiert wird und mit welchen Maßnahmen und von welchen Akteuren oder Institutionen es gegebenenfalls bekämpft werden soll.

## 1.1 Sucht als Krankheit

Allgemein gilt für den Begriff der Sucht, dass seine Verknüpfung mit Krankheit heute so weit verbreitet ist, dass es schwer vorstellbar ist, dass er nicht schon seit jeher fester Bestandteil der gesellschaftlichen Wissensordnung war (vgl. Schmidt-Semisch 2010). Doch das Verständnis von Sucht als Krankheit ist nicht aus der natürlichen Anhäufung wissenschaftlicher Entdeckungen hervorgegangen, sondern wurde unter historisch und kulturell spezifischen Bedingungen »erfunden«, von bestimmten Akteuren und Institutionen verkündet und mittels bestimmter diskursiver Praktiken verinnerlicht und reproduziert (vgl. Reinerman 2005). »Sucht« wird »diskursiv permanent neu verhandelt«, wobei »diese Diskurse darauf angewiesen sind, Unterscheidungen zu treffen – zwischen ›Sucht‹ und ›Nichtsucht‹, ›normal‹ und ›unnormal‹, ›gesund‹ und ›krank‹ etc.« (Schmidt-Semisch 2016: 849). Dabei kommen Vorstellungen über ein ›gesundes‹, ›konformes‹ oder ›richtiges‹ Leben zum Tragen, »ohne dass diese Vorstellungen einen Konsens der unterschiedlichen sozialen Akteure abbilden würden« (ebd.).

Eine gesellschaftliche Funktion des Begriffs der Sucht kann darin gesehen werden, einem eigentlich unerklärlichen Verhalten, das vor allem aufgrund seiner selbstschädigenden Folgen vielen so rätselhaft erscheint, eine nachvollziehbare Erklärung zu geben (vgl. Room 2003). Das Suchtkonzept kann in dieser Perspektive als ein säkulares Äquivalent zur mittelalterlichen Vorstellung von einer teuflischen Besessenheit verstanden werden (ebd.). Außerdem wird bei der Suche nach den Gründen für die »Herstellung der gesellschaftlich institutionalisierten Idee ›Sucht‹ auf die »Angst vor der Irrationalität und der mangelnden Affektkontrolle« verwiesen, von der die abendländische Gesellschaft geprägt sei (Nolte 2007, S. 57). Allerdings wird dem Suchtkonzept von Kritikern attestiert, eine zirkuläre Erklärungsform aufzuweisen (vgl. Hea-



ther 2017): Warum verhalten sich Menschen immer wieder auf eine Weise, die schlecht für sie ist? Wegen der Sucht. Was ist Sucht? Sich immer wieder auf eine Weise zu verhalten, die schlecht für einen ist. Gleichwohl, oder vielleicht: gerade deshalb, hat sich »Sucht« als soziales Deutungsmuster auch für die Benennung von Formen des exzessiven Glücksspiels etablieren können.

## 1.2 »Glücksspielsucht« als Ergebnis diskursiver Konstruktion

Die vorliegende Untersuchung beabsichtigt nun nicht, eine ›bessere‹ Erklärung für ein menschliches Verhalten anzubieten, für das es im öffentlichen Diskurs üblich geworden ist, auf den Begriff der »Glücksspielsucht« zurückzugreifen. Es geht auch nicht um die Frage, ob »Glücksspielsucht« ein zutreffender Begriff ist. Und es geht schon gar nicht darum, die gelebte Erfahrung dessen, was als »Glücksspielsucht« bezeichnet wird, zu verharmlosen. Die Studie ist vielmehr an der Erschließung der Argumente, der Prozesse und der Dynamiken der diskursiven Konstruktion des sozialen Problemmusters »Glücksspielsucht« interessiert. Sie lässt sich von der These leiten, wonach Problemwahrnehmungen auf »kollektiv geteilten Wissensbeständen« und somit auf sozialen Deutungsmustern basieren (Schetsche 2014: 107). Die Rekonstruktion dieser problemkonstituierenden Wissensbestände und der sich darauf beziehenden politischen Auseinandersetzungen über die Prävention und Bekämpfung der »Glücksspielsucht« ist der Untersuchungsgegenstand. Eine der erkenntnisleitenden Annahmen ist dabei, dass die diskursive Konstruktion von »Glücksspielsucht« und die Schaffung von »Suchtidentitäten« als Bestandteile eines Prozesses zu verstehen sind, den Michel Foucault die »Konstitution von Subjekten« genannt hat (vgl. Keller et al. 2005), wobei im Zuge der Überschneidung verschiedener Formen von Macht, Wissen und Herrschaft neue Modi des Denkens über und des Wahrnehmens von bestimmte(n) Typen von Personen entstehen (vgl. Reith 2004). In dieser Lesart sind Diskurse gesellschaftlich formativ, weil sie die Gegenstände, von denen sie handeln, zugleich als Wissen konstituieren und dergestalt in Prozessen gesellschaftlicher Governance mitwirken (vgl. Foucault 1973, 1981).

### 1.3 Parlamentarischer Glücksspieldiskurs als Untersuchungsgegenstand

Wie eine Gesellschaft das Problemmuster »Glücksspielsucht« definiert und welche Lösungsstrategien damit verbunden werden, hängt von spezifischem Problemwissen ab, das in vorherrschenden wissenschaftlichen, öffentlichen (medialen) und politischen Diskursen erzeugt und verbreitet wird. Zwar liegt eine Reihe von Beiträgen vor, die sich mit der diskursiven Konstruktion des »problematischen« und »pathologischen« Glücksspiels beschäftigt haben (vgl. Schmidt 1999, Castellani 2000, Reith 2007), wobei – mit einer Ausnahme (vgl. Schmidt 2012) – ausschließlich die Entwicklung im angelsächsischen Sprachraum behandelt wird. Und die bisherige Forschung hat auch auf die Bedeutung politischer Akteure für die diskursive Konstruktion der Sozialfigur des »pathologischen Spielers« hingewiesen (vgl. Markham/Young 2014). Allerdings fehlt es an Untersuchungen darüber, in welcher Form das Glücksspiel in den einschlägigen politischen Debatten jeweils zum Problem (gemacht) wird, welche Problemursachen dort angeführt und welche Problemlösungen avisiert werden (vgl. Miller et al. 2015). Dies ist vor allem deshalb ein gravierendes Forschungsdesiderat, weil es nicht zuletzt die politischen Diskurse sind, die wesentlich zur Definition dieses Problemfelds, der entsprechenden Betroffenengruppen sowie der moralischen Bewertungen beitragen. Und von der jeweils diskursiv durchgesetzten Definition wiederum hängt es entscheidend ab, welche Maßnahmen zur Bearbeitung dieses sozialen Problems in Erwägung gezogen und ausgewählt (vgl. Conrad/Barker 2010) sowie welche Institutionen zur Problembearbeitung legitimiert werden.

Einen vergleichsweise gut sichtbaren Teil der in demokratisch verfassten Gesellschaften geführten politischen Diskurse und somit einen geeigneten Untersuchungsgegenstand stellen Parlamentsdebatten dar. Sie beeinflussen im Falle des sozialen Problems »Glücksspielsucht« nicht nur die öffentliche Meinung über Spezifika, Ursachen und Konsequenzen problematischen Glücksspielverhaltens und tragen damit zur Institutionalisierung der Wissensordnung in diesem gesellschaftlich und ökonomisch in den letzten Jahren bedeutsamer gewordenen Praxisfeld bei (s. Kap. 3). Parlamentarische Diskurse zum problematischen Glücksspielverhalten entwickeln dabei Subjektpositionen<sup>5</sup> (im Sinne von Identifikationsmöglichkeiten, mit denen die Spieler

---

5 Zum Begriff der Subjektposition vgl. Keller (2013).

adressiert werden) und sind darüber hinaus mehr oder weniger eng an den Prozessen der Beratung und Legitimation von konkreten Schritten zur Bearbeitung des Problems »Glücksspielsucht« beteiligt.

Ohne Zweifel waren und sind die parlamentarischen Diskurse ihrerseits wieder eingebettet in ein größeres Diskursfeld, in dem verschiedene Wissenschaftsdisziplinen, soziale Hilfeinrichtungen, Lobbyisten, Interessenverbände, staatliche Institutionen und natürlich auch die Medien u.v.a.m. agieren und teils öffentlich und teils verdeckt versuchen, ihre Interessen und Deutungen durchzusetzen. Da große Teile dieses Diskurses im Dunklen verbleiben, kann es hier nicht darum gehen, den gesamten Diskurs in seiner Vielfältigkeit zu rekonstruieren. Stattdessen soll die Analyse des Parlamentsdiskurses ›in a nutshell‹ untersuchen, mit welchen Intentionen und mit welchen Argumenten von welchen Akteuren das Deutungsmuster »Glücksspielsucht« in den letzten Jahrzehnten definiert und verwendet wurde.

## 1.4 Untersuchungsfragen

Die Studie fragt nach den unterschiedlichen und konkurrierenden Deutungsangeboten, mit denen das Problemmuster der pathologischen »Glücksspielsucht« im parlamentarischen Diskurs definiert (oder in Frage gestellt) wurde sowie welche Problemursachen identifiziert und welche als geeignet erscheinende Lösungsansätze propagiert worden sind. Als ein theoretischer Orientierungspunkt der Untersuchung dient die wissenssoziologisch informierte These, wonach Pathologisierung eine Strategie zur Sicherung der orthodoxen Ordnung von Wirklichkeit darstellt (vgl. Schetsche 2013). Die Medikalisierung des exzessiven Glücksspielens kann in dieser Perspektive als eine Praxis verstanden werden, die das Gefüge der sozialen Wirklichkeit gegen Herausforderungen schützen soll (vgl. Dellwing/Tietz 2019). Daraus leitet sich die Frage ab, welche Bestandteile dieser Orthodoxie als bedroht angesehen wurden und wie die Wissenssysteme (Weltanschauungen, Wissensbestände, Handlungsanleitungen) beschaffen waren, die im Rahmen des Glücksspieldiskurses diese vorherrschenden Wirklichkeitsvorstellungen konstituierten und verteidigten. »Suchtzuschreibungen machen in der Regel zum Vorwurf, dass Zeit und Ort von Engagements nicht den hauptgesellschaftlichen Normalerwartungen entspricht: Suchtzuschreibungen setzen Zeit als richtig und falsch, setzen Orte als richtig und falsch (als Orte und Nicht-Orte) und liefern einen Beitrag zur Verhandlung dessen, was als ›richtige‹ Raumzeitkonstellation anzusehen

ist, indem sie Raumzeitkonstellationen als ›gefährlich‹, ›irreal‹, ›unproduktiv‹ oder ansonsten ›falsch‹ abwerten« (ebd.: 63). Zu klären ist, wie und von wem diese »Normalerwartungen« im Glücksspieldiskurs definiert wurden. Es liegt nahe, davon auszugehen, dass sich diese Normalerwartungen im Falle des Glücksspiels nicht nur auf die Parameter Raum und Zeit beziehen, sondern vor allem auf die moralische Integration der Gesellschaft und auf den als angemessen erachteten Umgang mit Geld. Zu untersuchen ist somit, welche Erwartungen und Anforderungen an das Verhalten von (auffällig gewordenen) Glücksspielern mit welchen Gründen gestellt und welche »Möglichkeitsfelder« (Foucault) dabei eröffnet wurden.

Um die Frage weiter zu klären, wie sich die Konjunktur des Diskurses zur »Glücksspielsucht« erklären lässt, kann die von Room (2003) gelegte Spur aufgenommen und nach den Interessen gefragt werden, für deren Durchsetzung die Verwendung des Problemmusters »Glücksspielsucht« nützlich war: Wie und für welche Zwecke wurde dieses Problemmuster von interessierten Akteuren verwendet? Damit wird die Untersuchungsperspektive erweitert und nicht mehr nur danach gefragt, wie das exzessive Glücksspiel zu einem sozialen Problem (gemacht) wurde, sondern auch, für welche anderen (sozialen) Probleme das exzessive Glücksspiel möglicherweise eine ›Lösung‹ gewesen sein könnte. Und weiter ist zu fragen, welcher Zusammenhang zwischen den jeweils vorgebrachten Problemdefinitionen und den zu ergreifenden Gegenmaßnahmen bestand: Bestimmten die Problemdefinitionen die Maßnahmen oder waren es eventuell auch bestimmte (erwünschte) Maßnahmen, die sich auf die Problemdefinition ausgewirkt haben? Deshalb ist zu klären, von wem »Glücksspielsucht« in welcher Weise konzeptualisiert wurde und welche Faktoren für das Zustandekommen dieser ›Erkrankung‹ jeweils verantwortlich gemacht worden sind.

Bis weit ins 20. Jahrhundert hinein wurde das Glücksspiel bevorzugt mit religiösen und moralischen Begriffen wie Sünde und Laster belegt (vgl. Roscance 1985, Reith 1999, Binde 2007, Lutter 2011). Diese religiös-moralische Rahmung wurde durch den Aufschwung des wissenschaftlich basierten psychologisch-medizinischen Diskurses herausgefordert (vgl. Drews/Wuketich 2019). Erst seit relativ kurzer Zeit ist der »problematische Spieler« ein wichtiger Gegenstand in der Medizin und Psychiatrie (vgl. Nicoll 2010) und »Glücksspielsucht« ein Thema der öffentlichen Gesundheitspflege. In jüngster Zeit wird daran anknüpfend die These einer Entmoralisierung der Glücksspielpolitik vertreten (vgl. Euchner et al. 2013, auch schon: Cosgrave/Klassen 2001). Gleichwohl wird das kommerzielle Glücksspiel bis zum heutigen Tag noch

von vielen Diskursbeteiligten als gesellschaftsschädlich eingeschätzt und zu den demeritorischen Gütern gezählt. Entsprechend stellt sich die Frage, welche Rolle Moral im parlamentarischen Glücksspielsuchtdiskurs spielte und um welche Form von Moral es sich dabei gegebenenfalls handelte. Vor diesem Hintergrund gilt es zu analysieren, mit welchen Argumenten das einschlägige Glücksspielangebot gerechtfertigt bzw. kritisiert wurde. Oder anders formuliert: Warum gilt vielen das Glücksspiel trotz aller Liberalisierungsanstrengungen noch immer als moralisch fragwürdig und gefährlich?

## 1.5 Untersuchungsmethoden

Wesentliche Arbeitsschritte bei der Untersuchung der parlamentarischen Diskurse bestanden in der Datenerhebung (Korpusbildung), in der Auswahl von Daten zur Feinanalyse und in der teils inhaltsanalytischen, teils hermeneutischen Feinanalyse der Daten.

### 1.5.1 Korpusbildung und Datenauswahl

Der Deutsche Bundestag sowie die 16 Landesparlamente sind die zentralen Organe der bundesrepublikanischen Gesetzgebung. Da sich diese Institutionen traditionell (auch) an die Öffentlichkeit richten, bestand die Möglichkeit, auf der Basis der einschlägigen Plenar- und Ausschussprotokolle sowie der Regierungsanfragen und Gesetzesanträge die Problemwahrnehmung, wie sie die Mitglieder der Parlamente direkt äußern, umfassend zu analysieren. Über die Informationssysteme der Landtage und des Bundestags eröffnete sich die Zugriffsmöglichkeit auf die für die Projektfragestellung relevanten Parlamentsdokumente. Die Dokumentensuche war hauptsächlich orientiert an den Begriffen Glücksspiel, Glücksspielsucht, Spielhalle, Spielbank, Sportwette und Lotterie.

Obwohl der Begriff der »Glücksspielsucht« erst ab Mitte der 1980er Jahre im parlamentarischen Diskurs auftauchte, erschien es ratsam, vorangegangene Debatten zum Glücksspiel zu berücksichtigen. Es war davon auszugehen, dass für das Verständnis der aktuellen Diskussion zum Glücksspielwesen die Kenntnis über die in der Frühphase der bundesrepublikanischen Glücksspieldebatten vorgebrachten Argumente für und gegen das kommerzielle Glücksspiel hilfreich sein kann. Systematisch gesichtet wurde deshalb der Bestand an glücksspielbezogenen Dokumenten in den Landesparlamenten

Bayern, Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Berlin und Hessen sowie im Bundestag für den Zeitraum zwischen der Gründung der jeweiligen Parlamente nach dem Ende des 2. Weltkriegs und dem Jahr 2019. Ergänzt wurde dieser Datenkorpus durch ausgewählte Dokumente der Landesparlamente Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt.<sup>6</sup> Die Auswahl der Dokumente bzw. der Parlamentsdebatten orientierte sich dabei an Themenkomplexen, die sich aus Sicht der politischen Akteure im Hinblick auf die Regulierung des kommerziellen Glücksspiels als besonders relevant dargestellt haben.

Eine Erweiterung des ursprünglich umrissenen Untersuchungsrahmens erwies sich nicht nur in zeitlicher, sondern auch in sachlicher Hinsicht als notwendig. Einschlägige Urteile des Bundesverfassungsgerichts, von Verwaltungsgerichten sowie des Europäischen Gerichtshofs haben den parlamentarischen Glücksspieldiskurs immer wieder maßgeblich beeinflusst. Somit war es unumgänglich, zentrale Gerichtsurteile in den zu untersuchenden Textkorpus aufzunehmen. Ebenfalls berücksichtigt wurden, soweit zugänglich, Protokolle der Ministerpräsidentenkonferenzen, bei denen wichtige Entscheidungen zur Regulierung des Glücksspiels auf der Tagesordnung standen.

Als außerordentlich informativ hat sich die Analyse von parlamentarischen Anhörungen zu glücksspielbezogenen Themen erweisen. Aufgrund der dort vorgestellten Positionen von Glücksspielexperten und Interessenverbänden ließ sich ein recht guter Überblick über relevante Diskurspositionen auch jenseits der Parlamentsfraktionen gewinnen. Parlamentsanhörungen sind zugleich ein Ort, an dem sich beobachten lässt, welche Akteure und Akteursgruppen am gesellschaftlichen Diskurs überhaupt teilnehmen dürfen. Um es vorwegzunehmen: »Glücksspielsüchtige« gehören nicht dazu.

Als nützlich zum Verständnis der zeitgeschichtlichen Hintergründe und wichtiger glücksspielbezogener Ereignisse haben sich die Einbeziehung von einschlägigen Presseartikeln (insbesondere aus DER SPIEGEL und DIE ZEIT) sowie der Internetauftritte von Glücksspielverbänden und Suchthilfeinstitutionen erwiesen.

---

6 In den ostdeutschen Bundesländern nahm der parlamentarische Glücksspieldiskurs erst zu einem Zeitpunkt einen nennenswerten Umfang an, als das Problemmuster »Glücksspielsucht« bereits gesellschaftlich etabliert war.

### 1.5.2 Feinanalyse der Daten

Die Auswertung der Parlamentsdokumente stützte sich in pragmatischer Weise auf die von Schetsche (2014) vorgeschlagene Analytik zur Untersuchung sozialer Probleme sowie auf das Konzept der Wissenssoziologischen Diskursanalyse (vgl. Keller 2007a, 2011), das wiederum am reflexiven Forschungsdesign der hermeneutischen Wissenssoziologie (vgl. Hitzler/Reichertz/Schröer 1999, Soeffner 2004, Reichertz 2016) orientiert ist. Die meisten Parlamentsdokumente wurden inhaltsanalytisch, ausgewählte Dokumente oder Dokumentenauszüge auch mit hermeneutischen Methoden untersucht.

Für die inhaltliche Erschließung des Glücksspielsucht-Diskurses dienten als heuristische Werkzeuge die Konzepte Phänomenstruktur, Deutungsmuster, Klassifikation und narrative Struktur (vgl. Keller 2007a, 2007b, 2013). Das Konzept der Phänomenstruktur verweist darauf, dass Diskurse in der Konstitution ihres Themas unterschiedliche Elemente benennen und zu einer Problemstruktur oder Problemkonstellation verbinden. Schetsche (2014: 111) spricht hier von einem »Problemmuster«. Zu den einzelnen Elementen einer Problemstruktur bzw. zu einem Problemmuster zählen u.a. die Problemursachen, Problemfolgen, Verantwortungen (Zuständigkeiten), Handlungsbedarfe, moralische Werte (Unwerturteile), affektive Bestandteile und Problemlösungen. »Die tatsächlichen Bausteine einer solchen Problemstruktur sind nicht vor der Materialanalyse bekannt, sondern sie müssen aus den empirischen Daten – und dort aussageübergreifend – erschlossen werden« (Keller 2007a: 99f.).

Im Unterschied zur interpretativ-analytischen Erschließung der Elemente einer Phänomenstruktur geht es bei der Rekonstruktion eines Deutungsmusters um »die Untersuchung der Konfiguration des Zusammenhangs spezifischer Aussagebestandteile. Ein Deutungsmuster verknüpft unterschiedliche Bedeutungselemente zu einer kohärenten Deutungsfigur« (Keller 2007a: 104f.). Deutungsmuster können aufgefasst werden als Interpretationsrahmen für weltliche Phänomene, Situationen, Ereignisse und Handlungen (vgl. Lüders/Meuser 1997). So kann etwa ein Geldspielautomat als »suchterzeugend« oder als »harmloses Unterhaltungsmedium« verstanden werden (s. Kap. 7).

Das Konzept der Deutungsmusteranalyse wurde ergänzt durch die Untersuchung der Klassifikationen von Phänomenen, die in ihnen und durch sie vorgenommen werden (vgl. Keller 2007b). Durch derartige soziale Typisierungsprozesse wird die vorgefundene Wirklichkeit nicht in adäquate Kategorien eingeordnet, sondern sie schaffen die Erfahrung dieser Wirklichkeit.

In der vorliegenden Untersuchung ist etwa an unterschiedliche Spielertypen (»problematische und pathologische Spieler« vs. »unproblematische Freizeitspieler«) zu denken, aber auch an suchtkonträre Beschreibungen.

Ein weiteres Konzept zur inhaltlichen Erschließung von Diskursen waren die narrativen Strukturen. Damit sind diejenigen strukturierenden Momente von Aussagen und Diskursen bezeichnet, durch die verschiedene Deutungsmuster, Klassifikationen und Dimensionen der Phänomenstruktur (wie etwa Akteure und Problemdefinitionen) in spezifischer Weise zueinander in Beziehung gesetzt werden (vgl. Keller 2007a).

## 1.6 Aufbau der Studie

Sowohl die Orte, an denen dem Glücksspiel nachgegangen wird, als auch die Art und Weise, wie es organisiert und betrieben wird, haben sich im Laufe der letzten zwei Jahrhunderte stark verändert (vgl. Franke 2017). Zu einem Massenmarkt hat sich das kommerzielle Glücksspiel erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts entwickelt. Um den ökonomischen Hintergrund der in dieser Studie verfolgten Fragestellung etwas zu erhellen, wird in **Kapitel 2** ein Blick auf zentrale Strukturen und Entwicklungstendenzen des internationalen und des deutschen Glücksspielmarkts geworfen.

Als »Impulskontrollstörung« fand 1980 das pathologische Glücksspiel Aufnahme in die einflussreiche offizielle diagnostische Klassifikation psychischer Störungen (DSM) der amerikanischen Psychiatervereinigung (vgl. Rosenthal 2020, Ferentzy/Turner 2012). Allerdings stellte sich das damit geschaffene Glücksspielsubjekt als ausgesprochen »kapriziös« dar und wurde mehrfach reklassifiziert: von »zwanghaft« über »pathologisch« hin zu »gestört« (vgl. Reith 2019). Überdies ist die Krankheitsdefinition »Glücksspielsucht« keine rein medizinische. Sie beruht vielmehr auf kulturellen Wissensbeständen. Gegenstand von **Kapitel 3** ist deshalb zum einen die Frage, wie als problematisch geltende Spieler medizinisch klassifiziert und welche Normalerwartungen an die Individuen in den psychiatrischen Diagnosekatalogen von Glücksspielstörungen abgebildet werden. Zum anderen geht es um die Frage, welche kulturellen Wissensbestände in derartige Klassifizierungen eingegangen sind und welche Kontroversen ausgetragen werden, wenn diese Klassifizierungen zur Grundlage von empirischen Erhebungen geworden sind.

Um zu verstehen, an welche diskursiven Vorläufer und Wissensbestände die parlamentarische Befassung mit dem Thema »Glücksspielsucht« an-



knüpfen konnte, werden in **Kapitel 4** frühe Kontroversen um die Zulassung von Spielbanken analysiert. Dabei interessiert neben dem Debattenverlauf im Bayerischen Landtag und im Bundestag aus den 1950er und den frühen 1960er Jahren auch die entsprechende Diskussion in den späten 1960er Jahren im Landtag von Nordrhein-Westfalen.

Im Mittelpunkt von **Kapitel 5** steht die in Nordrhein-Westfalen seit Mitte der 1980 Jahre geführte Parlamentsdebatte zu den Problemen, die durch die Expansion von Spielhallen ausgelöst wurden. Bemerkenswert ist dabei der Umstand, dass die Spielsuchtproblematik zunächst gar nicht im Mittelpunkt der Diskussion stand. Erst mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung wurde die »Bekämpfung der Glücksspielsucht« zu einem zentralen Diskursgegenstand.

Ausgangspunkt von **Kapitel 6**, in dem der Beginn der parlamentarischen Auseinandersetzungen zur Öffnung des Glücksspielmarkts für private Anbieter behandelt wird, ist das 2006 erlassene Urteil des Bundesverfassungsgerichts, das ein einschneidendes Ereignis der bundesrepublikanischen Glücksspielregulierung darstellt. Dort wurde am Fall der Sportwetten festgelegt, an welche Bedingungen die Aufrechterhaltung eines staatlichen Glücksspielmonopols geknüpft ist. Durch dieses Urteil gelangte das Problemmuster »Glücksspielsucht« zu neuer Prominenz. Waren die Bundesländer zunächst einhellig dafür, das bestehende Glücksspielmonopol zu verteidigen, ergriff alsbald jedoch Schleswig-Holstein die Initiative für eine Liberalisierung des Glücksspielmarkts. Die im Kieler Landtag vorgebrachten Argumente stehen im Zentrum dieses Kapitels.

In **Kapitel 7** geht es wesentlich um die Debatte zur Verschärfung der Spielhallenregulierung. Dieser Debattenstrang erhielt einen wesentlichen Impuls von der 2006 durchgeführten Föderalismusreform, die eine Verlagerung der Kompetenzen zur Regulierung des Spielhallenwesens vom Bund an die Länder zur Folge hatte. Untersucht werden die Diskussionen im Berliner Abgeordnetenhaus, da sich das Bundesland Berlin rühmte, das erste und strengste Spielhallengesetz erlassen zu haben, das konsequent auf die Bekämpfung der »Glücksspielsucht« abzielt. Von Bedeutung ist dabei, dass zu den schädlichen Folgen der Diffusion von Spielhallen nicht allein die Entstehung von »Glücksspielsucht«, sondern auch städtebauliche Probleme gezählt wurden.

Das **Kapitel 8** beschäftigt sich mit der Debatte im Deutschen Bundestag um die Regulierung von Geldspielautomaten. Exemplarisch lassen sich an dieser Diskussion, die vor dem Hintergrund der anhaltenden Auseinandersetzung um den Erhalt des staatlichen Glücksspielmonopols geführt wur-

de, die unterschiedlichen Diskurspositionen analysieren, die bei der Frage nach den Ursachen der Entstehung von »Glücksspielsucht« die Auseinandersetzungen beherrschten.

Insbesondere im Hinblick auf die Regulierung von Spielhallen gewann in jüngster Zeit das Instrument der Spielersperre, das schon des längeren in Spielbanken Anwendung findet, erheblich an Relevanz. Da das Bundesland Hessen mit dem Aufbau einer Spielersperrdatei eine Vorreiterrolle übernahm, wird in **Kapitel 9** die entsprechende parlamentarische Debatte untersucht. In dieser Diskussion wurden die Umriss eines neuen Kontrollregimes des kommerziellen Glücksspiels sichtbar, das sich nicht mehr allein auf problematische Spieler konzentriert, sondern die gesamte Spielerpopulation erfasst.

Das abschließende **Kapitel 10** resümiert die Ergebnisse der Rekonstruktion der untersuchten parlamentarischen Debatten und fragt darüber hinaus nach sich bereits jetzt abzeichnenden Entwicklungstendenzen bei der Überwachung und Kontrolle des kommerziellen Glücksspiels. Skizziert wird die Entwicklung zweier parlamentarischer Diskursstränge, die sich seit dem Ende des 2. Weltkriegs herausgebildet haben und in denen sich wiederum im Zeitverlauf jeweils unterschiedliche Diskurspositionen ausgebildet haben. Diese Diskurspositionen lösen einander aber nicht einfach ab, sondern überlagern sich. Einige Elemente aus früheren Diskurspositionen finden sich in späteren Diskurspositionen wieder, andere verschwinden oder tauchen lediglich in modifizierter Weise wieder auf. Die beiden zentralen Diskursstränge unterscheiden sich über alle Modifikationen im Zeitverlauf hinweg nicht zuletzt darin, wie sie den Einfluss des kommerziellen Glücksspiels auf die moralische Integration der Gesellschaft beurteilen und welche Regulierungsmaßnahmen sie propagieren.

Begründet wird schließlich die These, wonach die Geschichte der parlamentarischen Diskurse zum »pathologischen Glücksspiel« in Deutschland (auch) als Geschichte der Instrumentalisierung dieses Problemmusters gelesen werden kann. Die in jüngster Zeit hierzulande diskutierten und beschlossenen gesetzlichen Maßnahmen zur Regulierung des kommerziellen Glücksspiels zielen auf die Legalisierung bislang nicht-regulierter Märkte. Zugleich deutet sich dabei eine Neujustierung von Präventionsmaßnahmen an. Es beginnt sich abzuzeichnen, dass die propagierten Regulierungsmaßnahmen die Grundlage eines neuartigen Kontrollregimes bilden werden, bei dem es zwar vordergründig um den »Kampf gegen Glücksspielsucht« und die Kontrolle des Glücksspielangebots im Internet geht. Weniger offensichtlich ist allerdings,

dass auch die Verteidigung der orthodoxen gesellschaftlichen Wirklichkeit ein Teil der Agenda ist. Dabei ist ein ›neuer‹ Liberalismus in Erscheinung getreten, der sich darüber im Klaren zu sein scheint, dass er zur Umsetzung seiner markt- und unternehmerorientierten Programme und Visionen »auf staatliche Unterstützungs-, Regulierungs- und Kontrollmaßnahmen angewiesen ist« (Hartmann 2019: 147).

## 2. Entwicklungen auf den Glücksspielmärkten

---

»Politisch hat das Glücksspiel einen hohen Igit-Faktor. Spielsucht und ihre gesellschaftlichen Folgen sind ein Riesenproblem. Wirtschaftlich ist die Branche bedeutsamer, als viele Bürger vermuten. 75 Prozent der Deutschen haben schon einmal an einem kommerziellen Glücksspiel teilgenommen, ein Viertel der Bundesbürger sogar regelmäßig.«

*(Hamburger Abendblatt v. 6.4. 2017)*

Die Entwicklung des kommerziellen Glücksspiels zu einer Freizeitbeschäftigung für alle und jede(n), wie sie heutzutage, trotz aller nicht verstummenden Vorbehalte, in weiten Teilen der Welt voranschreitet, ist ein historisch vergleichsweise junges Phänomen. Ab Mitte des 20. Jahrhunderts setzte eine Phase der Expansion ein. So wurde etwa in Deutschland das Verbot des Zahlenlottos kurz nach dem Ende des zweiten Weltkriegs aufgehoben (vgl. Lutter 2010). In Amerika begann die Legalisierung von Lotterien im letzten Drittel des 20. Jahrhunderts (ebd.). Die Beteiligung der Bevölkerung am Glücksspiel ist seit den 1980er Jahren weltweit deutlich angestiegen (vgl. Kingma 2010, Zollinger 2016). Das Anwachsen des gesellschaftlichen Wohlstandsniveaus in den westlichen Industrieländern gilt als ein entscheidender Faktor dafür, dass die Angehörigen der Mittelschicht, die lange Zeit zu den erklärten Gegnern des Glücksspiels zählten, zunehmend Gefallen an den einschlägigen Angeboten und Aktivitäten gefunden haben (vgl. Reith 2007). Demnach hat sich das Glücksspiel dadurch gewissermaßen gesellschaftlich »normalisiert« (ebd.).

Mit der Legalisierung und Liberalisierung des Glücksspiels in Teilen der Vereinigten Staaten, in Kanada, Australien und Europa ging seit Anfang der

1980er Jahre zunächst eine Vergrößerung der nationalen Glücksspielmärkte einher. Dies geschah nicht zufällig zur Hochzeit der marktliberalen Ära, als die Mehrzahl der führenden Ökonomen vehement für den Vorrang des Marktes eintrat. Einen weiteren Schub erhielt das Spiel mit dem Glück, als Ende der 1990er Jahre der Kapitalismus bei seiner unaufhörlichen Suche nach neuen Profitmöglichkeiten das Internet als neues Bereitstellungsmedium für das legalisierte (aber auch für das unregulierte) Glücksspiel entdeckte. Auf dieser technologischen Basis entstand dann ein wachsender globaler Glücksspielmarkt, der sich aus Sicht zahlreicher parlamentarischer Akteure zu einer zunehmenden Bedrohung für die fiskalischen Interessen des Staates entwickelte, durch Steuern und sonstige Abgaben vom kommerziellen Glücksspiel zu profitieren (s. Kap. 6).

## **2.1 Die im Dunkeln sieht man nicht: Reguliertes und nicht-reguliertes Glücksspiel**

Es ist nicht ganz einfach, einen auch nur halbwegs verlässlichen Überblick über die quantitative Verbreitung des Glücksspiels in der Welt zu erhalten. Selbst auf der Ebene von einzelnen Nationen stellt sich dieses Unterfangen oftmals als heikel dar. Diese Schwierigkeiten verdanken sich nicht zuletzt der oftmals unklaren rechtlichen Gestaltung des kommerziellen Glücksspiels. Auch wenn in vielen Ländern eine Liberalisierung der Glücksspielmärkte zur Legalisierung der entsprechenden Angebote geführt hat, existieren vielerorts nicht regulierte Marktsegmente, auf denen sich Anbieter mit ausländischen Lizenzen tummeln, die zum Teil Steuern entrichten und zum Teil nicht. Hinzu kommen illegale Märkte, die sich vollständig einer staatlichen Genehmigungs- und Kontrollpraxis entziehen. Zum unerlaubten Glücksspielmarkt zählen Sportwetten im stationären und im Online-Vertrieb, Online-Kasinos, Online-Poker und Online-Zweitlotterien. Daneben existieren noch »Schwarzmarktangebote«, »die weder eine deutsche Konzession, noch eine Konzession in einem anderen EU-Mitgliedsstaat besitzen und somit auch nach gesamteuropäischem Rechtsverständnis illegal sind« (Kleinbrink/Köster 2017: 25). Neben den klassischen »Hinterzimmer-Angeboten« gehören dazu Online-Angebote, die in keinem EU-Mitgliedsstaat konzessioniert sind sowie nicht-konzessionierte Buchmacher und illegale Geldspielautomaten (ebd.).

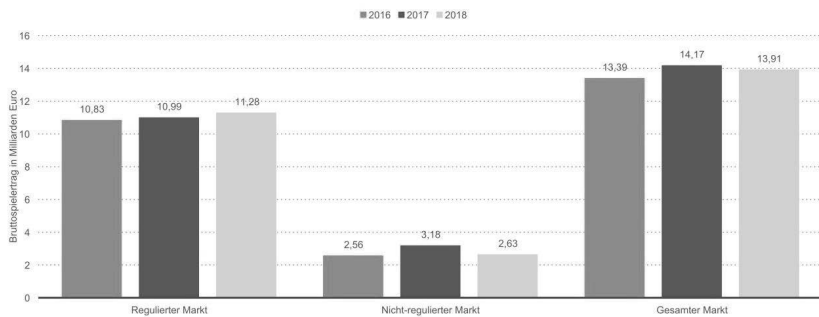
Der Anteil des nicht-regulierten Marktes am gesamten Glücksspielmarkt in Deutschland lag nach Angaben der »Gemeinschaftlichen Geschäftsstelle

Glücksspiel« in den Jahren 2016 bis 2018 jeweils knapp unter oder knapp über 20 Prozent (Abb. 1). Für den Umfang des Schwarzmarkts liegen Schätzungen vor, die ihn für das Jahr 2016 auf elf Prozent des Gesamtmarktes taxieren: »Bei einer Gesamtbetrachtung des deutschen Glücksspielmarktes inklusive des sanktionierten Schwarzmarktes ergäbe sich damit für den regulierten Markt ein Anteil von etwa 73 Prozent, für den nicht-regulierten Bereich 16 Prozent und auf den Schwarzmarkt entfielen elf Prozent der Bruttospielerträge« (ebd.: 42).

*Abb. 1: Bruttospielerträge im regulierten und im nicht-regulierten Glücksspielmarkt Deutschlands*

Höhe der Bruttospielerträge im gesamten Glücksspielmarkt in Deutschland von 2016 bis 2018 (in Milliarden Euro)

Verteilung der Bruttospielerträge im deutschen Glücksspielmarkt bis 2018



Hinweis(e): Deutschland: 2016 bis 2018

Weitere Angaben zu dieser Statistik, sowie Erläuterungen zu Fußnoten, sind auf [Seite 60](#) zu finden.

Quelle(n): Gemeinsame Geschäftsstelle Glücksspiel: ID 753272

Überblick **statista**

Quelle : <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/753272/umfrage/bruttospielertraege-im-deutschen-gluecksspielmarkt/>

In Deutschland haben nicht-regulierte und illegale Anbieter lange Zeit Marktanteile auf Kosten des regulierten Marktes gewonnen (vgl. ebd.: 43). Das prägnanteste Beispiel dafür ist das Schicksal der staatlichen Sportwette »Oddset«. Für 2012 wurde für den deutschen Sportwettenmarkt ein Umsatz von 6,8 Mrd. Euro ausgewiesen, von dem aber nur 245 Mio. Euro auf das staatlich regulierte Angebot entfielen.<sup>1</sup> In 2017 kam »Oddset« in einem

1 <https://www.goldmedia.com/presse/newsroom/gluecksspielmarkt-deutschland-2017.html>

wachsenden Markt nur noch auf einen Umsatz von 167 Mio. Euro<sup>2</sup>. Derartige Strukturveränderungen zu Ungunsten des legalen Angebots waren ein wesentlicher Antrieb für die staatlichen Regulierungsbemühungen, da hier erhebliche Steuereinnahmen auf dem Spiel standen.

Seit einigen Jahren hat ein Phänomen an öffentlicher und wissenschaftlicher Aufmerksamkeit gewonnen, das unter den Begriff des »simulierten Glücksspiels« (Meyer et al. 2015) gefasst wird. Es handelt sich dabei um internetbasierte Spielangebote, die glücksspielartige Elemente beinhalten, ohne deshalb die juristischen Kriterien des kommerziellen Glücksspiels zu erfüllen. Ein prominentes Beispiel für derartige Produkte ist die Spiel-App »Coinmaster«<sup>3</sup>, bei der mittels virtueller Geldspielautomaten das nötige Spielgeld für das Erreichen des Spielziels gewonnen werden kann. Zwar ist die Teilnahme am Spiel grundsätzlich kostenlos, aber es besteht die Möglichkeit, mit Hilfe von Echtgeld die Spielchancen zu erhöhen.<sup>4</sup> Diese und ähnliche Angebote fallen nicht unter die Bestimmungen des Glücksspielrechts. Als gefährlich wird von der Suchtforschung das »Migrationspotential« von simulierten Glücksspielangeboten zu klassischen Angeboten angesehen (vgl. Fiedler et al. 2018: 127). Beteiligungen von Glücksspiel-Unternehmen bei Computerspiele-Herstellern deuten darauf hin, dass die Grenzen nicht nur zwischen Glücksspiel- und Gaming-Produkten, sondern auch zwischen den beiden Branchen zunehmend fließend werden.<sup>5</sup>

## 2.2 Internetglücksspiel auf dem Vormarsch

Schenkt man, bei aller Vorsicht, den vorliegenden Statistiken und Markteinschätzungen Glauben, dann kannte die Entwicklung der Bruttospielerträge<sup>6</sup> im weltweiten Glücksspielmarkt lange Zeit nur eine Richtung: nach oben

---

2 <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/169253/umfrage/umsatz-mit-oddset-toto-in-deutschland/>

3 Jan Böhmermann hat mit seiner Sendung »NEO Magazin Royale« vom 10.10. 2019 den Anstoß für eine juristische Prüfung dieser Spiele-App gegeben, die auf »Google Play« auch 2021 die Liste der »Spiele mit dem meisten Umsatz« anführt.

4 So durften die Automaten fünf Mal pro Stunde kostenlos benutzt werden. Über dieses Kontingent hinaus konnte jedoch mit Echtgeld bezahlt werden.

5 <https://www.gameswirtschaft.de/wirtschaft/online-gluecksspiel-games-branche/>

6 Das sind die Beträge, die nach Abzug der Gewinnauszahlungen von den Spieleinsätzen bei den Anbietern verbleiben: Oder mit anderen Worten: die Verluste der Spieler.

(s. Abb. 2). Kleinere Rückschläge konnten auf regionale Sonderentwicklungen zurückgeführt werden. So wurde etwa der Rückgang im Jahr 2015 mit den spezifischen Problemen auf einem asiatischen Teilmarkt (Macau) erklärt. Einen signifikanten Einbruch gab es jedoch ab 2020 bedingt durch die Corona-Pandemie. Dieser Rückgang bezog sich jedoch allein auf das stationäre Glücksspielangebot. Im Unterschied dazu nahm der Anteil des Online-Glücksspiels absolut sowie im Verhältnis zum stationären Spiel deutlich zu. Wirtschaftsprognosen gehen davon aus, dass das Glücksspielgeschäft auch in Zukunft weiterhin sehr viel höhere Wachstumsraten als die Gesamtwirtschaft aufweisen dürfte, wobei die größere Dynamik bei den Online-Anbietern gesehen wird.

Ab Mitte der 1990er erwies sich das Internet als obligate Grundlage dafür, dass sich die Optionen für Glücksspieler und kommerzielle Anbieter von Glücksspielen in bislang ungekannter Weise haben ausdehnen können. Innerhalb kurzer Zeit tauchten alle traditionellen Formen des Glücksspiels in einem elektronischen Format im Internet auf. Durch die Ausdehnung des Glücksspielangebots auf mobile Gerätschaften wie Smartphones und Tablets wurden die bisherigen raum-zeitlichen Beschränkungen des Glücksspiels noch weiter aufgehoben. Auch wenn das Gesamtgeschehen noch immer vom terrestrischen Glücksspielsektor dominiert wird, sind die Auswirkungen des Online-Angebots auf das Spielverhalten und die Kontrollmöglichkeiten der Betreiber kaum zu überschätzen. Die zunehmende Nutzung mobiler und sozialer Medien durch die Glücksspielindustrie hat zur Schaffung einer Umwelt beigetragen, in der das Glücksspielangebot immer ubiquitärer und zugänglicher geworden ist (vgl. Torres/Goggin 2016). Das Spielkasino ist in die Jackentasche der Spieler gewandert. Zugleich eröffnete das zunehmend mediatisierte Glücksspiel für die Plattformbetreiber die Möglichkeit, das Spielverhalten eines jeden Spielers in seiner ganzen Tiefe zu erfassen und zu analysieren (vgl. Möll 2018). Auf dieser Basis sind individualisierte Marketingstrategien möglich geworden. Dergestalt ist es dem kommerziellen Glücksspiel anscheinend gelungen, tief in die Psyche der Spielenden einzudringen (vgl. Reith 2019).

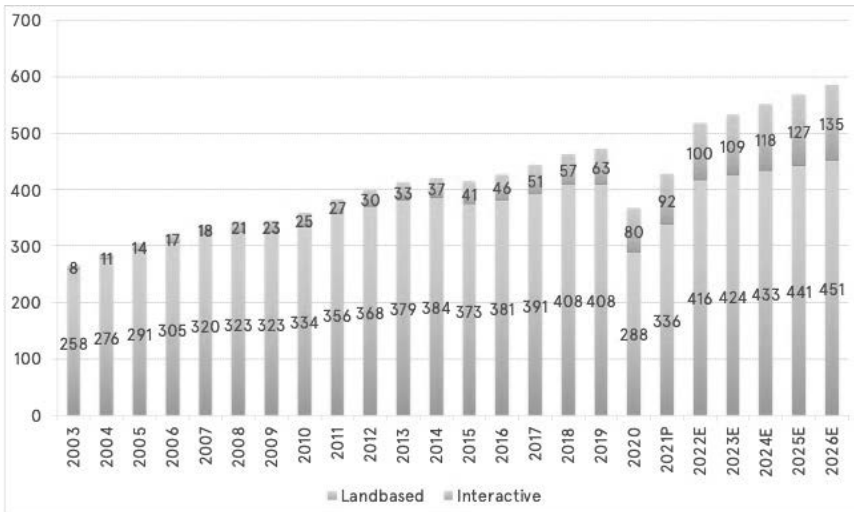
Betrachtet man den europäischen Glücksspielmarkt, so fällt auf, dass der stationäre Markt seit 2008 auf hohem Niveau mehr oder weniger stagniert.<sup>7</sup> Zwischen 2008 und 2017 sind die Bruttospielerträge (also die realen Verluste

---

7 Vgl. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/909731/umfrage/bruttospielertraege-im-europaeischen-gluecksspielmarkt/>



Abb. 2: Entwicklung der Bruttospielerträge auf dem globalen Glücksspielmarkt (in Milliarden Dollar)



Quelle: H2 Gambling Capital, June 2021

der Spieler) lediglich von 79 Milliarden Euro auf 80 Milliarden Euro gestiegen. Die Wachstumsdynamik ging allein auf den Online-Bereich zurück, in dem sich die Bruttospielerträge zwischen 2008 und 2017 verdreifacht haben (von 7 auf 21 Milliarden Euro). Die Prognosen für die nächsten Jahre ließen eine Fortsetzung dieser Entwicklung erwarten. Aus dieser Konstellation erwuchs für diejenigen Länder ein Handlungsdruck, in denen es noch nicht zu einer Regulierung des Internetmarktes gekommen war.<sup>8</sup> Dazu gehörte bis 2021 auch Deutschland, wenn man von der Ausnahmesituation in Schleswig-Holstein einmal absieht (s. Kap. 5).

<sup>8</sup> Für einen umfangreichen Vergleich von europäischen Regulierungsmodellen vgl. Fiedler et al. (2019).

### 2.3 Lotto war gestern: Strukturveränderungen auf dem deutschen Glücksspielmarkt

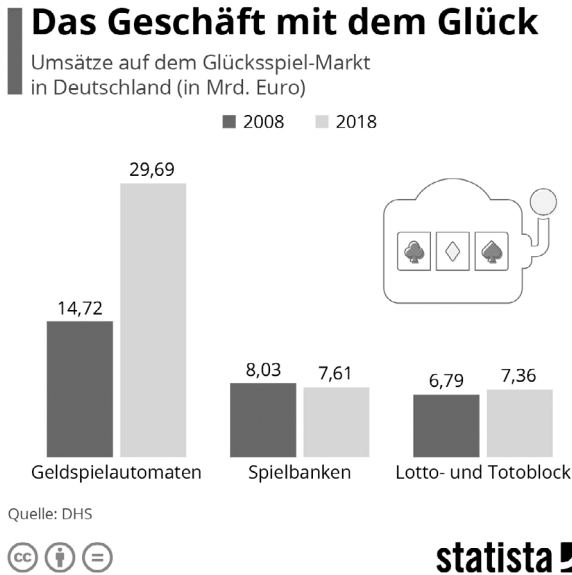
Die Entwicklung des Glücksspielmarkts in Deutschland über alle Glücksspielarten hinweg bewegt sich in einem anhaltenden Aufwärtskanal. Dabei erhöhten sich auf den Gesamtmarkt bezogen die Erträge zwischen 2015 und 2019 um 2,58 Mrd. Euro. Der Glücksspielmarkt wuchs damit in vier Jahren um 18,9 Prozent auf 16,26 Mrd. Euro (vgl. Goldmedia 2020). Dieser Zuwachs bei Umsatz und Gewinnen war längere Zeit von einer Reduktion der Zahl der Spieler begleitet (bezogen auf die Teilnahme an einem Glücksspiel in den letzten 12 Monaten). Erst neuerdings zeichnet sich eine Trendumkehr ab. »Im Jahr 2019 stieg die Teilnahme an irgendeinem Glücksspiel im Vergleich zu den Vorerhebungen erstmals geringfügig an: Betrug diese im Jahr 2007 noch 55,0 %, so sank sie in den darauffolgenden Erhebungen bis 2015 sukzessive auf 37,3 %, stabilisierte sich in 2017 auf 37,3 % und lag in 2019 bei 37,7 %« (vgl. Banz 2020: 11). Längere Zeit ist also der glücksspielende Bevölkerungsanteil gesunken. Einer abnehmenden Zahl von Glücksspielern standen allerdings höhere Umsätze gegenüber.

Seit 2008 ist eine Verschiebung zwischen den unterschiedlichen Subkategorien des Glücksspielmarkts zu erkennen. Das Lotto »6 aus 49« stellt zwar das populärste Glücksspiel in Deutschland dar. Zwischen 2013 und 2018 sind die Umsätze allerdings um etwa 15 Prozent zurückgegangen.<sup>9</sup> Im regulierten Markt haben dagegen die Umsätze vor allem im Bereich der stationären Automatenspiele, also bei den gewerblichen Geldspielautomaten in Spielhallen und Gaststätten deutlich zugenommen (s. Abb.3).

---

9 Vgl. »Spiel- und Wetteinsätze der regulierten Glücksspiele und Sportwetten in Deutschland 2006-2018.« [https://gluecksspiel.uni-Hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Oekonomie/Marktdaten\\_Deutschland.pdf](https://gluecksspiel.uni-Hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Oekonomie/Marktdaten_Deutschland.pdf)

Abb. 3: Umsatzentwicklung auf dem deutschen Glücksspielmarkt zwischen 2008 und 2018



Quelle : <https://de.statista.com/infografik/22094/umsatz-auf-dem-deutschen-gluecksspiel-markt/>

## 2.4 Der unaufhaltsame Aufstieg der Automatenwirtschaft - gestoppt

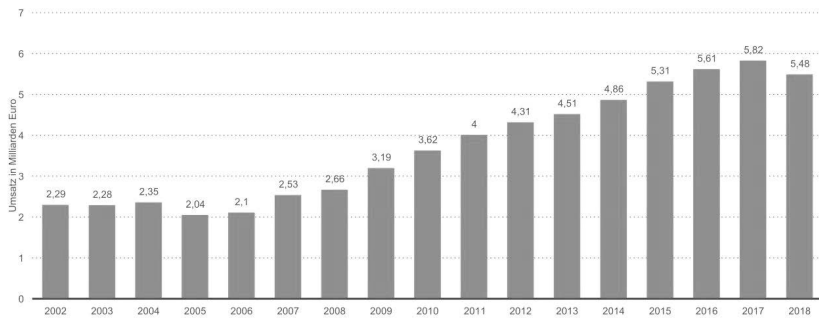
Seit 2007 verzeichnete der Wirtschaftszweig »Spielhallen und Betrieb von Spielautomaten« einen signifikanten Zuwachs (s. Abb. 4). Zwischen 2007 und 2018 haben sich die Erträge mehr als verdoppelt (von 2,53 Mrd. Euro auf 5,82 Mrd. Euro). Der Startpunkt dieser langhaltenden Wachstumsperiode fiel zusammen mit einer Novellierung der Spielverordnung, die zur Attraktivitätssteigerung des Angebots der Automatenwirtschaft beitragen sollte (s. Kap. 7). Diese Zielsetzung ist ganz offensichtlich erreicht worden. Auch der Abschwung, der sich seit 2018 abzeichnet (Rückgang der Bruttospielerträge von

5,9 Mill. Euro in 2018 auf 5,5 Mill. Euro in 2019)<sup>10</sup>, ist auf politische Entscheidungen zurückzuführen. Mit dem 2012 in Kraft getretenen Glücksspielstaatsvertrag und den länderbezogenen Spielhallenregelungen waren ein Mindestabstandgebot zwischen Spielhallen und ein Verbot von Mehrfachkonzessionen verbunden. Nach dem Ablauf von Übergangsregelungen zeichnet sich eine Reduktion der Kapazitäten im gewerblichen Automaten Spiel ab. Prognosen gehen davon aus, dass dieser Trend anhalten wird (vgl. Vieweg 2019).

Abb. 4: Erträge der Spielhallen und Automatenbetreiber in Deutschland

Umsatz im Wirtschaftszweig Spielhallen und Betrieb von Spielautomaten in Deutschland in den Jahren 2002 bis 2018 (in Milliarden Euro)

Umsatz von Spielhallen und dem Betrieb von Spielautomaten in Deutschland bis 2018



Hinweis(e): Deutschland  
Weitere Angaben zu dieser Statistik, sowie Erläuterungen zu Fußnoten, sind auf [Seite 92](#) zu finden.  
Quelle(n): Statistisches Bundesamt; © 2017/18

Unternehmen und Umsätze **statista**

Quelle: <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/235734/umfrage/umsatz-von-spielhallen-und-im-betrieb-von-spielautomaten/>

Die hier als »Umsatz« ausgewiesenen Zahlen entsprechen faktisch den »Erträgen«.

10 Vgl. Jahresreport der Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder 2018 und 2019.

## 2.5 Das Haus gewinnt immer: Staatliche Einnahmen aus dem Glücksspiel

Von Bedeutung ist, wie sich vor dem Hintergrund dieser Strukturverschiebung auf dem deutschen Glücksspielmarkt, die zu Lasten des regulierten Glücksspiels gegangen ist, die staatlichen Einnahmen aus dem Glücksspielgeschäft entwickelt haben. Zwischen 1970 und 2001 hat es noch einen stetigen Anstieg bei den staatlichen Einnahmen aus dem Glücksspiel gegeben. Der jährliche Betrag stieg von 658 Millionen Euro (1970) bis auf 4,59 Milliarden Euro (2001). In den Folgejahren gingen die Einnahmen konstant und in beträchtlichem Ausmaß zurück und erreichten mit 2,86 Milliarden Euro in 2012 einen Tiefpunkt. Seit 2013 hat sich diese Entwicklung wieder umgekehrt. Für 2016 wurden staatliche Einnahmen aus legalen Glücksspielangeboten (inklusive der Einnahmen aus der Vergnügungssteuer, die den Kommunen zukommt) in Höhe von 5,675 Milliarden Euro ausgewiesen (vgl. Meyer 2018).

Der Anteil der Glücksspieleinnahmen an den Gesamteinnahmen der Bundesländer lag zwischen 2011 und 2017 jeweils bei knapp einem Prozent (vgl. dazu: Forschungsstelle Glücksspiel 2020). Dabei gab es allerdings deutliche Unterschiede zwischen den Ländern. Den Spitzenwert erreichte in 2014 Schleswig-Holstein mit 2,15 Prozent, den niedrigsten Wert verzeichnete in 2016 Bremen mit 0,37 Prozent. Die Verwendung der Mittel aus dem Glücksspiel war unterschiedlich geregelt. Neben der zweckgebundenen Verausgabung für kulturelle, sportliche und weitere soziale Zwecke stand die Vereinnahmung von Mitteln für allgemeine Haushaltszwecke. Dergestalt ergab sich eine spürbare Abhängigkeit der öffentlichen Finanzen von den Einnahmen aus dem kommerziellen Glücksspiel, die den Staat bei der Regulierung dieses Bereichs in eine ambivalente Position versetzte.

## 2.6 Sozioökonomische Aspekte der Glücksspielmärkte

Bei der üblichen ökonomischen Betrachtungsweise von Glücksspielausgaben, die ihren Niederschlag in den einschlägigen Statistiken findet, wird in aller Regel zwar zwischen den verschiedenen Glücksspielarten differenziert. Und was die Nachfrageseite angeht, finden sich entsprechende Angaben über die absolute Höhe der Ausgaben für unterschiedliche Glücksspielvarianten. Wesentliche sozioökonomische Strukturkomponenten bleiben dabei jedoch unberücksichtigt. So bleibt etwa bei den Lottostatistiken verborgen, »dass

untere Einkommensbezieher einen höheren Anteil ihres Einkommens für Lotterielose verausgaben als Bezieher höherer Einkommen. Als Steuer betrachtet stellt das Lottospiel somit eine Form der regressiven Besteuerung dar« (Beckert/Lutter 2018: 160). Es ist aber nicht nur der Fall, dass »einkommensschwache« Menschen einen höheren Prozentsatz ihres Einkommens für Lotterien verausgaben als Menschen mit höherem Einkommen. Hinzu kommt, dass die aus Steuern und Abgaben resultierenden staatlichen Einnahmen aus der Veranstaltung von Lotterien überproportional denjenigen zugutekommen, die unterproportional am Zustandekommen dieser Einnahmen beteiligt sind (ebd.).

Neben diesen sozioökonomischen Mustern des Konsums von Glücksspielen existieren auch spezifische geographische Konsummuster. Studien aus anglophonen Regionen haben aufgezeigt, dass Geldspielautomaten vor allem in Gegenden zu finden sind, in denen bevorzugt der ökonomisch weniger privilegierte Teil der Bevölkerung seinen Wohnsitz hat. Auf diese Weise sind es nicht nur die ökonomisch Anfälligsten einer Gesellschaft, die den relativ größten Anteil ihres Einkommens für Glücksspiel ausgeben, sondern die meisten Gelegenheiten zum Glücksspiel bieten sich gerade dort, wo die Geringverdiener und ethnische Minderheiten ihren Lebensmittelpunkt haben (vgl. Reith 2018: 134). Es ist zwar offen, inwieweit diese Befunde auf Deutschland übertragbar sind<sup>11</sup> und welche Auswirkungen die zunehmende Mediatisierung des Glücksspiels auf die lokale Ansiedlung von Spielhallen und Sportwettbüros hat. Gleichwohl existiert hier ein wissenschaftlicher Diskurs, der die strukturellen Bedingungen des problematischen Glücksspiels betont und geeignet ist, Diskurspositionen in Frage zu stellen, die »Glücksspielsucht« vor allem als individuelles Problem konzeptualisieren.

## 2.7 Glücksspielmärkte und die Bekämpfung der »Glücksspielsucht«

Wenn man vom Glücksspielmärkte redet, müssen im Prinzip auch die diversen Hilfseinrichtungen, Anbieter ambulanter und stationärer Therapien sowie die verschiedenen Präventionsangebote berücksichtigt werden. Seit 2008

---

11 Zumindest gibt es Hinweise darauf, dass etwa dem Marktführer im deutschen Sportwettenmarkt (Tipico) sozialstrukturelle Überlegungen bei der Standortsuche für Wettannahmestellen nicht fremd sind (vgl. DER SPIEGEL 22/2021).

ist dieses Hilfesystem für »Glücksspielsüchtige« in Deutschland ausgebaut worden und hat einen deutlichen Anstieg der Behandlungsnachfrage mit sich gebracht (vgl. Meyer 2020). Auch dieses Hilfesystem befindet sich, ähnlich wie der Staat, in einer ambivalenten Situation, hängt seine Existenz doch, zumindest zum Teil, von einem Angebot ab, das es zugleich »bekämpft«. Ein interessantes Phänomen lässt sich seit einiger Zeit in Teilen der Automatenwirtschaft beobachten. Einzelne Akteure der Branche sind im Zuge der Novellierung des Glücksspielstaatsvertrags dazu übergegangen, Tochterunternehmen zu gründen, die Präventionsdienstleistungen für Spielhallenbetreiber anbieten. Die beteiligten Unternehmen können sich auf diese Weise als engagierte Bekämpfer der »Glücksspielsucht« präsentieren und leisten damit einen Beitrag zur Gewährleistung der gesellschaftlichen und politischen Akzeptanz des gewerblichen Automatenspiels. Die Notwendigkeit zur Akzeptanzsicherung hat sich nicht zuletzt dadurch erhöht, dass der Automatenwirtschaft regelmäßig der Vorwurf gemacht wird, einen Großteil ihres Geschäfts mit »Glücksspielsüchtigen« zu machen (s. Kap. 3).

### **3. Die Diagnose »Glücksspielsucht« und die empirische Erfassung »pathologischen« Spielverhaltens**

---

»Da die Symptomatik eines pathologischen Spielverhaltens unter phänomenologischen wie auch ätiologischen Gesichtspunkten der Symptomatik einer stoffgebundenen Suchterkrankung ähnelt, hat sich im öffentlichen sowie wissenschaftlichen Diskurs in den letzten Jahrzehnten der Begriff der Glücksspielsucht (bzw. verkürzt: Spielsucht) zur Beschreibung dieses Störungsbildes zu Recht durchgesetzt.«  
*(Hayer/Rumpff/Meyer 2014: 12)*

Es existiert eine reichhaltige Literatur über das Glücksspiel, und innerhalb dieser Literatur mangelt es nicht an Schriften, die sich schon geraume Zeit vor seiner Pathologisierung mit exzessiven Formen des Spiels mit dem Glück beschäftigt haben. In England und den Vereinigten Staaten waren es im 19. Jahrhundert vor allem religiöse Stimmen, die ein Klagegedicht gegen maßloses Glücksspiel und seine als moralisch verheerend empfundenen Folgen erklingen ließen (vgl. Bernhard 2007). Das Neue an der rezenten Behandlung dieses Themas ist somit nicht die Idee des übermäßigen Glücksspiels. Neu ist vielmehr der Umstand, bestimmte Muster des Spielens und der damit verbundenen Gefühle als »Glücksspielsucht« und damit als Form einer mentalen Störung zu definieren (vgl. Collins 2006, Volberg/Wray 2007).



### 3.1 Die wissenschaftliche Anerkennung der »Glücksspielsucht«

In der Geschichte der Medikalisierung des problematischen Glücksspielverhaltens stellt das Jahr 1980 ein wichtiges Datum dar. Damals fand das »pathologische Glücksspiel« erstmals Aufnahme in das »Diagnostische und Statistische Handbuch der mentalen Störungen« (DSM), ein von der Amerikanischen psychiatrischen Gesellschaft (APA)<sup>1</sup> herausgegebenes Klassifikations-system, das Beschreibungen, Symptome und andere Kriterien für die Diagnose psychischer Störungen umfasst. Das zwanghafte Glücksspiel (»compulsive gambling«) wurde in der seinerzeit dritten Version des Handbuchs (DSM-III) der Klasse der Impulskontrollstörungen zugeordnet. Über die Ursachen dieser »Krankheit« erfuhr man dort allerdings nichts.

Dies lag allerdings an der generellen Eigenart des Handbuchs, das mentale Störungen nur klassifiziert, aber weder ihre Entstehung erklärt noch ihre Behandlung anleitet (vgl. Paris/Phillips 2013). Die Diagnose basiert auf einer Checkliste von Verhaltenssymptomen. Diese Form der deskriptiven Diagnose hatte für die Psychiatrie, die sich als Disziplin um gesellschaftliche Anerkennung bemühte, den Vorteil, dass sie sich nicht auf schwer oder nicht beweisbare Vorstellungen über die Art und die Ursachen von psychischen Erkrankungen stützen musste (vgl. Rantala/Sulkunen 2012). Aus therapeutischer Sicht war mit den einschlägigen Klassifikationssystemen der Umstand verbunden, dass unklar blieb, auf welchen therapierelevanten Ursachen die entworfenen Krankheitsbilder hätten beruhen können. Aber auch wenn die entsprechenden Diagnosen lediglich auf der Aufzählung von Symptomen und Verhaltensfolgen basierten, wurde mit ihnen der Anspruch erhoben, zwischen normalem und pathologischem Verhalten unterscheiden zu können.

Mit der Revision des DSM-III im Jahre 1987 orientierten sich im DSM-III-R die Diagnosekriterien des pathologischen Glücksspiels am Abhängigkeitsmodell. Die Kriterien basierten auf subjektiven Einschätzungen der Betroffenen über ihre Stimmungen und Motivationen (vgl. Reith 2018).

---

1 Das DSM wird seit 1952 von der APA herausgegeben und ist heute international in der Forschung und in zahlreichen Kliniken und Instituten gebräuchlich. Dieses Diagnose-manual steht in Konkurrenz zu »Kapitel V – Psychische und Verhaltensstörungen« des ICD-10 (Internationale Klassifikation der Krankheiten), für das die Weltgesundheits-organisation (WHO) verantwortlich zeichnet und dessen Schwerpunkt im Unterschied zum DSM auf einer interkulturellen Perspektive liegt.

Im Einzelnen wurden folgende Merkmale genannt: starke Vereinnahmung durch das Glücksspiel; Erhöhung der Einsätze, um das gleiche Erregungslevel zu erreichen; erfolglose Versuche, das Spielen einzuschränken oder zu beenden; Unruhe und Gereiztheit beim Versuch, das Spielen einzuschränken oder zu beenden; Spiel als Mittel zur Problemverdrängung; Versuche, Verluste rasch auszugleichen (>chasing<); Lügen zur Vertuschung der Verluste; Beschaffungskriminalität; Gefährdung sozialer und beruflicher Beziehungen; sich auf die finanzielle Beihilfe Anderer zur Ausgleichung der Verluste verlassen (vgl. Lesieur 1988). Trafen fünf oder mehr dieser Kriterien zu, dann, so die (etwas willkürlich erscheinende) Festlegung, lag pathologisches Glücksspiel vor. Eine diagnostische Einordnung als Abhängigkeitserkrankung wurde jedoch nicht vorgenommen.

Die Neuformulierung der Kriterien im DSM-IV (1994) stellte eine Kombination der Kriterien des DSM-III und des DSM-III-R dar. Strittig blieb jedoch weiterhin, um welche Form der Erkrankung es sich handelt (>nosologische Zuordnung<). Auch wenn die diagnostischen Kriterien für pathologisches Spiel in DSM-IV große Ähnlichkeiten mit den Kriterien für substanzgebundenen Abhängigkeitsstörungen aufwiesen, blieben letztere eine eigenständige Kategorie.

Bemerkenswert ist nun der Umstand, dass ein aufmerksamer Blick in moraltheologische Schriften des 19. Jahrhunderts, die seinerzeit zumindest in Amerika und in England den öffentlichen Diskurs zum problematischen Glücksspiel beherrschten, etwas Frappierendes zu Tage fördert: In den heutigen fachwissenschaftlichen Interpretationen des pathologischen Glücksspiels scheinen in großer Deutlichkeit die Bewertungen der Moraltheologen auf (vgl. Bernhard 2007). All die Kriterien, die Eingang in die moderne medizinische Literatur gefunden haben, verfügen offenkundig über historische Vorläufer. Die moralgesättigten Schriften aus vergangenen Jahrhunderten, die ein Klagelied über die dunklen und teuflischen Seiten des Glücksspiels anstimmten, haben somit Widerhall in der modernen Medizin und Psychiatrie gefunden. Was einstmals als moralisches Problem beschrieben wurde, ist dergestalt zu einem medizinisch-psychiatrischen Problem geworden. Oder anders ausgedrückt: Die medizinisch-psychiatrische Terminologie zur Beschreibung und Diagnose des pathologischen Glücksspiels basiert auf moralischen Urteilen (ebd.). Vor diesem Hintergrund scheint die These, wonach es im Laufe der Zeit zu einer Entmoralisierung der Glücksspielpolitik gekommen sei (vgl. Euchner et al. 2013), überprüfungsbedürftig.

### 3.2 Von der »Glücksspielsucht« zur »Glücksspielstörung«

Unter dem Eindruck neurowissenschaftlicher Studien und bildgebender Verfahren, die beanspruchten, eine Ähnlichkeit zwischen stoffgebundenen Süchten und der »Glücksspielsucht« nachweisen zu können, wurde dieses Krankheitsbild mit der nächsten Überarbeitung im DSM-5 (2013) in die gleiche Kategorie wie »stoffgebundene Störungen« eingruppiert.<sup>2</sup> Zugleich wurde der Begriff »gambling disorder«, also »Glücksspielstörung«, eingeführt, um die negative Konnotation »pathologisch« zu vermeiden.<sup>3</sup> Durch die Verschiebung von der Kategorie der Impulskontrollstörung zur Verhaltenssucht stieg das Interesse an der Entwicklung pharmazeutischer Behandlungsmethoden. Die entsprechende Forschungsagenda wurde von der pharmazeutischen Industrie unterstützt.

Die erstmalige Berücksichtigung einer »Verhaltenssucht« bei der Klassifikation psychiatrischer Diagnosen war wissenschaftsintern keineswegs unumstritten. Zu den prominentesten Kritikern zählte der ehemalige Vorsitzende der DSM-IV-Kommission Allen Frances. Sein zentraler Vorwurf an seine Kollegen lautete, dass aus Alltagsleiden in großer Zahl Krankheiten gemacht würden. Der Begriff der Sucht werde in einer Weise gedehnt, so dass darunter viele Formen der leidenschaftlichen Beschäftigung fallen würden. »Das Konzept der ›Verhaltenssucht‹ hat den fundamentalen Fehler, dass wir alle ›Verhaltenssüchtige‹ sind. Das wiederholte Streben nach Vergnügen ist Teil der menschlichen Natur und zu verbreitet, um als psychische Störung betrachtet zu werden« (Francis 2013: 185, eigene Übersetzung, G.M.). Mit der Erweiterung von Diagnosekategorien, so eine weitere Variante der Kritik, komme es zu einer »Verfestigung und Institutionalisierung eines rein bio-physischen Modells mit scheinobjektiven Verhaltenstaxonomien zur Beschreibung eigentlich sozialer Probleme« (Harbusch 2019: 388). Derartige Spielarten der

---

2 Die Kategorie »Substance-related and Addictive Disorders« besteht aus den beiden Untergruppen »substance addictions« und »behavioral addictions«.

3 »Es mutete fast schon wie ein kleiner klassifikatorischer Quantensprung an, dass das bisherige Kapitel der Substanzabhängigkeiten umbenannt wurde und nun auch »suchtartige Verhaltensweisen« einschloss, deren erster Vertreter die sogenannte »Gambling Disorder«, zu Deutsch Glücksspielstörung repräsentierte. Im kürzlich vorgestellten ICD-11 [der Weltgesundheitsorganisation] erfolgt die Einordnung der Glücksspielstörung ebenfalls im Kapitel der »Substanzabhängigkeiten und suchtartigen Verhaltensweisen« (vgl. Müller/Wöfling 2020: 37).

Gegendeutung haben allerdings bislang keine starke Position im Glücksspiel-diskurs erringen können.<sup>4</sup>

Das »diagnostische Netz« (Reith 2018) wurde durch das DSM-5 noch enger geknüpft. Dort wurde nämlich die Zahl der in Anschlag gebrachten Kriterien von 10 auf 9, die für die Diagnose Glücksspielstörung notwendige Zahl von 5 auf 4 reduziert (vgl. Meyer 2018).

Hält man sich an Gerda Reith (2018), dann weist der Kriterienkatalog im DSM-5 eine Besonderheit auf, die in der spezifischen Art besteht, wie dort der Umgang mit Geld thematisiert wird. Dem Verhalten in Bezug auf Geld wie Borgen und Stehlen sowie die Jagd nach dem raschen Ausgleich von Verlusten wird starke Bedeutung zugemessen. Nicht Geld, gemessen an der (absoluten und relativen) Höhe der Einsätze und der erlittenen Verluste, sondern der Kontrollverlust im Umgang mit Geld wird so zum ausschlaggebenden Kriterium für pathologisches Verhalten. Damit wird allerdings die Definition des problematischen Glücksspiels grenzenlos, denn wenn die subjektiven Gefühle über Gewinne und Verluste zum entscheidenden Kriterium für die Existenz einer Pathologie werden, dann, so Reith, kann tendenziell jede Person Probleme haben und die Unterscheidung zwischen normalem und problematischem Verhalten beginnt zu verschwimmen. Es wird noch zu zeigen sein, dass im Diskurs zur Regulierung des Glücksspiels und zur Bekämpfung der »Glücksspielsucht« die Höhe der individuellen Einsätze beim Glücksspiel neuerdings zu einer bedeutsamen Größe geworden ist (s. Kap. 10).

### 3.3 Empirische Erfassung der »Glücksspielsucht« als umkämpftes Terrain

Bei Prävalenzstudien scheint es zunächst allein darum zu gehen, die Anzahl »pathologischer« und »problematischer« Spieler in einer bestimmten Population zuverlässig zu messen und auf diese Weise eine Grundlage für die Erfassung von längerfristigen Entwicklungen zu erhalten. Zugleich werden mit den entsprechenden statistischen Daten aber die den Erhebungen zugrunde gelegte soziale Kategorie der pathologischen Spieler bestätigt und damit als Objekte der Kontrolle und Intervention definiert (vgl. Young 2007). Da

---

4 Zu einer frühen soziologischen Kritik an der psychologischen Diagnostik von Glücksspielsucht vgl. Schmid (1994).

auf diese Weise abweichendes Verhalten bestimmt wird, werden auch gesellschaftliche Normen und Wertvorstellungen reproduziert (ebd.).

Auf der Basis des DSM-Kriterienkatalogs für »pathologisches Glücksspiel« sind verschiedene Messinstrumente entwickelt worden, die alle dazu dienen, Spielerkategorien aus einer quantifizierbaren Checkliste von Symptomen zu konstruieren, die lose um Vorstellungen von Kontrollverlust und Irrationalität herum organisiert waren (vgl. Reith 2018). Gegen den Anspruch dieser Instrumente, ein objektives Bild der Glücksspielproblematik zu zeichnen, ist deshalb immer wieder Kritik laut geworden (vgl. Young 2013, Abott/Volberg 2006).

Auf Untersuchungen mit einem dieser Messinstrumente, dem South Oaks Gambling Screen (vgl. Lesieur/Blume 1987), beruhen auch die statistischen Daten der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA), auf die im deutschen Glücksspielkurs mit großer Regelmäßigkeit zurückgegriffen wird. Seit 2008 liegen aus dieser Quelle repräsentative empirische Daten zum Glücksspielverhalten und »pathologischen« Glücksspielen der deutschen Bevölkerung vor.<sup>5</sup> Die dabei ermittelten Statistiken über die Zahl der »Spielsüchtigen« unterscheiden zwischen den »problematischen« und den »pathologischen« Spielern. Für die erste Kategorie müssen weniger Diagnosekriterien erfüllt werden als für die zweite Kategorie. Auf diese Weise vergrößerte sich die Zahl derjenigen, die in den »therapeutischen Blick« (Reith 2018) gerieten.

Bei der Betrachtung der Prävalenzen im Zeitvergleich besteht ein Problem bei der Interpretation der von der BZgA erhobenen Daten darin, dass sie auf Studien beruhen, die aus methodischen Gründen nur eingeschränkt miteinander vergleichbar sind (vgl. Banz/Becker 2019: 215). Die in den Untersuchungen jeweils ausgewiesenen Prävalenzen lagen in einer relativ engen Spanne (Abb. 5).

Die 2017 durchgeführte Erhebung der BZgA, die die Bevölkerungsgruppe der 16- bis 70-Jährigen berücksichtigt, wies eine Prävalenzrate von 0,56 Prozent für die als »problematisch« geltenden Spieler und von 0,31 Prozent für die als »pathologisch« geltenden Spieler aus (vgl. BZgA 2018). In absoluten Zahlen sind das 326.000 Spieler in der Kategorie »problematisch« und 180.000 Spieler in der Kategorie »pathologisch«. »Im Vergleich mit dem Survey 2015 ist eine marginale, statistisch nicht signifikante Zunahme an Pro-

---

5 Die 2007 von Bühringer et al. vorgelegte Studie zum pathologischen Glücksspiel in Deutschland wurde bereits 2006 durchgeführt.

blemspieler/innen und geringfügige Abnahme an pathologischen Spieler/innen erkennbar. Der Bevölkerungsanteil von 0,87 % mindestens problematischer Spieler/innen liegt auf dem Niveau früherer Erhebungen. Signifikante Veränderungen sind über die Jahre nicht zu verzeichnen« (Meyer 2018: 127).

Zu ähnlichen Ergebnissen kommt auch die im Januar 2020 publizierte Studie der BZgA:

»Die Quote für problematisches Glücksspielverhalten beträgt 0,39 % (männliche Befragte: 0,68 %, weibliche: 0,10 %), für das wahrscheinlich pathologische Glücksspielverhalten 0,34 % (männliche Befragte: 0,60 %, weibliche: 0,08 %). Gegenüber dem Survey 2017 ist damit nur eine geringe, statistisch nicht signifikante Zu- bzw. Abnahme der jeweiligen Anteile zu verzeichnen. [...] Für 2019 kann für Deutschland von hochgerechnet ca. 229.000 problematisch und ca. 200.000 wahrscheinlich pathologisch Glücksspielenden ausgegangen werden. Die 2019 ermittelten Gesamtquoten für problematisches bzw. pathologisches Glücksspielverhalten liegen im Bereich vergleichbarer in Deutschland durchgeführter Studien« (Banz 2020: 10).

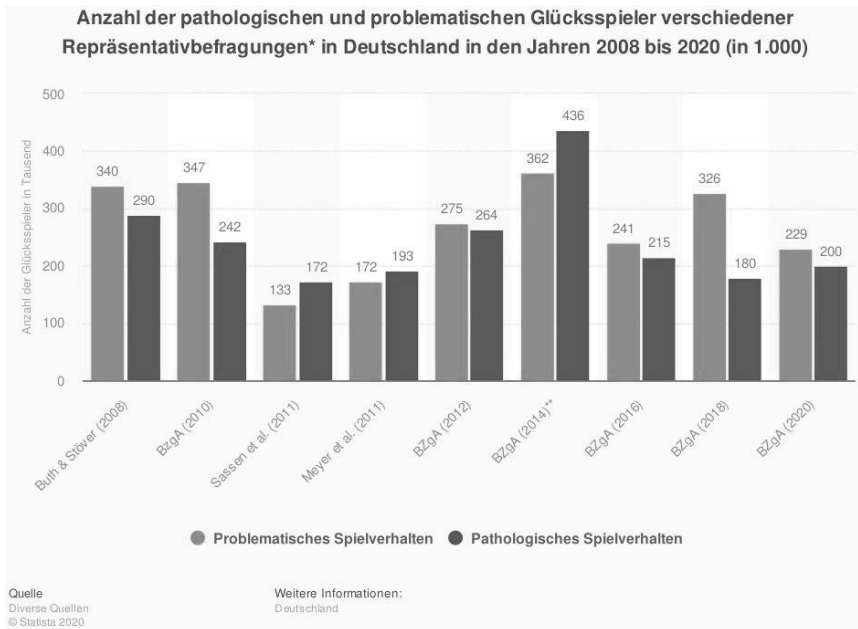
Aus diesen Zahlenreihen werden in der (fach-)öffentlichen Debatte unterschiedliche Schlussfolgerungen gezogen. Die Automatenwirtschaft liest daraus die Harmlosigkeit ihres Angebots ab und postuliert: »Über 99 Prozent spielen ohne Probleme« (AMA 2009). Kritiker der Glücksspielanbieter verweisen hingegen auf wissenschaftliche Studien, wonach die stabilen Prävalenzzahlen mit einer hohen Fluktuation bei den problematischen Spielern, der starken Rückfallanfälligkeit dieser Personen und der Nichtberücksichtigung von Neuerkrankungen zu erklären ist (vgl. Meyer 2020: 46).

Ein weiterer häufig herangezogener Bezugspunkt im öffentlichen und parlamentarischen Glücksspielsuchtdiskurs ist die Zahl der in Suchtberatungs- und Suchtbehandlungsstellen betreuten Spieler. Bis hinein in die Jahre 2013 bzw. 2014 zeigte sich in der Deutschen Suchthilfestatistik eine ständige Erhöhung der Fallzahlen (vgl. Meyer 2018). Ein Suchtexperte konstatierte für den Zeitraum zwischen 2006 und 2012 eine Steigerung bei der Zahl der Spieler, die sich an Suchtberatungsstellen gewendet haben, um 160 Prozent und führte diesen Zuwachs auf die Novellierung der Spielverordnung zurück.<sup>6</sup>

---

6 <https://www.welt.de/newsticker/news3/article108731624/Experte-Die-Automaten-Branche-lebt-von-Spielsuechtigen.html>

Abb. 5: Ergebnisse empirischer Prävalenzstudien zwischen 2008 und 2020



Quelle : <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/256885/umfrage/anzahl-der-pathologischen-und-problematischen-gluecksspieler/>

In den Folgejahren verblieben die Fallzahlen dagegen auf dem erreichten Niveau (vgl. Künzel et al. 2019).

Über die empirische Ermittlung der Prävalenzen von Glücks- und Gewinnspielen wird innerhalb der Spielsuchtdebatte gleichwohl teilweise heftig gestritten. Kritiker der »amtlichen Zahlen« bemängeln etwa an den von der BZgA regelmäßig durchgeführten Untersuchungen die fehlende statistische Signifikanz sowie die Vernachlässigung des illegalen Glücksspielangebots (vgl. Peren 2020). Dem Verfasser dieser Kritik wird umgekehrt vorgehalten, wissenschaftliche Standards zu verletzen, was von seinen Kritikern damit in Zusammenhang gebracht wird, dass seine Gutachten von der Automatenwirtschaft finanziert wurden (vgl. Banz/Becker 2019). Umstritten sind in den Auseinandersetzungen vor allem zwei Aspekte: das Gefährdungspotential des Automatenspiels im Vergleich zu anderen Glücksspielvarianten und der Anteil am Umsatz der Automatenwirtschaft, der sich problematischen/pathologischen Spielern verdankt. In Bezug auf den ersten Punkt be-

sagt die im Suchtdiskurs dominante Auffassung, dass das Automatenpiel »mit weitem Abstand das höchste Suchtgefährdungspotential« aufweist (vgl. ebd.: 212). Da die Ergebnisse der BZgA zu diesem Zusammenhang nach allgemeiner Auffassung mit Vorsicht zu interpretieren sind, wird deshalb auf die entsprechenden Ergebnisse der Befragung von Experten und Klienten in Suchthilfeeinrichtungen verwiesen (vgl. ebd.).

Kontrovers und scharf im Ton wird auch die Frage verhandelt, wie viel des Umsatzes an Geldspielautomaten vorwiegend auf Spielsüchtige zurückgeht. Die eine Seite veranschlagt diesen Anteil als überproportional hoch (Fiedler et al. 2019). So wurde bei einer Anhörung im Gesundheitsausschuss des Deutschen Bundeshauptes behauptet, dass 56 Prozent der Einnahmen der Spielhallenbranche von »Spielsüchtigen« stammten (vgl. Adam 2009, BT, AP 16/127, S. 16). Und ein Suchtexperte wurde mit der Aussage zitiert: »Die Branche lebt von den Spielsüchtigen und will ihre Geschäftsgrundlage verteidigen« (s. Fußnote 6). Die Gegenseite bestreitet die Seriosität der ins Feld geführten Daten und konstatiert, dass sich die Frage, ob »der relative Umsatzanteil krankhafter Spieler am Gesamtumsatz als zu hoch, bedenklich oder gar als verwerflich zu deklarieren ist« (Haase 2016: 405), der empirisch-wissenschaftlichen Beurteilung entziehe.

Aus all dem ergibt sich, dass die empirische Wissensbasis im Feld der Glücksspielsuchtforschung zwar seit 2007 deutlich erweitert wurde.<sup>7</sup> Zugleich ist das dabei produzierte epidemiologische Wissen Gegenstand von Deutungskämpfen, in die neben wissenschaftlichen auch wirtschaftliche Akteure verwickelt sind. Und zur allgemeinen Diskursstrategie scheint es zu gehören, dass man der jeweils anderen Seite die Wissenschaftlichkeit abspricht. Festzuhalten ist jedoch auch, dass in diesen Deutungskämpfen seit der Etablierung der epidemiologischen Forschung die Existenz der Subjektposition des pathologischen Spielers nicht mehr umstritten zu sein scheint. Indem Prävalenzstudien diese Spielerkategorie schaffen und zugleich aufweisen, wie relativ klein sie im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung ist, tragen sie dazu bei, die Suche nach den Ursachen dieser »Pathologie« auf die Ebene der betroffenen Spieler zu lenken (Young 2013). Gleichwohl stellt sich die Frage, in welcher Weise das epidemiologische Wissen in den parlamentarischen Diskurs eingeflossen ist und die Problemwahrneh-

---

7 Das gilt nicht nur für die nationale Ebene, sondern noch weit mehr für den internationalen Bereich (vgl. als Überblick: Sulkunen et al. 2018).



mungen und Lösungsstrategien der unterschiedlichen parlamentarischen Diskurspositionen beeinflusst hat.

**Teil II:**

**Mit Geld spielt man nicht,  
außer für den guten Zweck!**



#### **4. »An diesem Geld haftet eine dunkle, unheimliche, dämonische Macht«**

##### **Die parlamentarischen Spielbanken-Debatten in Bayern, im Deutschen Bundestag und in Nordrhein-Westfalen**

---

»Freitag, der 10. Mai 1985, um 18.02 Uhr, im Obergeschoss des Hauses Bahnhofstraße 74 in Garmisch-Partenkirchen: Der katholische Pfarrer Franz Sand und sein evangelischer Kollege Walter Haas segnen auf Wunsch des Bürgermeisters einen alpenländischen Neubau, der 18 Millionen Mark gekostet hat. Dann sprechen die beiden Geistlichen zwischen neun Roulette- und zwei Black Jack-Tischen ein Bittgebet. Das »Vater unser«.

Die Croupiers, die schon an ihren Arbeitsplätzen sitzen und auf den ersten Wurf der weißen Elfenbeinkugel warten, falten die Hände und stimmen ein: »Unser tägliches Brot gib uns heute«. 700 irritierte Festgäste murmeln, Cocktail-Gläser in der Hand: » ... und vergib uns unsere Schuld«. Die waben- und zeltartige Decke strahlt in orange-rotgoldenem Licht. Die leitenden Beamten der Staatlichen Lotterieverwaltung, zu der Bayerns vier Spielbanken gehören, blicken mit verklärten Gesichtern zu ihr empor: » ... und auch wir vergeben unseren Schuldigern«. Elegant gekleidete Spieler erleben göttlichen Beistand: »Führe uns nicht in Versuchung ...«.

Casino klingt zwar sehr weltgewandt, bedeutet aber nichts anderes als Häuschen. »Warum sollte nicht auch einer staatlichen Spielbank, ihrem Personal und ihren Gästen der Segen unseres Herrn mit auf den Weg gegeben werden?« fragte Bayerns Finanzminister Max Streibl (Jahrgang 1932). Jedenfalls ist Garmisch-Partenkirchen auf der Welt das erste Casino, in dem jetzt unter

dem Beistand der zwei christlichen Glaubensgemeinschaften die unberechenbare Kugel rollt, Chips klappern und Karten blitzen.« (<http://casino-tips-online.de/casino-informationen/casinos-fordern-den-fremdenverkehr>)

Dieser Bericht, der die Neueröffnung der Spielbank Garmisch-Partenkirchen im Jahre 1985 beschreibt, wirft ein bemerkenswertes Schlaglicht auf die einschneidenden Veränderungen, die die gesellschaftliche Akzeptanz des kommerziellen Glücksspiels im Allgemeinen und von Spielbanken im Besonderen in der Zeit zwischen dem Ende des 2. Weltkriegs und der Mitte der 1980er Jahre in Deutschland erfahren hat. Dass einmal Repräsentanten christlicher Glaubensgemeinschaften eine bayerische Spielbank segnen würden, war zu Beginn der 1950er Jahre, als im bayerischen Landtag die Debatten über die Konzessionierung privater Spielbanken einsetzten, nicht absehbar. Seinerzeit fanden sich noch genügend Abgeordnete, um das weitere Vordringen des öffentlichen Glücksspiels in Gestalt von staatlich konzessionierten Spielbanken zumindest vorübergehend zu verhindern. Allerdings war die Geschichte der deutschen Spielbanken schon immer wechselhaft und geprägt durch die Aufeinanderfolge von Genehmigungen und Verboten. 1868 wurde durch ein preußisches Landesgesetz und bald darauf für das Bundesgebiet die Schließung aller Spielbanken zum Jahresende 1872 angeordnet (vgl. Rombach 2018: 27). Dieses Verbot wurde erst 1933 wieder aufgehoben. Eine Konzession erhielt damals jedoch nur die Spielbank in Baden-Baden, die kriegsbedingt am 14. August 1944 ein zweites Mal geschlossen wurde. Bereits wenige Jahre nach dem Ende des 2. Weltkriegs wurden wieder öffentliche Spielbanken in Deutschland eröffnet (vgl. DER SPIEGEL 37/1988). Noch vor der Gründung der Bundesrepublik machte 1948 das rheinland-pfälzische Bad Neuenahr den Anfang. 1949 folgten Bad Homburg und Wiesbaden in Hessen, Travemünde und Westerland in Schleswig-Holstein sowie Bad Dürkheim in Rheinland-Pfalz. Das Kasino in Baden-Baden nahm 1950 den Spielbetrieb wieder auf. Die rasche Etablierung dieser Einrichtungen in beinahe allen westdeutschen Bundesländern kann als ein Indikator für den Beginn eines Wandels angesehen werden, in dessen Verlauf das kommerzielle Glücksspiel in der Gesellschaft immer allgegenwärtiger geworden ist und seine imaginative Wirkung auf weite Teile der Bevölkerung, aber auch auf die politischen Entscheidungsträger zugenommen hat.

Die Einstellung einer Gesellschaft zum öffentlichen und kommerziellen Glücksspiel gibt immer auch Auskunft über die kulturelle Wirklichkeit und damit auch über die jeweils vorherrschenden gesellschaftlichen Moralvorstel-

lungen. Bei den Auseinandersetzungen zur Einführung bzw. zum Verbot von öffentlichen Spielbanken, die in der unmittelbaren Nachkriegszeit in einigen Landtagen und im Bundestag geführt wurden, traten deutliche Unterschiede in diesen Vorstellungen zu Tage. Gestritten wurde wesentlich darum, ob die Konzessionierung von Spielbanken moralisch vertretbar sei oder nicht. Dabei trafen unterschiedliche Moralvorstellungen aufeinander, die auch für das Verständnis der gegenwärtigen Diskussionen zur Regulierung des Glücksspiels von Belang sind. Im Folgenden werden diese frühen parlamentarischen Debatten im Landtag in Bayern und im Bundestag rekonstruiert und anschließend mit der Behandlung der Spielbankenfrage im Landtag von Nordrhein-Westfalen kontrastiert, die dort erst Ende der 1960er Jahre auf der Agenda stand. Mitte der 1970er Jahre wurden dann im Düsseldorfer Landtag die gesetzlichen Grundlagen für die Zulassung von Spielbanken in diesem Bundesland geschaffen.

Eine Analyse dieser Parlamentsdebatten kann verdeutlichen, dass es bei der Entscheidung über die Zulassung von Spielbanken um mehr gegangen ist als nur um das Verbot oder die Erlaubnis *dieser* Form des organisierten Glücksspiels. Spielbanken waren ein wesentlicher Baustein der zunehmenden Diffusion des Glücksspiels in der Gesellschaft. Damit einhergehend etablierte sich ein sozialer Handlungstyp, den man als »riskanten Konsum« bezeichnen könnte und dessen Verbreitung dazu beitrug, den Staatsbürger nicht mehr allein in seiner Rolle als Produzent wahrzunehmen, sondern auch in seiner Rolle als Konsument, mit der die Vorstellung von Entscheidungsfreiheit verbunden war. Bei der Spielbanken-Debatte der 50er Jahre standen aber nicht nur Fragen nach dem veränderten Stellenwert des Konsums und der Konsumenten zur Diskussion, sondern auch Fragen nach den Grundlagen der Gesellschaftsordnung und des gesellschaftlichen Zusammenhalts, nach dem Stellenwert der individuellen Entscheidungs- und Willensfreiheit sowie nach einer maßgeblichen moralischen Autorität und damit nach der Funktion des Staates und dem Verhältnis von Staat und Kirche.

#### **4.1 Auferstanden aus Ruinen: Die Debatte über die Zulassung von Spielbanken in den 1950er Jahren**

Die Entscheidung über eine Konzessionierung von Spielbanken oblag im Nachkriegsdeutschland im Prinzip der Exekutive der einzelnen Bundesländer. Ein Parlamentsbeschluss war in dieser Frage nicht notwendig.

Gleichwohl fanden in einigen Landtagen entsprechende Debatten statt. Besondere Beachtung verdient dabei der Bayerische Landtag, in dem die Spielbankenfrage seit Anfang der 1950er Jahre sogar mehrfach auf der Tagesordnung stand. Ebenfalls von Bedeutung für die Rekonstruktion der Spielbankendebatte ist die 1952 im Deutschen Bundestag geführte Auseinandersetzung über einen Antrag zum »Verbot der Spielbanken«, der von einigen CDU-Abgeordneten eingebracht worden war.

#### 4.1.1 Die Initiative der bayerischen Fremdenverkehrsorte

Anlass für die sehr ausdauernde Debatte, die im Bayerischen Landtag seit 1950 wiederholt geführt wurde, war der Antrag einiger bayerischer Kurorte auf Zulassung von öffentlichen Spielbanken. Dieses Ansinnen wurde vom Landtag am 23. Juli 1952 denkbar knapp mit 74 gegen 74 Stimmen zunächst noch abschlägig beschieden. (Für die Annahme des Antrags wäre eine Mehrheit erforderlich gewesen). Nach der Niederlage der CSU bei den Landtagswahlen im Dezember 1954 und der Bildung einer Regierung unter Ausschluss der CSU wurde das Anliegen der Kurorte erneut auf die Tagesordnung gesetzt. Am 21. April 1955 entschied sich das bayerische Parlament in namentlicher Abstimmung mit 92 zu 79 Stimmen bei 16 Enthaltungen für die Errichtung von Spielbanken im Freistaat. Schon wenige Monate später wurden Spielbanken in Garmisch-Partenkirchen, Bad Reichenhall und Bad Kissingen eröffnet. Zwei Jahre später kam noch Bad Wiessee hinzu. (Ein Sonderfall stellte Lindau am Bodensee dar, das bereits 1950 über eine Spielbank verfügte, zu dieser Zeit aber noch nicht zu Bayern gehörte.)

Im Februar 1961 beschloss der Bayerische Landtag mit CSU-Mehrheit, die Spielbanken wieder zu schließen. Vorausgegangen waren juristische Auseinandersetzungen, deren Anlass erhebliche Unregelmäßigkeiten bei der Erteilung der privaten Konzessionen waren. Einigen Politikern kostete ihre Verwicklung in die bis zum heutigen Tag nicht restlos aufgeklärten Vorgänge Karriere und Freiheit.<sup>1</sup> Der parlamentarische Schließungsbeschluss wurde jedoch nie vollzogen, und 1965 verstaatlichte der Freistaat die Spielkasinos, wobei die privaten Konzessionäre und Gesellschafter abgefunden wurden.

---

1 Im Zuge der sogenannten Spielbank-Affäre wurde gegen Minister der Bayernpartei der Vorwurf der Bestechlichkeit bei der Konzessionierung von Spielbanken erhoben. Der Vorsitzende der Bayernpartei, Joseph Baumgartner, wurde wegen Meineids zu zwei Jahren Zuchthaus verurteilt.

In relativ kurzer Zeit wurde somit aus der moralisch hochgradig umstrittenen Institution Spielbank eine in staatlicher Regie organisierte Veranstaltung. Diese Form der Institutionalisierung war ungewöhnlich. Oder wie der Bund der Steuerzahler in einem Schreiben an das Finanzministerium in München schrieb: »Nur zwei Staaten gibt es auf der Welt, die selbst Spielbanken betreiben, nämlich Bayern und die Sowjet-Union.« In allen anderen Ländern sei dieses Gewerbe entweder verboten oder es werde privaten Unternehmern überlassen (vgl. DER SPIEGEL 11/1965, S. 72).

#### 4.1.2 Verbotsantrag im Bundestag

Im Jahre 1952, und damit zur gleichen Zeit als im Bayerischen Landtag die Entscheidung über die staatliche Erlaubnis von Spielbanken anstand, diskutierte der Deutsche Bundestag über ein Spielbankenverbot. Der entsprechende Gesetzentwurf<sup>2</sup> war durch einen CDU-Bundestagsabgeordneten mit Unterstützung eines großen Teils seiner Fraktion eingebracht worden. Dieses Ansinnen löste zwar diverse Aktivitäten unter den betroffenen Akteuren aus. Dem Verbotsantrag blieb jedoch (letztlich aus sachfremden Gründen) ein Erfolg verwehrt.

»Ein Unterausschuß klärte monatelang die damit zusammenhängenden Fragen. Die Länder, einmal aus Kompetenzgründen, dann aber auch mit Rücksicht auf die ihnen zufließenden Steuern, wurden nervös und einigten sich auf einen Spielbankenstopp: neue Spielbanken sollten nicht mehr errichtet werden, wurde in einer Referentenvereinbarung der Länder festgestellt, die dann dem Bund notifiziert wurde. Die Spielbanken ihrerseits investierten erhebliche Mittel in Rechtsgutachten, um zu beweisen, daß ein Verbot nicht nützlich und sogar verfassungswidrig, jedenfalls aber Sache der Länder sei und daher vom Bundestag nicht beschlossen werden könne.

---

2 Dass sich der Bundestag überhaupt mit dieser Frage befasste, erklärt sich durch den Umstand, dass der eingebrachte Gesetzentwurf eine Strafgesetzänderung zum Gegenstand hatte. In § 284, Absatz 1 des Strafgesetzbuches heißt es: »Wer ohne behördliche Erlaubnis öffentlich ein Glücksspiel veranstaltet [...], wird mit Gefängnis bis zu zwei Jahren und mit Geldstrafe oder mit Geldstrafe bestraft.« Der Entwurf sah vor, die Worte »ohne behördliche Erlaubnis« zu streichen. Da eine Änderung des Strafgesetzes Angelegenheit des Bundes war, hätten die Spielbanken im Falle der Annahme des Verbotsgesetzes zum 31.12.1952 ihren Betrieb einstellen müssen, auch wenn das Recht zur Zulassung von Spielbanken bei den Innenministern der Bundesländer lag.



Vielleicht wäre es trotzdem dazu gekommen, aber die Ausschußberatungen dauerten zu lange, der erste Bundestag schloß seine Pforten, ehe es zur Abstimmung kam« (DIE ZEIT, Nr. 18/1955).

## 4.2 Konkurrierende Diskurspositionen in den parlamentarischen Nachkriegsdebatten

In den hier betrachteten parlamentarischen Auseinandersetzungen über die Zulassung öffentlicher Spielbanken lassen sich zwei konkurrierende Diskurspositionen unterscheiden. Die eine Position war glücksspielaffirmativ und wollte das Glücksspiel als eine in der Bevölkerung weit verbreitete und deshalb normale Aktivität verstanden wissen. Sie kann deshalb als Teil eines *Normalitätsdiskurses*<sup>3</sup> verstanden werden, der, wie gezeigt werden soll, bis in die Gegenwart hineinreicht (s. Kap. 10, Abb. 6.). Die zweite Diskursposition war glücksspielkritisch und hob das Gefährdungspotential des kommerziellen Glücksspielangebots hervor. Sie wird deshalb dem *Gefährungsdiskurs* zugerechnet, der sich ebenfalls bis in die heutige Zeit nachzeichnen lässt (s. ebd.). Im Folgenden sollen die einschlägigen Argumente und Gegenargumente, die in der Spielbankendebatte vorgebracht wurden, rekonstruiert werden. Darüber hinaus soll gezeigt werden, dass auch innerhalb der beiden konkurrierenden Diskurspositionen wichtige Unterschiede existierten.

Die argumentative Frontstellung zwischen den Pro- und den Contra-Argumenten zur Frage einer Erlaubnis von öffentlichen Spielbanken wurde aus Anlass der 181. Sitzung des Bayerischen Landtags am 27. September 1950 in knapper Form vom damaligen bayerischen Innenminister dargelegt, der die Situation aus der Sicht der Landesregierung referierte:

»Die Regierung hält die wirtschaftlichen und finanziellen Gesichtspunkte, die zugunsten der Errichtung der Spielbanken immer vorgebracht werden, nicht für ausschlaggebend genug, um die anderen Gesichtspunkte, die gegen die Errichtung der Spielbanken ins Feld geführt werden, zu übertreffen. Sie ist vielmehr der Meinung, daß die Spielbanken wegen ihres verderblichen Einflusses auf die Moral nicht genehmigt werden sollen. [...] Die Re-

---

3 Hier ist bewusst nicht von einem »Normalisierungsdiskurs« die Rede, da Normalisierung« (Link 2012) zur Bestimmung des Normalen auf statistische Dispositive (Foucault) Bezug nimmt, also auf der »Basis statistischer Verdattung« (ebd.: 354) beruht. Diese Bedingung war bei der Regulierung des Glücksspiels lange Zeit nicht gegeben (s. Kap. 3).

gierung glaubte weiter, daß sie die Spielbanken nicht zulassen könne, weil sie die sozialen Gegensätze nicht besonders herauskehren und noch stärker ins öffentliche Blickfeld rücken wollten. Dieser soziale Gegensatz – Luxus einerseits, Heimatvertriebene, Ausgebombte, Heimkehrer, Arbeitslose andererseits, – ist noch nicht genügend berücksichtigt« (Ankermüller 1950, LT-BY, PlPr. 181, S. 993).

Moralische Bedenken und die desintegrativen Wirkungen der Sichtbarmachung sozialer Ungleichheit einerseits, wirtschaftliche und finanzielle Vorteile andererseits, so stellten sich aus der Regierungsperspektive die beiden Pole der argumentativen Auseinandersetzungen um die Zulassung von Spielbanken in Bayern dar. Bei genauerer Analyse zeigt sich allerdings, dass es verkürzt wäre, den Glücksspieldiskurs auf einen Gegensatz zwischen Moral einerseits und finanzpolitischer Nützlichkeit andererseits zu reduzieren. Auch auf Seiten der Zulassungsbefürworter fanden sich Versuche, einen Moralbegriff zu formulieren, der sich in spezifischer Weise auf die Grundauffassungen der christlichen Moral berief (vgl. Bezold 1961, LT-BY, PlPr. 81, S. 2510). Den moralischen Standards der christlichen Religionen kam somit in der parlamentarischen Debatte eine wesentliche Orientierungsfunktion zu, zugleich waren sie aber Gegenstand von anhaltenden Deutungskämpfen.

Zunächst zur spielbankenaffirmativen Argumentation. Die darinvorgebrachten Argumente waren nicht durchweg neu. Sie entstammten zumindest teilweise einem Repertoire, das bereits in einer früheren historischen Situation zur Anwendung gekommen war.

#### 4.2.1 Die spielbankenaffirmative Argumentation

Die zum Teil sehr leidenschaftlich geführten Kontroversen über die Zulassung von Spielbanken fielen in eine Zeit, in der bereits andere Formen des Glücksspiels eine große Anhängerschaft gefunden hatten und entsprechende Umsatzzahlen aufwiesen. Neben den Wetten auf den Ausgang von Pferderennen erfreuten sich Lotterien und insbesondere das Fußballtoto einer wachsenden Beliebtheit. Manch ein Parlamentsmitglied sah angesichts der Nutzung des bereits vorhandenen Glücksspielangebots durch weite Teile der Bevölkerung den moralischen Widerstand gegen das Glücksspiel längst überwunden.

»Man führt da einen Kampf gegen einen Gegner, der gar nicht mehr da ist, wenn man die Sache immer mit moralischen Gründen abtun will. Wenn wir uns die Dinge ehrlich vor Augen führen, dann müssen wir doch zugeben,

dass im Volk schon sehr viel gespielt wird und die Möglichkeit geboten ist, mit Einsätzen in jeder Höhe zu spielen. Ich denke nur daran, welche Umsätze beim Toto des Pferdesports erzielt werden. Es sind da schon ganze Vermögen verspielt worden. Niemand alteriert sich darüber, und man nimmt die Einnahmen, die aus dem Pferdesport-Toto stammen, gerne an. Genauso ist es heute auch beim Fußball-Toto. Auch hier ist die moralische Front bereits durchbrochen« (Kübler 1950, LT-BY, PlPr. 181, S. 981).

Das Plädoyer für die Zulassung öffentlicher Spielbanken berief sich aber nicht nur auf längst in der Bevölkerung verankerte Konsumgewohnheiten, sondern es stützte sich wesentlich auf wirtschaftliche und finanzielle Argumente. Verwiesen wurde auf die Probleme der bayerischen Fremdenverkehrsorte und die erheblichen sozialen und wirtschaftlichen Probleme, vor die sich der Staat im Nachkriegsdeutschland gestellt sah. Vor allem der soziale Wohnungsbau galt im Rahmen der Anstrengungen zum Wiederaufbau und angesichts der Existenz eines konkurrierenden Gesellschaftssystems im Ostteil Deutschlands als ein besonders kritisches politisches Handlungsfeld. Nur durch eine Lösung der drängenden Wohnungsfrage sei es möglich, die Loyalität der Bevölkerung zur westlichen Gesellschaftsordnung aufrechtzuerhalten. Die Gewinnung von zusätzlichen Mitteln für die Errichtung dringend benötigter Wohnungen wurde zu den gewichtigsten Vorteilen einer Erlaubnis von Spielbanken gezählt. Außerdem erwartete man eine Belebung des Fremdenverkehrs, da der Anziehungskraft ausländischer und außerbayerischer Kasinos nunmehr ein lokales Angebot entgegengesetzt werden könnte. Kaum eine Stellungnahme für die Erlaubnis von Spielbanken kam ohne den Hinweis aus, dass andere Bundesländer und andere Staaten den Spielwilligen ein entsprechendes Angebot bereits präsentieren würden und es deshalb nicht einsehbar sei, ein Abwandern »spielwilliger Gelder« tatenlos hinzunehmen.

Zur Unterstützung dieser Argumentation wurde die Begründung des Spielbankengesetzes von 1933 herangezogen. Dieses Gesetz, das bereits vor der Machtergreifung der Nationalsozialisten diskutiert wurde, setzte zwar enge Grenzen für die Zulassung einer öffentlichen Spielbank, indem diese nur Kurorten mit einer bestimmten Mindestzahl an jährlichen Kurgästen vorbehalten blieb. Die Argumente in der Gesetzesbegründung wurden jedoch zur Legitimierung für die neuerliche Zulassung öffentlicher Spielbanken herangezogen (vgl. zum Folgenden: Eberhard 1951, LT-BY, PlPr. 183, S. 747).

Der Ausgangspunkt des Argumentationsmusters war die Feststellung, dass es noch nirgendwo auf der Welt gelungen sei, ein Verbot öffentlichen

Glücksspiels durchzusetzen. Unerlaubtes Glücksspiel hinter verschlossenen Türen habe es trotz eines Verbots zu allen Zeiten gegeben. Die Ursachen für diesen Umstand wurden im »Trieb zum Spiel« und der »Freude am Spiel« gesehen. Daraus wurde geschlussfolgert, dass sich einer verantwortlichen Regierung niemals die Frage stelle, ob Glücksspiele überhaupt veranstaltet werden sollten oder nicht. Die Frage sei vielmehr, ob dem existierenden Spieltrieb nur in »verbotenen Spielhöllen« nachgegangen werden könne oder nicht besser im »Rahmen staatlich konzessionierter und schärfstens überwachter Spielbanken«. Im ersten Fall bestünde die Gefahr des Betrugs und »sinnloser Konflikte mit der Justiz«. Außerdem bestehe die Möglichkeit, dass der Spieltrieb hier zum »Ausbeutungsobjekt einiger dunkler Existenzen« werde, die damit »unerhörte Vermögen« an der Steuer vorbei verdienten. Im zweiten Fall hingegen werde eine einwandfreie und geordnete Durchführung des Spiels ermöglicht und Gewinne flössen zum weitaus größten Teil der öffentlichen Hand zu und seien einer genauen Kontrolle der Finanzämter unterworfen. Mit der Zulassung von öffentlichen Spielbanken wurde darüber hinaus die Erwartung verknüpft, dass die »Spiellustigen« auf ihre bisher im Verborgenen geübte und ständig von Strafe bedrohte Tätigkeit verzichten würden und dass Spieler, die bislang ins Ausland ausweichen mussten, in die heimische Umgebung zurückkehrten.

Der »Spieltrieb« wurde im Rahmen der spielbankenaffirmativen Argumentation als biologische Eigenschaft des Menschen verstanden und dergestalt naturalisiert und der Sphäre des Unmoralischen entzogen. Eine Differenzierung zwischen Spiel und Glücksspiel erfolgte dabei nicht. Auf der Basis dieser Argumentation stellte sich für eine Regierung nur noch die Frage, ob sie dem illegalen Spielgeschehen tatenlos zusieht oder selbst für einen kontrollierten Spielbetrieb sorgt. Mit der letzteren Option wurde die Erwartung verknüpft, nicht nur den »Spielhöllen« den Boden zu entziehen und damit einen moralisch fragwürdigen Ort des Spiels zu beseitigen, sondern zugleich den Spielwilligen die Teilnahme an einem sicheren Spielbetrieb zu gewährleisten, aus dem sich Einnahmen für öffentliche Zwecke generieren lassen, die andernfalls nicht erzielt werden könnten.

Aus der Perspektive der Befürworter einer Spielbankenkonzessionierung stellten die Gewährleistung einer staatlichen Kontrolle des Spielbetriebs und die Ausschaltung der sogenannten Spielhöllen die notwendigen Voraussetzungen für die Erschließung einer neuen Einnahmequelle der öffentlichen Hand dar. Die Verwendung dieser Erträge für die Bewältigung sozialer Aufga-

ben war das entscheidende Rechtfertigungsargument für die Zulassung von Spielbanken.

»Wenn durch die Spielbanken Einnahmen für Staat und Gemeinden sichergestellt sind, wenn diese Einnahmen für soziale Zwecke verwendet werden, so hat doch diese Einrichtung ein gutes und schönes Ziel und kann schon deshalb nicht verwerflich sein. Wenn zum Beispiel in einer Gemeinde [...] Wohnungen gebaut werden, die sonst nicht gebaut werden könnten, so kann doch nicht abgeleugnet werden, daß wirklich in einem christlich-sozialen Sinn gehandelt worden ist« (Lang 1951, LT-BY, PIPr. 27, S. 761).

Hier galt also das Motto: Gut ist, was nützt. Das Sittliche wurde mit dem Nützlichen gleichgesetzt. Darüber hinaus wurde in der Einrichtung von Spielbanken eine Möglichkeit gesehen, dem Staat bislang unrechtmäßig vorenthaltene Gelder abzuschöpfen. Dahinter stand die Annahme, dass die Spielbanken vorwiegend von einer Klientel aufgesucht würden, die sich nicht durch Steuerehrlichkeit bzw. durch eine kreative Ausnutzung der bestehenden Steuergesetze auszeichnete.

Die Gegner einer Spielbankenkonzessionierung hielten diese Auflistung von Vorteilen allerdings für wenig überzeugend. Sie setzten auf die Überzeugungskraft einer christlich-moralischen Gegenargumentation.

#### **4.2.2 Die spielbankenkritische Argumentation**

Der (moralische) Zweck heiligt keinesfalls die (unmoralischen) Mittel. Das war im Kern der Standpunkt der Spielbankengegner:

»Die Beibringung von Geldern für irgendwelche Zwecke kann nicht unabhängig von der Quelle geschehen, aus der man die Gelder holt. Der Grundsatz ›non olet‹ darf auch nicht auf die Mittel angewendet werden, die man für den Wohnungsbau freibekommen will« (Hundhammer 1951, LT-BY, PIPr. 27, S. 762).

Allerdings fällt bei einer Analyse der entsprechenden Debattenbeiträge auf, dass oftmals nicht explizit ausbuchstabiert wurde, auf welchen Moralbegriff sich die geübte Glücksspielkritik eigentlich bezog. Die Argumentation verblieb häufig auf einer abstrakten und zugleich unspezifischen Ebene und/oder nahm die Form einer appellierenden Selbstvergewisserung an.

»[E]s geht bei den Spielbanken letzten Endes um unsere christlichen Grundsätze. Wenn wir ein christlich orientiertes Land und ein christlich orientierter Staat sein wollen, dann dürfen wir unsere christlichen Grundsätze nicht immer über den Haufen werfen« (Bickleder 1950, LT-BY, PIPr. 181, S. 978).

Vollkommen offen blieb hier, von welchen »christlichen« Ideen eigentlich die Rede war und worin genau das diesbezügliche Gefährdungspotential von Spielbanken bestand. Auch der Verweis auf eine einschlägige Stellungnahme der evangelischen Kirche kam ohne eine Explikation aus:

»Der Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland hat am 6. September 1949 zu der Spielbankfrage Stellung genommen. Er hat klar und eindeutig die Spielbanken verworfen. Das deutsche Volk — so wird in dieser Äußerung festgestellt — befindet sich nach dem Zusammenbruch des Dritten Reiches in all seinen Schichten wirtschaftlich und moralisch in einer so gefährlichen Lage, daß jede Duldung oder irgendwie geartete Förderung von Spielbankbetrieben in deutschen Städten als verantwortungslos bezeichnet werden muß. Die aus Spielbanken erzielten Steuergewinne und die aus dem Spiel gewonnenen Gelder dürfen die Gewissen nicht betäuben« (Bausch 1952, LT-BT, PIPr. 193, S. 8290).

Worin der sittliche und ethische Gesichtspunkt bestand, dessen Betrachtung das Verbot von Spielbanken begründen sollte, blieb unausgeführt. Es hat den Anschein, dass diese Unbestimmtheit keinesfalls zufällig war. Den Beteiligten war anscheinend durchaus bewusst, dass hier ein interpretativ umkämpftes Feld vorlag, auf dem recht unterschiedliche Ansichten gedeihen konnten:

»Daß Moral ist und sein muß – darüber gibt es unter gesitteten Menschen keinen Streit. Was aber im einzelnen Moral ist, unterliegt dem Streit der Menschen, insbesondere auch der Gelehrten, die sich mit dieser Frage katecheten befassen. Absolute Gültigkeit kann nur der Dekalog in Anspruch nehmen. [...] Wer sich anheischig macht, menschliches Tun moralisch zu untersuchen und zu bewerten, muß jeweils auf diese unbestrittenen Normen zurückgehen. Auf dem Wege dorthin, sei es auf dem der Analyse oder der Deduktion, gehen eben die Meinungen der Gelehrten, die man Moraltheologen nennt, auseinander« (Lacherbauer 1952, LT-BY, PIPr. 102, S. 2591).

Eine Strategie von moralisch motivierten Debattenbeiträgen gegen die Zulassung von Spielbanken bestand in der Schilderung von Einzelschicksalen, aus denen dann eine Gefährdung der gesamten Gesellschaft abgeleitet wur-

de. Zugleich wurde dabei der Staat als diejenige Institution adressiert, von der erwartet wurde, sich dieser Gefährdung entgegenzustellen:

»Das Spiel in Spielbanken verdirbt die Persönlichkeit. Sittliche Gründe sprechen dafür. Ich habe im Herbst einer jungen Frau beistehen müssen, die durch Spieleidenschaft so ins Elend gesunken war, daß es schwierig für sie war, sich wieder zurechtzufinden. Dadurch habe ich Gelegenheit gehabt, in diese Hölle – kann man ruhig sagen – von sittlichem Verderb hineinzublicken. Nicht nur die menschliche Persönlichkeit, sondern auch die Familie, auch die menschliche Gesellschaft werden dadurch gefährdet. Der Staat hat kein Recht, solche Dinge zu konzessionieren. Er ist dazu da, den Einzelnen, die Familie, die Gesellschaft zu schützen. Er ist für das Wohl des Volkes verantwortlich, aber nicht dazu da, diese Spielbanken zu konzessionieren« (Weber 1952, BT, PlPr. 193, S. 8287).

Flankiert wurde diese Argumentation mit dem Hinweis auf die »Sündhaftigkeit« der vom Staat durch den Spielbankenbetrieb erzielten Einnahmen:

»Und ich sage Ihnen noch ein anderes: das Geld, das so gewonnen wird, von dem man diese Dinge schafft, ist ein Sündengeld! (Sehr richtig! in der Mitte. — Lebhaftige Gegenrufe.) — Ja, ich wiederhole es noch einmal: ein Sündengeld, und an diesem Geld haftet eine dunkle, unheimliche, dämonische Macht! (Sehr richtig! in der Mitte.) Unsere Bundesrepublik sollte *dieses* Geld für gemeinnützige Zwecke gar nicht besitzen wollen« (ebd., Hervorhebung im Original).

Der Begriff des »Sündengeldes« kann als Verweis darauf verstanden werden, dass der Staat Einnahmen aus einer Aktivität generieren wollte, die moralisch zu verurteilen war. Und moralisch zu verurteilen war sie deshalb, weil dem Geld aus Spielbanken eine »dunkle, unheimliche, dämonische Macht« zugeschrieben und dafür verantwortlich gemacht wurde, dass eine Beteiligung am Glücksspiel unabweislich zu sündhaftem Verhalten und ins soziale Elend führen würde. Mobilisiert wurde dergestalt ein Topos, der auf die Anfänge des Christentums zurückgeht. Die Worte, wonach der Teufel das Glücksspiel erfunden hat, werden dem Kirchenvater St. Augustinus zugeschrieben (vgl. Binde 2007). Dem Glücksspiel wurden übernatürliche Kräfte attestiert, mit denen teuflische Konsequenzen einhergehen. Diese Konsequenzen umfassten sowohl bestimmte Handlungen, wie etwa kriminelle Aktivitäten, Gotteslästerung, Betrug und Schwindelei, als auch die möglichen Folgen dieser Handlungen, wie etwa Bankrott, Gefängnis oder gar der Galgen.

Eine andere Form der von christlichen Werten geprägten Kritik an der Zulassung von Spielbanken stand in der Tradition des asketischen Protestantismus und der von ihm vertretenen Arbeitsethik. In dieser Kritikvariante amalgamieren moralische/ethische und soziale/gesellschaftliche Gesichtspunkte:

»Aber auch vom sozialen Standpunkt aus gesehen sind Spielbanken abzulehnen. Wie aufreizend wirkt es auf alle sozial bedrängten Schichten, aber auch auf alle Leute, die ihr Brot mit ehrlicher Arbeit verdienen, sehen zu müssen, daß reiche Leute in den Spielbanken verschwenderisch mit dem Geld umgehen und oft in einer Nacht Tausende auf den Kopf schlagen. [...] Wir sollten das Lob der Arbeit singen. Im Schweiß deines Angesichts sollst du dein Brot essen! Wer nicht arbeiten will, der soll auch nicht essen! Und: Der Arbeiter ist seines Lohnes wert! Hier liegt die Grundlage aller sozialen Ethik. Die Spielbank ist aber ein Fleisch gewordener Hohn auf die ehrliche Arbeit« (Bausch 1952, BT, PIPr. 193, S. 8289).

Angesprochen wurden in dieser Kritik zwei miteinander verknüpfte Aspekte. Zum einen wurde auf die bedenklichen Wirkungen des »Geltungskonsums« (Thorstein Veblen) auf die bestehende Sozialordnung aufmerksam gemacht. Übermäßiger Reichtum und seine Zurschaustellung galten als anrühlich. Zum anderen wurde die Erfüllung weltlicher Aufgaben in Form der Arbeit als moralische Leistung bewertet, die jeder sozialen Ethik zugrunde liegen müsse. Die demonstrative Verschwendung von Geld im Rahmen von Spielbanken unterminiere diese ethische Grundlage. Gerahmt wurde diese Einschätzung durch die zeitdiagnostische Behauptung einer dramatischen Erschütterung des ethischen und moralischen Gefüges der Gesellschaft. Als Zeichen dieses Verfalls wurde nicht nur die fehlende Wertschätzung »ehrlicher Arbeit« gewertet, sondern auch der in der Bevölkerung verbreitete Drang, ohne Arbeit möglichst schnell reich zu werden.

»Die Zeit des moralischen Verfalls hat auch eine andere Erscheinung mit sich gebracht: Viele Leute können es nicht mehr erwarten, reich zu werden. Während es früher das Ansehen des anständigen Bürgers erforderte, 30 bis 40 Jahre angestrengt zu arbeiten, um sich dann in den 50er und 60er Jahren einer gewissen Wohlhabenheit zu erfreuen, können die Leute heute keine 3 oder 5 Jahre mehr warten, reich zu werden. Und noch größer ist die Anzahl derjenigen, die meinen, sie könnten es über Nacht, und die deswegen glauben, an die Stelle ehrlicher Arbeit den Zufall setzen zu können. [...] [D]as ist



eine Glücksrittere, die in unserem Volke Platz gegriffen hat, daß man nur sagen kann: Die Zukunft sieht für uns düster aus, wenn diese Dinge sich nicht ändern« (Hoegener 1952, LT-BY, PlPr. 102, S. 2581).

Beklagt wurde somit das »Streben nach mühelosem Gewinn«, das außerordentlich weit verbreitet sei. Zwischen dieser unerwünschten Orientierung und dem Angebot an Glücksspielen wurde ein unmittelbarer Zusammenhang unterstellt. Kritisiert wurde der Umstand, dass »die Spielbank den Drang fördere, ohne Arbeit möglichst rasch reich zu werden« (Greib 1955, LT-BY, PlPr. 15, S. 358). Daran wurde die Frage angeschlossen, ob

»es der Staat auch verantworten könne, diese Tendenz, die sich auch beim Toto und den Lotterien zeige und die die Menschen in ein Traumland führe, zu stärken. Die Grundtendenz der Spielbanken, ohne Arbeit zu Wohlstand zu kommen, gehe an die Staatsmoral heran« (ebd.).

»Weite Teile unseres Volkes ziehen der ehrlichen Arbeit irgendeinen anderen mühelosen und raschen Weg, zu Einkommen und Reichtum zu gelangen, vor. Man sollte dieses Streben nicht noch von seiten des Staates durch konzessionierte Spielbanken unterstützen« (Meixner 1952, LT-BY, PlPr. 102, S. 2593).

Es stellt sich allerdings die Frage, welche Teile der Bevölkerung hier eigentlich adressiert wurden. So wurde zwar angenommen, dass die arbeitende Bevölkerung, also Arbeiter, »kleine Angestellte« und Beamte wohl kaum den Weg in die Spielbanken finden würden. Es seien die »sogenannten reichen Leute, die man dort um ihr überflüssiges Geld bringen will, die reichen Leute, die sich langweilen und sich deshalb dem Spielbetrieb hingeben« (Hoegner 1952, LT-BY, PlPr. 102, S. 2581). Zugleich wurden jedoch auch Beispiele geschildert, bei denen Angestellte Gelder veruntreuten oder »Familienväter« ihr Gehalt verspielten, weil sie in der Spielbank die Chance sahen, ihre soziale Situation rasch zu verbessern. »Das sind die Leute, die hingehen und dann unglücklich werden« (ebd., S. 2582).

Die Argumentation der Spielbankengegner bewertete das potentielle Unglück, das den Spielern durch den Kasinobesuch widerfahren konnte, höher als die Vorteile, die sich durch die Abschöpfungsmöglichkeiten bei der reichen Klientel ergaben. Zudem wurde ein erheblicher moralischer Schaden befürchtet, der sich aus dem Verhalten von Leuten ergibt, »die sich dem Müßiggang hingeben und das zum Teil erschwandelte Geld verprassen und ver-

geuden können« (ebd.). Deshalb sei es »nicht Aufgabe des Staates, Geld aus solchen, manchmal sehr trüben Quellen zu schöpfen« (ebd.). Zu Tage trat hier ein starkes Ressentiment gegen Vermögende und Großverdiener, deren Reichtum und dessen Zustandekommen mit Misstrauen betrachtet wurden.

Ein weiteres Argument der Spielbankenkritiker richtete sich gegen eine spezielle Funktion des Glücksspiels schlechthin, und zwar gegen die Evokation von Traumwelten:

»Aber das Spiel weckt die Neigung im Menschen, der wir gerade in der gegenwärtigen Zeit mit allen Mitteln entgegentreten müssen. Das Spiel wendet sich nämlich an den Wunderglauben im Menschen. Jeder denkt sich: Warum soll nicht gerade ich 100 000 Mark gewinnen? Warum soll nicht gerade mir das gelingen, ohne daß ich mich zu plagen brauche? Ich glaube, der Staat müßte viel mehr Interesse daran haben, die gegenteiligen Neigungen zu wecken. Es ist noch kein Wort darüber gefallen, und man hat noch nicht über die Notwendigkeit gesprochen, den Menschen doch wieder klar zu machen, daß die ehrliche Arbeit der Hände, der Tag für Tag gesparte Pfennig doch wieder zu Ehren kommen und wieder eine Rolle in unserem Leben spielen muß« (Ritter von Rudolph 1951, LT-BY, PIPr. 27, S. 986).

Den Spielbankengegnern ging es also nicht allein um die Würdigung »ehrlicher Arbeit« und um einen »ehrbaren« Umgang mit Geld, sondern sie kritisierten auch die Hoffnung, ein zufälliges Ereignis, ein Wunder, könne das eigene Leben zum Positiven wenden. Betont wurde dabei, dass dieser Wunderglaube nicht nur im Rahmen des Glücksspiels, sondern mit äußerst bedenklichen Folgen darüber hinaus auch im Hinblick auf politische Akteure an Boden gewinnen könne:

»Von dem Wunderglauben: Oh, ich kann 100 000 Mark gewinnen! Ist nämlich gar nicht sehr weit zu dem Wunderglauben, daß eines Tages ein Mann auftaucht, vom dem die Leute sagen: Er kann alles ganz allein, er ist viel gescheiter als du, dem müssen wir uns unterstellen. Warum hilft der Staat mit, daß solche Neigungen und Bestrebungen wieder Boden gewinnen?« (ebd.).

Unverkennbar wurde hier, ohne dass ein Name genannt wird, eine Verbindung zwischen dem Glauben an eine günstige Wendung des eigenen Schicksals und dem Glauben an die unbegrenzte Handlungsmacht eines Diktators gezogen, der bekanntlich die jüngere deutsche Geschichte geprägt hatte.

Die Kontroverse um die bayerischen Spielbanken berührte auch maßgeblich die Vorstellungen über die Rolle des Staates und den Umgang sei-

ner Bürger mit ihren Freiheitsrechten. Zur Entscheidung gestellt wurde dabei die Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen den moralischen Aufgaben des Staates und der Befriedigung von (partikularen) materiellen Interessen. Besondere Aufmerksamkeit erhielt dieses Handlungsfeld in Anbetracht der in den 1950er Jahren noch als sehr virulent angesehenen Systemkonkurrenz zwischen westlichen und östlichen Vorstellungen über die ideale Gesellschaftsordnung.

»Ich glaube, wir müssen auch einmal einen Blick nach dem Osten werfen. Ich habe manchmal das Gefühl, als ob wir uns des Ernstes der Stunde nicht bewußt wären. Es besteht bei uns manchmal die Gefahr, von der Freiheit einen zu großen Gebrauch zu machen. Und einen falschen Gebrauch. Nichts ist der Freiheit gefährlicher als ihr Mißbrauch. Ein Staat hat nun einmal außer der Aufgabe, für das Wohl des Volkes zu sorgen, auch geistige, sittliche Richtlinien zu verfolgen. Er hat die Aufgabe, auch einmal nach höheren Gesichtspunkten zu schalten und zu walten, als das vielleicht dem Kurdirektor eines Fremdenverkehrsortes immer möglich ist« (Haniel-Niethammer 1951, LT-BY, PIPr. 27, S. 754).

Dem Staat wurde somit eine sittliche Verantwortung zugeschrieben, die über partikuläre ökonomische Interessen hinausgeht. Demgemäß wurde die Problematik der Spielbankenkonzessionierung als staatspolitische Frage definiert, die von der Moral nicht getrennt werden könne:

»Wer die Politik und sein eigenes Verhältnis zum Staat in erster Linie auf die Finanzen, auf das Wirtschaftliche, auf die Möglichkeit des Gelderwerbs abstellt, muß die Frage der Errichtung von Spielbanken bejahen. Wem aber darüber hinaus als das schließlich entscheidende die Ethik und die Moral und damit die innere Gesundheit unseres Volkes erscheinen, kann zur Frage der Spielbanken nur nein sagen« (Fischer 1952, LT-BY, PIPr. 102, S. 2593).

Es ging aber nicht nur ganz allgemein um das Verhältnis zwischen Ökonomie und Moral. Konkret wurde die Frage aufgeworfen, welche Formen des Umgangs mit Geld bzw. welche Formen des Gelderwerbs vom Staat unterstützt werden sollten und welche nicht.

»Der Staat hat nun einmal eine sittliche Verantwortung. Im Interesse des Volkes, des einfachen Arbeiters, sei es nun der Arbeiter in der Fabrik, sei es der Bauer auf dem Lande, der sich doch in mühseliger, fleißiger Arbeit sein Brot und seinen Lohn verdienen muß, können wir es nicht verantwor-

ten, daß leichtfertige Gewinne – und auch leichtfertige Verluste – kurz: der leichtfertige Geldverdienst vom Staat konzessioniert und legitimiert wird« (Haniel-Niethammer 1951, LT-BY, PIPr. 27, S. 754).

Die Spielbankgegner spielten aber keineswegs allein auf der moralischen Klaviatur. Ein sehr häufig vorgebrachtes Argument gegen die Errichtung von Spielbanken war ein finanzpolitisches, denn Casinos, so die Behauptung, böten eine vom Staat kaum zu kontrollierende Möglichkeit der Geldwäsche. Es sei eine bekannte Tatsache, dass viele von denen, die bei der Währungsreform und in anderen Fällen den Steuerbörden gegenüber nicht ganz korrekt gehandelt hätten, ihre Gewinne auf dem Weg über die Spielbanken legalisierten:

»Für den Staat ist die Errichtung einer Spielbank per Saldo ein schlechtes Geschäft. Der Staat hat ein eminentes Interesse daran, daß der Steuerbetrug unterbunden und die Steuerehrlichkeit wiederhergestellt wird. Durch die Konzession von Spielbanken tut man das genaue Gegenteil. Spielbanken sind Einrichtungen, mit deren Hilfe der Steuerbetrüger auf elegante Weise aus schwarzem Geld wieder weißes Geld machen kann. Wer hinterzogenes Geld auf die Bank legen will, braucht sich nur die Mitgliedskarte eines Spielkasinos zu beschaffen. Er kann dann dem Finanzamt gegenüber jederzeit nachweisen, daß es kein schwarzes, sondern weißes Geld ist, das er auf seinem Bankkonto hat« (Hundhammer 1950, LT-BY, PIPr. 181, S. 987).

Zu den nicht-moralischen Argumenten gehörte schließlich auch eine makroökonomische Überlegung. Der Spielbankbetrieb unterminiere das Sparen, das aufgrund seiner volkswirtschaftlichen Bedeutung eigentlich von staatlicher Seite gefördert werden sollte.

»Spielbanken sind, vom volkswirtschaftlichen Gesichtspunkt betrachtet, untragbar, Spieleinsätze sind fehlgeleitetes Geld. Spielen ist genau das Gegenteil vom Sparen. Das Volk sollte vom Staat zum Sparen angeleitet und nicht zum Spielen verführt werden« (Bausch 1952, BT, PIPr. 193, S. 8292). »Wenn wir also die Spielstätten bei uns öffentlich zulassen, wissen wir auch nicht, inwieweit wir damit nicht einen gewissen Sparwillen zum Erlahmen bringen, ob also letztlich nicht ein Teil der finanziellen Vorteile hintenherum wieder verloren geht« (Haniel-Niethammer 1951, LT-BY, PIPr. 27, S. 754).

Suchtgefahren wurden in diesen frühen Debatten zwar gelegentlich erwähnt. Dies geschah aber eher beiläufig und kam vollständig ohne krankheitsbezo-

gene Konnotationen aus. Die Rede war dann auch seltener von »Spielsucht«, sondern meist von »Spilleidenschaft«, von »Spielwut« oder auch vom »Spielteufel«, der die Menschen zum unkontrollierten Spiel veranlasse und sie in den finanziellen Ruin getrieben habe. Zur Illustration dieser Konsequenzen wurden aus der Tagespresse einzelne Beispiele zitiert, bei denen etwa ein Spielbankbesucher eine größere Geldsumme verloren hatte (Hundhammer 1951, LT-BY, PlPr. 27, S. 762). Man war sich somit der Gefahren der sogenannten »Spilleidenschaft«, die zum »Verderben des einzelnen oder ganzer Gemeinschaften« führen könne (ebd.), sehr wohl bewusst.

Eingedenk dieser Einsicht in die Gefährlichkeit des Glücksspiels im Allgemeinen und in Anbetracht des Arguments der Spielbankenbefürworter, dass ein mögliches Verbot von Spielbanken konsequenterweise auch auf andere Formen des Glücksspiels übertragen werden müsste, zeichnete sich die spielbankenkritische Argumentation dadurch aus, unterschiedliche Gefährungsgrade der verschiedenen Glücksspielvarianten zu identifizieren:

»Das schlagkräftigste Argument, das uns entgegengehalten wird, ist die Zulassung des Fußballtotos. Man sagt, der Fußballtoto ist viel schlimmer, weil er viel weitere Kreise zieht als solche Spielkasinos. Das ist zweifellos richtig. Aber ich möchte sagen, der Qualität, der Intensität nach besteht doch ein Unterschied; denn wer im Fußballtoto spielt, der kann doch nur am Freitag seinen Zettel mit 1 DM oder 1,50 DM unterschreiben. Wenn er mehr einsetzen will, muß er entsprechend mehr Zettel ausfüllen. Das Ergebnis bekommt er nach einigen Tagen mitgeteilt. Wenn er sozusagen seine Spielwut steigern will, dann muß er doch acht Tage bis zum nächsten Freitag warten. Das ist psychologisch eine ganz andere Situation als im Spielcasino, wo der Spieler innerhalb eines Nachmittags oder eines Abends seine Spielausgaben und seine Spilleidenschaft ständig steigern kann« (Eberhard 1951, LT-BY, PlPr. 27, S. 753).

Zur Verteidigung des Fußball-Totos, zu dem sich ein Teil der Spielbankengegner veranlasst sah, wurde von ihnen nicht nur auf die unterschiedliche Ereignisfrequenz im Vergleich zum Kasinospiel verwiesen. Auch sei das Glücksspiel in Spielbanken allein vom Zufall geprägt, während es sich beim Toto um ein Geschicklichkeitsspiel handle, bei dem es auch auf das Wissen der Spieler ankomme. Mit diesen Argumenten sollte die relative Harmlosigkeit des Fußball-Totos begründet und die Drohung eines möglichen Verbotsantrags abgewendet werden. Zugleich wurde jedoch mit der Ereignisfrequenz (im Unterschied zum »dämonischen« Erklärungsansatz der christlichen Mo-

ral) ein psychologisches Erklärungsmuster für die Gefährlichkeit bestimmter Glücksspielvarianten angeführt.

Die Spielbankengegner kritisierten nicht nur das Kasinospiel als Aktivität, sondern auch die Akteure des Spiels, die Spieler und Spielerinnen. Hierbei wurden zwei Subjektpositionen unterschieden, wobei dem »Gelegenheitsspieler« der für die Erzeugung von sozialen Spannungen verantwortliche »Glücksspieler« gegenübergestellt wurde.<sup>4</sup> Es galt als zweifelsfrei, dass dieser Spielertyp »sehr unsympathisch« sei, denn der »Glücksspieler« vergeude Zeit und Geld, ohne es vernünftig und volkswirtschaftlich anzulegen. Sein Tun sei vom moralischen und volkswirtschaftlichen Standpunkt aus gesehen bedenklich, wenn nicht gar verwerflich. Daneben gebe es freilich den etwas harmloseren Typ des »Gelegenheitsspielers«; aber auch bei ihm dürfe man nicht verkennen, dass er soziale Spannungen zwar nicht erzeuge, aber immerhin unterstreiche (vgl. Eberhard 1951, LT-BY, PlPr. 27, S. 749).

Häufig vorgebracht wurde auch das Argument, wonach sich das Umfeld von Spielbanken als »Sammelpunkt krimineller und halbkrimineller Elemente« erweise (v. Haniel-Niethammer 1951, LT-BY, PlPr. 27, S. 754). Unter diesen Bedingungen sei eine staatliche Legitimierung dieses Treibens unangebracht:

»Wir können es als Staat nicht verantworten, daß wir einer Sache, die im Grunde doch verwerflich ist und bei der sich üble Elemente zusammenfinden, sozusagen die Krone aufs Haupt setzen, indem wir sie öffentlich, rechtlich, staatlich legitimieren« (ebd.).

Insgesamt wurden im Rahmen der spielbankenkritischen Argumentation somit nicht nur moralische Bedenken vorgebracht, sondern es fanden sich auch verschiedene Verweise auf die negativen Folgen dieser Form des Glücksspiels für die soziale Ordnung der Gesellschaft. Mit welchen Argumenten antworteten nun ihrerseits die Spielbankenbefürworter auf diese Vorhaltungen?

---

4 In gewisser Weise wurde mit dieser Differenzierung die später in der Spielsuchtforschung geläufige Unterscheidung zwischen den »pathologischen« bzw. »problematishen« Spielern einerseits und den »Freizeitspielern« andererseits vorweggenommen. Im Unterschied zum Suchtdiskurs wurden allerdings die »sozialschädlichen« Wirkungen aller Glücksspieler betont.

### 4.2.3 Antworten der Spielbankenbefürworter auf die Kritik

Die Befürworter einer Spielbankenkonzessionierung konnten es nicht bei der Aufzählung der erwarteten finanzpolitischen Vorteile eines staatlich kontrollierten Spielbetriebs belassen. Sie mussten sich mit den moralischen sowie mit den die Sozialordnung betreffenden Argumenten der Gegenseite auseinandersetzen. Was die Gefahren der Sichtbarmachung sozialer Ungleichheit anging, so glaubte man zum einen, mit dem wiederholten Hinweis auf die finanziellen Vorteile einer staatlich konzessionierten Spielbank die Zustimmung auch der sozial weniger privilegierten Bevölkerungsteile gewinnen zu können: »Wenn die sozial schwachen Gruppen des Volkes bei den Verhandlungen der Stadt- und Gemeinderäte erkennen, welchen sozial wichtigen Zwecken die vereinnahmten Beiträge zugeführt werden können, sei das Entstehen sozialer Spannungen nicht zu befürchten« (Eberhard 1951, LT-BY, PlPr. 27, S. 748).

Zum anderen wurde darauf hingewiesen, dass man sich heute nicht mehr im 19. Jahrhundert befinde und dass sich Spielbanken im Gegensatz zu früher nicht mehr vorrangig an eine schmale Gesellschaftsschicht wenden. Die heutigen Spielbanken seien etwas ganz anderes als Spielhöllen. Ein Spielbankenbesuch sei heutzutage nicht nur etwas für Reiche und Berufsspieler, sondern ein Unterhaltungsangebot für breite Bevölkerungskreise. Diesem Umstand verdanke sich der erhebliche »Zuschuss für den Staat«, der von den Spielbanken erbracht werde. Außerdem wurde die Akzeptanz der Arbeiterschaft von bestehenden sozialen Unterschieden beschworen, durch die sich der Einwand widerlegen lasse, durch Spielbanken könnten soziale Spannungen hervorgeufen werden.

»Glauben Sie wirklich, daß Sie die Spielbanken deswegen verneinen müssen, weil Sie befürchten, dadurch würden soziale Spannungen ausgelöst werden? Glauben Sie wirklich, die Arbeiterschaft ist so ungeschickt, daß sie unruhig wird, weil die Leute überflüssiges Geld zur Spielbank tragen und verspielen? Wollen Sie wirklich daraus soziale oder sozialistische Folgen ableiten? Der Arbeiter will für seine Arbeit richtig bezahlt werden; er weiß genau, daß es Unterschiede gibt. Er hat gar nicht den Drang und hat gar nicht den Willen, sich ähnlich zu verhalten wie die Menschen, die in Spielbanken gehen. Denn auch er hat die Möglichkeit, [...], im Toto sein sauer verdientes Geld auszugeben, wenn ihn der Spieltrieb übermannt« (Bezold 1950, LT-BY, PlPr. 181, S. 989).

Diese Schlussfolgerung war allerdings insofern bemerkenswert, da sie entgegen ihrer Intention auch »dem Arbeiter« attestierte, sich zumindest beim Toto vom »Spieltrieb übermannen« zu lassen, wodurch unklar blieb, wodurch sich ein derartiges Verhalten von dem in Spielbanken unterscheiden soll. Vermutlich zielte dieses Argument auch eher auf die Forderung ab, unter moralischen Gesichtspunkten alle Sorten von Glücksspielen gleich zu behandeln. Entsprechend sei es nicht einsehbar, dass Fußballtoto und Pferdewetten schon lange erlaubt sind, Spielbanken aber nicht. Wer gegen Spielbanken sei, müsse konsequenterweise auch für die Abschaffung von Toto und Pferdewetten sein, sonst mache er sich der Doppelmoral schuldig. Moralisch betrachtet sei eine Spielbank nämlich nichts anderes als ein verkleinerter Totobetrieb.

Den Verfechtern der spielbankenaffirmativen Argumentation war durchaus bewusst, dass bei Kasino-Glücksspielen langfristig immer »das Haus« oder »die Bank« gewinnt und die Spieler ihre Einsätze verlieren. Sie verwiesen deshalb darauf, dass es beim Glücksspiel vor allem um die *Aussicht* auf einen anstrengungslosen Gewinn geht. Auf der Basis dieser Erkenntnis widersprachen sie auch vehement den parlamentarischen Stimmen, die im »Wunderglauben« oder der »Wundersucht« der Glücksspieler eine Gefahr sahen, weil dadurch möglicherweise wieder der Glaube an autoritäre Führerpersonen gestützt werden könnte. Die Spielbankenbefürworter sahen in der durch das Glücksspiel genährten Hoffnung auf einen unverhofften Geldgewinn angesichts der schwierigen wirtschaftlichen Gesamtsituation vielmehr einen wichtigen emotionalen Stabilitätsfaktor für den Bestand der (demokratischen) Gesellschaft. Gegen die Kritiker wurde hier also die Behauptung einer sozialintegrativen Funktion dieser Form des »imaginären Konsums« (Campbell 1978) ins Feld geführt:

»Wenn Sie sich gegen die Erzeugung von Wunschträumen wenden und gegen die Spielbanken sind, weil ihre Atmosphäre eine psychologische Stimmung im Menschen erhält, die Sie als Wunschtraumstimmung bezeichnen, da muß ich Sie eines fragen: Was, glauben Sie, hält den Menschen des 20. Jahrhunderts überhaupt aufrecht? [...] In einer Zeit, die, wie Sie ganz richtig sagen, so verzweifelt ist wie die unsrige, kommen Sie nicht darum herum, dem Menschen ein Idealgebilde, mag es noch so primitiv sein, zu geben und es ihm zu belassen, wenn Sie nicht wünschen, daß er über der Härte der Zeit zu politischen Dingen kommt, die keiner von uns will« (Bezold 1950, LT-BY, PlPr. 181, S. 988).



In Bezug auf die moralischen Argumente der Spielbankengegner wurde in den Parlamentsdebatten immer wieder auf die Existenz von Spielbanken in anderen europäischen Staaten wie Italien und Frankreich sowie in anderen westdeutschen Bundesländern hingewiesen und die rhetorische Frage gestellt, ob diese Länder deshalb moralisch minderwertig seien. Außerdem wurde festgestellt, dass es in den moraltheologischen Schriften keine (eindeutigen) Aussagen gegen das Glücksspiel gibt: »Es möge mir einmal derjenige moraltheologische Satz zitiert werden, der das Spielen und auch das Glücksspielen als solches verbietet. Bis jetzt ist er noch nicht zitiert worden« (Lacherbauer 1950, LT-BY, PIPr. 181, S. 985).

Die Befürworter von Spielbanken beschränkten sich jedoch nicht darauf, auf die fehlenden negativen Belegstellen in der moraltheologischen Literatur zu verweisen. Sie gingen ihrerseits zum ›Gegenangriff‹ über und bezogen sich darauf, was die Kirchenrechtler (»Kanonisten«) zur Frage der Spielbanken zu sagen hatten.

»Wir wissen, wie die Kantonisten zur Frage der Spielbanken stehen. Wir wissen es deshalb, weil sich Thomas von Aquin zur Frage des Spiels eindeutig geäußert und die Frage der Moralität des Spiels dahin beantwortet hat, daß das Spiel weder gut noch böse sei, daß es böse erst durch den freien Willen des Menschen werden könne, nämlich durch den Überfluß, durch die luxuria, die beim Spiel angewandt werden kann. Und wenn heute vormittag die Rede davon war, daß der Staat aus moralischen Gründen gezwungen sei, dafür zu sorgen, daß der einzelne Staatsbürger sozusagen nicht in Versuchung fallen könne und daß ihm nichts Unmoralisches begegnen könne, dann muß ich [...] erwähnen, daß eine der Grundauffassungen der christlichen Moral die Anerkennung der Willensfreiheit des Menschen ist und daß die christliche Lehre immer auf dem Standpunkt gestanden war, es muß dem Menschen unbenommen bleiben, ob er Gutes tut oder ob er sündigt, und es ist nicht Sache des Staates – nicht einmal eines Gottesstaates in Sinne des Augustinus –, ihn von der Sünde mit Zwang abzuhalten« (Bezold 1961, LT-BY, PIPr. 82, S. 2510).

Allerdings formulierten auch die Befürworter von Spielbanken bestimmte moralische Grenzen für das Glücksspiel. Zwar sei das Spielen an sich nicht als sittlich verwerflich zu betrachten. Sittlich unerlaubt werde es allerdings dann, wenn darüber irgendwelche Pflichten, seien sie beruflicher oder familiärer Art, vernachlässigt würden. Zum Beleg wurde ein Zitat aus dem »Lexikon für Theologie und Kirche« herangezogen:

»Sittlich unerlaubt kann das Spielen durch Verletzung der Eigen- oder Nächstenliebe sein, wenn darüber andere Pflichten, z.B. die Fürsorge für die eigene Familie, Berufsarbeiten oder anderen ein für sie schwerer Schaden zugefügt werden. Die Spielleidenschaft kann zum Verderben des einzelnen oder ganzer Gemeinschaften werden« (Hilgenreiter, zitiert von Lacherbauer 1951, LT-BY, PlPr., S. 760).

Dessen unbeschadet wurde die Gefahr, die aus dem Fehlen öffentlicher Spielbanken entstehe und die sich in der Existenz von sog. »Spielhöllen« manifestiere, ungleich höher eingeschätzt. Dort bestehe für die Spielwilligen, unter denen es nur eine ganz geringe Anzahl von Berufsspielern gebe, immer die Gefahr,

»einmal erwischt und kriminell verunglimpft zu werden. Wenn wir heute in einigen wenigen Fällen die Möglichkeit bieten, daß nicht in dieser Unterwelt, sondern öffentlich kontrolliert und legal gespielt wird, dann, glaube ich, haben wir keine unsittliche Tat begangen, sondern wir haben nur eins getan: böse Triebe aus dem Dunklen in das helle Licht gestellt, wo sie kontrolliert werden können« (ebd.).

Man verletze somit keine moralischen Grundsätze, wenn man eine begrenzte Zahl von Spielbanken zulasse, in denen der »Spieltrieb« unter staatlicher Kontrolle zum Zuge kommen kann.

#### **4.2.4 Übereinstimmungen zwischen den beiden konkurrierenden Diskurspositionen**

Bei allen Unterschieden zwischen den konkurrierenden Diskurspositionen zur Einrichtung von öffentlichen Spielbanken fand sich in den Argumenten der Kontrahenten an zumindest zwei Punkten eine bemerkenswerte und wichtige Übereinstimmung. Ein positionsübergreifender Konsens bestand in der Sorge um die Arbeitsmoral in der Bevölkerung, deren Gefährdung auf die Aussicht auf anstrengungslose Gewinne beim Glücksspiel zurückgeführt wurde. Dieses Argument wiederum ging mit einer Kritik an der Vorstellung einher, wonach auch beim Glücksspiel lediglich der menschliche »Spieltrieb« seinen Ausdruck findet:

»Es ist nicht richtig, wenn gesagt wird, daß der Betrieb der Spielbanken auf einen Spieltrieb zurückgeht, etwa so wie ihn Huizinga in seinem ›Homo ludens‹ als Grundlage alles menschlichen Fortschritts und vieler gegenseitiger

Rücksichtnahmen versteht. Seien wir einmal ehrlich, es ist kein Spieltrieb im eigentlichen Sinn, der die Menschen an den Spieltisch bringt, sondern es ist der Trieb, ohne Arbeit, auf leichte Art, in der Atmosphäre einer gewissen Spannung, Geld zu erlangen« (Bezold 1961, LT-BY, PIPr. 82, S. 2510).

Und dieser »Trieb«, so das Argument, stehe im eklatanten Widerspruch zum christlichen Ethos, denn Sinn und Grundlage des Christentums sei »die Anerkennung und die Heiligung der Arbeit« (ebd.). Beklagt wurde dementsprechend die in weiten Teilen der Bevölkerung verbreitete »Sucht nach raschem Geldverdienen« (ebd.).

Die Befürworter einer Zulassung von Spielbanken beklagten zwar auch »jenen vielleicht verhängnislosen Zug zum raschen und leichten Geldverdienen«, der im Gegensatz gesehen wurde »zu einem Geldverdienen als Erfolg einer harten Arbeit, wie es die christliche Ethik vorsieht« (ebd.). Sie gingen aber davon aus, dass es zumindest in absehbarer Zeit nicht gelingen werde, eine derartige gedankliche Ausrichtung zu beseitigen. Und die spielbanken-affirmative Argumentation sah auch in dem, was von den Gegnern des öffentlichen Glücksspiels als Wunderglauben bezeichnet wurde, kein Problem.

Neben der Sorge um die allgemeine Arbeitsmoral gab es zwischen den konkurrierenden Diskurspositionen eine zweite Übereinstimmung. Die Schädigung anderer durch die Teilnahme am Glücksspiel stellte einen gemeinsamen Kritikpunkt dar. Zu einer Ablehnung der Spielbank, so ein prinzipieller Befürworter, »wäre man dann berechtigt, wenn durch diese Spielbank dem Volk tatsächlich ein Schaden zugefügt oder wenn durch gesetzliche Genehmigung der Spielbank einer Sucht Vorschub geleistet würde, die als unmoralisch zu bezeichnen sei« (vgl. Bickleder 1950, LT-BY, PIPr. 181, S. 970). Unausgeführt blieb hier allerdings, was unter einer »unmoralischen Sucht« zu verstehen wäre und wie ein solch besagter Schaden aussehen könnte. Zu vermuten ist freilich, dass auch hier vor allem auf die Vernachlässigung beruflicher und familiärer Aufgaben und Verpflichtungen abgehoben wurde.

### 4.3 Zwischenfazit: Finanzpolitik dominiert christliche Moral

Der Durchgang durch die parlamentarischen Debatten zur Spielbankenfrage lässt erkennen, dass sich die Diskurspositionen nicht nur danach unterscheiden, ob sie sich *für* oder ob sie sich *gegen* die Zulassung von Spielbanken aus-

sprechen. Auch innerhalb dieser beiden Diskurspositionen lassen sich unterschiedliche Begründungen für die Ablehnung von bzw. für die Zustimmung zu Spielbanken unterscheiden.

Auf der Seite der Spielbankenkritiker konnten zwei prononcierte Auffassungen identifiziert werden. Gemäß der ersten Auffassung ist ein Verbot von Spielbanken aus moralischen Gründen angezeigt, die den traditionellen Vorstellungen der römisch-katholischen Kirche entsprechen. Danach führe die dämonische Kraft des Glücksspiels unabweislich zu sündhaftem Verhalten und ins Elend. Einnahmen aus dem Spielbankenbetrieb galten entsprechend als »Sündengeld«, dem eine dunkle, teuflische Macht anhafte. Konstatiert wurde, dass sich der Glaube, man könne eine »Spielleidenschaft eindämmen, man könne diese Leidenschaft reglementieren«, als ein falscher Glaube erwiesen habe (Weber 1952, BT, PlPr. 193, S. 8287). Eine prinzipielle Ablehnung des Glücksspiels prägte auch die zweite spielbankenkritische Haltung, die sich insbesondere an den arbeitsethischen Vorstellungen des asketischen Protestantismus orientierte. Die Hauptsorge galt hier einer möglichen Gefährdung der Arbeitsmoral durch das kommerzielle Glücksspiel und den desintegrativen Wirkungen der Sichtbarmachung sozialer Unterschiede. Trotz dieser Unterschiede lassen sich die vorgebrachten Argumente einer gemeinsamen Diskursposition zuordnen, die als *christlich-moralisch* bezeichnet werden kann.

Auch auf der Seite der Konzessionierungsbefürworter fanden sich unterschiedliche Standpunkte. Die deutlichste Abgrenzung von Kritikern des Glücksspiels wurde durch die Auffassung repräsentiert, wonach die Konzessionierung von Spielbanken eine rein wirtschaftliche Frage sei, aber keine der Moral: Es sei abwegig, das Problem der Spielbankenzulassung zu einer weltanschaulichen Grundsatzfrage zu machen. Die finanziellen Vorteile für die öffentliche Hand, insbesondere für soziale Zwecke, galten als ausschlaggebendes Argument. Im Zentrum dieser Argumentation standen nicht das Spiel oder die Spieler, sondern vor allem die Ertragsseite und damit die finanziellen Mittel, die dem Staat zufließen sollten.

Aber nicht alle Stimmen, die für die Zulassung von Spielbanken plädierten, teilten eine amoralische Sichtweise. In anderen Einlassungen wurde der Gesichtspunkt der Moral anerkannt, aber zugleich relativiert: Da immer gespielt werde, sei das Spiel nur dann unmoralisch, wenn es von staatlicher Seite unkontrolliert betrieben werde und keine Einnahmen für soziale Zweck erzielt würden: »Wenn aus Spielgewinnen neue Wohnungen gebaut werden, wird wenigstens aus dieser Sünde noch ein gutes Werk« (Schier 1952, LT-BY, PlPr. 102, S 2584). Auch müsse das Spiel dann als unmoralisch gelten, wenn

es entweder in exzessiver Weise und unter Missachtung sozialer Pflichten betrieben werde oder wenn es an moralisch zweifelhaften, weil illegalen Orten ausgeübt werde. Eine dritte Variante schließlich, die sich ebenfalls moralischer Argumente bediente, verwies auf die von den Kirchenvätern den Menschen zugestandene Möglichkeit, sich auch unmoralisch verhalten zu können. Dabei wurde die Willensfreiheit des Menschen betont, ein Argument, das sich bestens mit der liberalen Vorstellung vertrug, wonach jeder »anständige Staatsbürger« das Recht haben müsse, »mit seinem Geld zu tun, was er will, ob er es nun in die Isar schmeißt oder im Glücksspiel einem anderen zuwendet« (ebd.). Auch wenn an den beiden letztgenannten Argumenten deutlich wird, dass auch diese Auffassung auf moralische Einstellungen und Vorstellungen verwies, die auf einen christlichen Hintergrund Bezug nahmen, standen doch auch hier die finanzpolitischen Erwägungen und die Betonung der Entscheidungsfreiheit des Einzelnen im Vordergrund. Deshalb kann trotz dieser divergierenden Argumentationsmuster von einer gemeinsamen Diskursposition gesprochen und als *finanzpolitisch-individualistisch* bezeichnet werden.

#### 4.4 Die Spielbankendebatte im Landtag von Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen haben seit 1949 die verschiedenen Landesregierungen die Einbringung eines Gesetzentwurfs zur Zulassung von Spielbanken abgelehnt. Begründet wurde diese Position mit dem Argument, dass vor allem bestimmte Personengruppen den Gefahren, die von den in Spielbanken angebotenen Glücksspielen ausgehen, nicht gewachsen sein würden. So erklärte der NRW-Finanzminister im Januar 1955 dem Kabinett: »Daß das Glücksspiel in seinen Auswüchsen – insbesondere bei hohen Einsätzen und ungünstigen Gewinnchancen – und in der Form seiner Durchführung (Spielbanken) eine Gefährdung nicht gefestigter oder haltloser Personen darstellt, steht außer Zweifel« (LT-NRW 1955, Umdruck 30/412).

Hier findet sich das Deutungsmuster »gefährdete Spielerpersönlichkeit« (im Sinne der Anfälligkeit »schwacher« Persönlichkeiten gegenüber den Verlockungen des Glücksspiels) in Kombination mit dem Deutungsmuster »gefährliches Glücksspielangebot«. Diese beiden Deutungsmuster waren bereits in den Spielbankendebatten im bayerischen Landtag zu erkennen, wobei allerdings für die Gefährlichkeit des Glücksspiels je unterschiedliche Erklärun-

gen vorgebracht wurden (dämonische Kraft vs. Ereignisfrequenz während des Spielens).

In einer Parlamentsdebatte des NRW-Landtags am 1. Oktober 1968, in der Regierungsentwürfe eines Haushalts- und eines Finanzausgleichsgesetzes verhandelt wurden, brachte ein Abgeordneter eher beiläufig den Vorschlag ins Spiel, das bis dahin im Landtag bestehende Tabu zu brechen und über die Zulassung von Spielbanken nachzudenken:

»Ich meine, wir sollten einmal ganz ohne Hemmungen die Frage aufgreifen, ob wir hier nicht eine Möglichkeit außer acht lassen, Geld in die Kassen unseres Landes zu bekommen, ohne jemand dabei weh zu tun. Warum verzichten wir eigentlich angesichts drängender Aufgaben und des Geldmangels auf vielen Gebieten auf eine solche Möglichkeit? Es ist kein moralisches Tabu mehr, wenn ich davon spreche; Bedenken moralischer Art kann kein Mensch haben. Denn Möglichkeiten, sein Geld, mit dem der eine oder andere vielleicht Streit hat, schnell oder angenehm oder ganz sicher auszugeben, gibt es sicherlich mindestens so viele, wie hier Abgeordnete auf den Bänken sitzen. Wo allerdings das Geldspiel unkonzessioniert und damit dem steuerlichen Zugriff des Staates entzogen in Hinterstuben stattfindet, ist die Illegalität zu Gast. Ich kann nicht einsehen – zumal eine bundeseinheitliche Regelung nicht erkennbar ist –, warum die Einwohner unseres Landes, [...], oder auch Kurgäste in unserem Lande in andere Bundesländer oder in das benachbarte Ausland fahren müssen, wenn sie eine Spielbank aufsuchen wollen« (Lange 1968, LT-NRW. PIPr. 6/39, S. 1056f.).

In dieser Stellungnahme wurde die Zulassung von Spielbanken nicht mehr länger als moralisches Problem angesehen. Glücksspiel wurde vielmehr als ganz normale Möglichkeit verstanden, sein Geld auszugeben. Als Vorzug der aus dem Spielbankengeschäft erwachsenden Steuereinnahmen galt nicht nur der Umstand, wichtige Staatsaufgaben finanzieren zu können. Betont wurde auch, dass durch den Spielbankenbetrieb niemand (finanziell) geschädigt würde. Als zusätzliche Rechtfertigung wurde die Tatsache angeführt, dass andere Bundesländer und das benachbarte Ausland diese Form des Glücksspiels längst anboten. Hinweise auf eine Pathologisierung der Glücksspieler fanden sich in dieser Stellungnahme nicht. Problematisiert wurde stattdessen die Existenz von illegalen Glücksspielangeboten.

Drei Jahre nach diesem Debattenbeitrag, im September 1971, wurden im Düsseldorfer Landtag verschiedene Gesetzentwürfe über die Zulassung von Spielbanken in Nordrhein-Westfalen behandelt. Der Zeitpunkt dieser Initia-

tiven war nicht ganz zufällig, sondern hing damit zusammen, dass im Januar 1970 durch ein Bereinigungsgesetz das Reichsgesetz über die Zulassung von Spielbanken von 1933 außer Kraft gesetzt wurde. Zudem befand sich das Land in einer veritablen Wirtschaftskrise. Zusätzliche Mittel für den Staatsaushalt waren hoch willkommen

Im Vorfeld der anstehenden Landtagsdebatte über ein Spielbankengesetz hatte sich eine Gruppe von Abgeordneten auf eine Rundreise begeben, um sich in anderen Bundesländern über die möglichen Rechtsformen von Spielbanken und ihren Betrieb zu informieren. Die Kommission war nach Bad Wiessee, Baden-Baden und Wiesbaden mit einem Fragenkatalog gereist, der eine ganze Reihe von rechtlichen Fragestellungen umfasste. Erst ganz am Ende dieser Aufflistung fand noch eine Zielsetzung dieser Exkursion Erwähnung, die sich auf die sozialen Konsequenzen des Glücksspiels bezog: »Gesicherte Angaben über die von grundsätzlichen Spielbankengegnern immer wieder betonte Gefährdung der Spieler (Ruinierte Existenzen, Familientragödien, Spielerkriminalität usw.)«. Die zu dieser Frage erzielten Erkenntnisse wurden im Abschlussbericht über diese Informationsreise in lapidarer Form zusammengefasst: »Die früher oft betonte ›Sozialschädlichkeit‹ wurde von den besuchten Banken als überholt bezeichnet« (LT-NRW 1972, Drs. 7/3271, S. 8). Den Protokollen dieser Reise ist allerdings zu entnehmen, dass zumindest von den Vertretern der Spielbank in Baden-Baden auch einige problematische Punkte des Spielbankenbetriebs geschildert worden sind:

»Durch das Spiel werde vielfaches Leid verursacht. Ein Blick in die Korrespondenz der Spielbankgesellschaft könne das beweisen. So bäten Ehefrauen dringlichst, ihre Männer vom Spiel auszuschließen, da die Familie ohne Geld dastehe. [...] So würden immer wieder Existenzen gefährdet oder zerstört; Leute in schlechter finanzieller Situation versuchten, sich durch das Spiel zu sanieren, verlören dann das, was noch zu retten gewesen wäre, und rissen auch andere – nicht zuletzt ihre Familien mit ins Unglück (LT-NRW 1972, APr. 7/767, S. 14 und 16).

Erwähnung fanden im Protokoll auch Hinweise auf »sozialen Spannungen«, die mit dem Spielbankbetrieb verbunden sind. Die entsprechenden Äußerungen des Kasinodirektors von Baden-Baden wurden folgendermaßen referiert:

»Das Auftreten von gut gekleideten Kur- und Casinogästen mit entsprechendem äußeren Aufwand führe in der Bevölkerung der Stadt zu einer Kette von sozialen Spannungen; weil sich die Bürger den Lebensstil, den sie täg-

lich vor Augen hätten, zumeist nicht leisten könnten, komme leicht ein gewisser Neid auf, mit dem Unzufriedenheit einhergehe. Natürlich wünschten sich viele Einwohner, es den Gästen gleichzutun; auch sie wollten zu einer bequemerem Lebensweise gelangen, wie sie sie jeden Tag beobachten könnten. Das habe eine Minderung der Arbeitskraft zur Folge und verführe dazu, über die Verhältnisse zu leben. [...] Es wäre durchaus nicht völlig ausgeschlossen, daß in das Spielcasino – die »Manifestation des sündhaften Establishments« – einmal eine Bombe geworfen würde. [...] Zu Zeiten Dutschkes hätten zahlreiche junge Demonstranten, besonders Studenten aus München, Freiburg, Darmstadt und Frankfurt, ein Heerlager im Kurpark aufgeschlagen und gegen die Stadt als Sitz der Spielbank protestiert. [...] Diese Erscheinungen seien nunmehr abgeklungen. Gerade aber die sogenannten Linksradikalen hätten immer die Vorstellung, in einer Spielbank betätigten sich nur die Reichen, und man müsse gegen solche Erscheinungsformen des verruchten gesellschaftlichen Systems vorgehen. Die Demonstranten seien heute nicht die Wirrköpfe von früher, sondern müßten ernstgenommen werden« (ebd., S. 15f).

Die Parlamentarier Nordrhein-Westfalens, die zur Spielbanken-Reisegruppe gehörten, interpretierten diese Schilderungen als Versuche einer etablierten Spielbank, ein potentiell Konkurrenzunternehmen abzuschrecken. Gleichwohl stimmten die bei den Interviews von den Kasinobetreibern gemachten Aussagen zur möglichen Problematik eines Spielbankenbetriebs mit denen überein, die auch schon in den bayerischen Parlamentsdebatten zur Einrichtung von Spielbanken aufgetaucht waren.

#### 4.4.1 Das Narrativ der finanzpolitisch-individualistischen Diskursposition

Von einer tiefgreifenden Kontroverse über die Zulassung von Spielbanken konnte Mitte der 1970er Jahre schon nicht mehr die Rede sein. Fragen der finanzpolitischen Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit überlagerten die immer zaghafter werdenden Stimmen, die moralische Bedenken gegenüber dieser Form des kommerziellen Glücksspiels vorbrachten, auch wenn der entsprechenden Diskursposition noch ein gewisser Respekt gezollt wurde. Als problematisch galt den Befürwortern einer Konzessionierung im Grunde genommen allein der Umstand, dass unmittelbar hinter der Landesgrenze eine keineswegs unmoralische Aktivität durchgeführt wurde, die von staatlicher



Seite aber nicht kontrollierbar war und sich dadurch dem steuerlichen Zugriff entzog.

»Ich bin mir darüber klar, daß mehrere Kollegen dieses Hauses, durch die gesetzliche Zulassung von Spielbankenbetrieben moralische Prinzipien gefährdet und eine überstarke Versuchung an labile Personen herangetragen sehen. Lassen Sie mich deshalb mit allem Nachdruck hier sagen, daß die Initiatoren eines solchen Gesetzes weder Spieltrieb noch Spielleidenschaft der Menschen erfunden haben, nicht gedankenlos den Ruin von Mitbürgern ansteuern, nicht privaten Gewinntrieb unter Ausnutzung menschlicher Schwächen zu fördern gedenken, selber keine Berufsspieler sind und auch nicht durch ein Übermaß an Unmoral alles Moralische im Lande unnötig zu reizen gedenken. Es geht hier nicht um die gesetzliche Gewährleistung von Hemmungslosigkeit, sondern um eine gesetzliche Regelung von Dingen, die in diesem Lande ohnehin geschehen – wenngleich auch einige Kilometer jenseits unserer Landesgrenzen. –, es geht um eine Absicherung angemessener und gemeinnütziger Verwendung der anfallenden Gewinne und um eine Aufsicht des Staates, welche die Ortswahl bei Konzessionierung, aber auch die Auswahl der zum Spiel Berechtigten und die Überwachung der Formen des Spielbankenbetriebs umfasst« (Droste 1974, LT-NRW, PIPr.7/96, S. 3851).

In dieser Stellungnahme findet sich in kondensierter Form ein wesentlicher Teil des Narrativs zum öffentlichen Glücksspiel, das Mitte der 1970er Jahre Dominanz im bundesrepublikanischen Diskurs erlangt hatte: Der naturgegebene »Spieltrieb« des Menschen (auch Spielleidenschaft genannt) könne nicht unterdrückt werden. Es bedürfe aber einer staatlichen Einhegung. Gefahren vom organisierten Glücksspiel, das nicht als unmoralisches Tun gelten könne, gebe es zwar. Betroffen sei davon aber nur eine ganz bestimmte Spielergruppe: die Labilen. Durch eine geschickte Zugangskontrolle könne diese Gruppe jedoch vom Spiel ferngehalten werden. Der Staat Sorge durch geeignete Formen der Überwachung für einen geregelten Spielbetrieb, dessen Gewinne gemeinnützigen Zwecken zu Gute kämen. Im Unterschied zu illegalen Spielangeboten ginge es dabei auch nicht um die Förderung und Ausnutzung menschlicher Schwächen, die zum Ruin von Glücksspielern führen könnten.

Eine wichtige Komponente dieser Erzählung war die Überzeugung, dass von »einer generellen Sozialschädlichkeit des Spielens in Spielbanken«, keine Rede sein könne, »auch wenn für einen bestimmten Personenkreis die sogenannte Spielleidenschaft einige Gefahren in sich birgt« (Koch 1974, NRW,

PlPr. 7/96, S. 3856). Flankiert wurde diese Einschätzung durch die Anrufung des mündigen Bürgers: »[W]enn wir den mündigen Bürger wollen, dann können wir ihm auch den Besuch von Spielbanken nicht durch Gesetz verbieten oder durch die Nichtzulassung von Spielbanken in unserem Land diesen Besuch erschweren« (ebd.).

#### 4.4.2 Moralische Nachhutgefechte

Gegen dieses Narrativ der Spielbankenbefürworter erhoben nur mehr einzelne Stimmen Einwände, die beinahe resigniert fragten, ob man angesichts der bereits zahlreich in anderen Bundesländern und im angrenzenden Ausland vorhandenen Spielmöglichkeiten der Bevölkerung Nordrhein-Westfalens tatsächlich auch noch Spielbanken vor die Haustüren setzen müsse. Schließlich wisse man doch, »dass es dort, wo Spielbanken sind, nicht weit entfernt von einigen Gewinnen und neben Skandalen auch viel, viel menschliches Elend gibt« (Meuffels 1974, LT-NRW, PlPr. 7/96, S. 3854).

Vor diesem Hintergrund wurde die Frage aufgeworfen, welche Rolle der Staat bei der Abwägung zwischen seinen Schutzpflichten und dem Recht auf individuelle Freiheit einnehmen soll. Diese Frage wurde verknüpft mit Überlegungen zu den finanziellen Belastungen, die im Falle von finanziell und sozial ruinierten Spielern auf den Steuerzahler zukommen. Damit wurde explizit das Argument der gesellschaftlichen Kosten des organisierten Glücksspiels ins Spiel gebracht.

»Denn – das ist nicht Neues – die Spielbank ist für die wenigsten Menschen eine Stätte des Erfolgs, vielmehr für manche – das soll man hier ganz offen sagen – eine Stätte des Ruins ihrer Existenz und ihrer Familien. [...] Müssen wir nicht an dieser Stelle doch auch einmal ernst miteinander abwägen und durchdenken, wie wir die Sorge des Staates für den einzelnen Bürger in Einklang bringen mit dem Anspruch des einzelnen auf den größtmöglichen Raum subjektiver Freiheit? Es ist doch denkbar, daß manche, die sich beim Spiel ruinieren, in der Folge davon unter Umständen den Steuerzahler als Sozialhilfefall Geld kosten. Wir schaffen damit ohne besondere Veranlassung eine Möglichkeit, daß – es klingt paradox, aber es kann eintreten – ein Bürger zum Sozialfall wird und wir ihn auf Grund anderer Gesetze, wenn die Lage es erfordert, mit öffentlichen Mitteln unterstützen müssen« (Meuffels 1971, LT-NRW, PlPr. 7/25, S. 915).

Der Zweck dürfe niemals die Mittel heiligen. Es müsse möglich sein, die für soziale Zwecke notwendigen Mittel auf andere Weise aufzubringen als durch den Betrieb von Spielbanken. »Auch der Staat braucht seine Würde, und gerade unsere Jugend fragt zur Zeit nach der Idee, ja nach der Moral des Staates. Sie will kein ständiges Nachgeben um des Interesses weniger willen; denn letzten Endes handelt es sich doch nicht um so eine große Zahl von Bürgern, die unbedingt spielen wollen (Meuffels 1974, LT-NRW, PlPr. 7/96, S. 3855).

Mit dieser Aussage wurde nicht nur ein Bezug zum zeitgeschichtlichen Hintergrund der Spielbankendebatte hergestellt, der durch die sozialen Bewegungen der Neuen Linken geprägt war. Infrage gestellt wurde auch die Annahme, wonach ein vermeintlich nicht zu bändigender Spieltrieb in der Natur des bzw. aller Menschen liege. Mehrheitsfähig war diese *christlich-moralische* Diskursposition allerdings nicht mehr. Die *finanzpolitisch-individualistische* Diskursposition bestimmte die Wahrnehmung und das Handeln der meisten politischen Akteure.

#### 4.5 Fazit: Moralische Vorbehalte auf dem Rückzug

In der unmittelbaren Nachkriegszeit wurden auf parlamentarischer Ebene die sozialen Auswirkungen des Glücksspiels vor allem als ein moralisches und als ein gesellschaftspolitisches Problem behandelt. So galt das Glücksspielverhalten der Wohlhabenden als eine Form des verschwenderischen Konsums, der im Widerspruch zu den Werten der ökonomischen Rationalität und Nützlichkeit stand. Zudem wurde in diesem Verhalten der Vermögenden eine negative Vorbildfunktion für die arbeitende Bevölkerung gesehen, da dergestalt deren Verständnis für den Wert der Arbeit und des Geldes untergraben werde. Den eher einkommensschwachen Glücksspieler wurde vorgeworfen, vor allem an einer möglichst bequemen Form des Gelderwerbs interessiert zu sein und damit ebenfalls die Bedeutung »ehrlicher Arbeit« und des angemessenen Umgangs mit Geld (»ehrliche Sparsamkeit«) zu desavouieren. Demgegenüber wurde die Teilnahme am kommerziellen Glücksspiel nicht als potentiell gesundheitspolitisches Problem verstanden.

Es war ein Kennzeichen der parlamentarischen Debatten zum Glücksspiel, dass die argumentativen »Frontlinien« keineswegs entlang von Parteizugehörigkeiten verliefen, sondern quer dazu. Dabei zeichnete sich ab, dass die zunächst dominante und maßgeblich von christlich-moralischen Grundsätzen geprägte Diskursposition zunehmend von einer Gegenposition über-

lagert wurde, in der finanzpolitische Argumente eine ausschlaggebende Rolle spielten. Im Hinblick auf die staatliche Kontrolle des kommerziellen Glücksspiels wurden die gemeinwohlorientierten Einnahmemöglichkeiten und die individuelle Entscheidungsfreiheit der Spieler betont. Die *christlich-moralische* Diskursposition, die nicht zuletzt den Wert von Arbeit und »ehrlicher Sparsamkeit« propagierte, wurde von einer *finanzpolitisch-individualistischen* Diskursposition zunehmend in die Defensive gedrängt. Diese alternative Position maß dem Glücksspiel keine »dämonische Kraft« mehr bei, sondern sah in ihm vor allem eine Einnahmequelle, aus der zusätzliche finanzielle Mittel für gemeinwohlorientierte Zwecke geschöpft werden konnten. Zudem galt die Teilnahme am kommerziellen Glücksspiel als Ausdruck individueller Entscheidungsfreiheit.

Im Zuge der Auseinandersetzungen um die Zulassung von Spielbanken wurde deutlich, dass bei der Regulierung des öffentlichen Glücksspiels ein neues Moralverständnis zum Tragen gekommen war. Die beiden hier identifizierten Diskurspositionen unterschieden sich im Hinblick darauf, wie bedrohlich sie die Wirkungen des Glücksspiels für die soziale Integration, den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft einschätzten. Diese Einschätzungen wiederum hingen davon ab, welcher Grad »moralischer Dichte« (Deutschmann 2020: 40) als notwendig für den Bestand einer Gesellschaft erachtet wurde. Es hat den Anschein, als ob sich diejenige Diskursposition in den Vordergrund gearbeitet hat, die das Glücksspiel von einer »dichten Normativität« befreien wollte, für die noch die *christlich-moralische* Diskursposition eingetreten war. Im Anschluss an Illouz kann »dichte Normativität« verstanden werden als »detaillierte Geschichten und Vorschriften, die Handlungen als gut oder schlecht, unmoralisch oder moralisch, rein oder unrein, schädlich oder lobenswert, tugendhaft oder gemein ausweisen; sie knüpft damit das menschliche Verhalten an kulturelle Kosmologien, kollektive große Erzählungen (wie die der Erbsünde oder ursprünglichen Reinheit), die eindeutige Konzeptionen vom Guten und Bösen, Moralischen und Unmoralischen beinhalten« (Illouz 2018: 97). Anstelle der *christlich-moralischen* Diskursposition dominierte nunmehr die *finanzpolitisch-individualistische* Diskursposition, die für eine »dünne, prozedurale Normativität« stand. Dieses Moralverständnis verlieh »den Individuen das Recht, über den moralischen Gehalt ihrer Vorlieben selbst zu entscheiden, und konzentriert sich auf die Regeln und Verfahren, die erforderlich sind, um die Achtung der seelischen und körperlichen Autonomie des Individuums zu gewährleisten« (ebd.). Vorstellungen, die sich an einer »dichten Normativität« orientieren, wie sie von den Opponenten des

Glücksspiels unter Rückgriff auf christliche Moralvorstellungen repräsentiert wurden, verloren seit den 1950er Jahren stetig an Überzeugungskraft, ohne freilich gänzlich zu verschwinden. Zugleich jedoch stellt sich die Frage, welche Form die »dünne, prozedurale Normativität« annehmen und ob sie soziale Relevanz tatsächlich für die gesamte Spielerschaft besitzen sollte. Festhalten lässt sich zunächst nur, dass sie sich noch als keineswegs vollständig entfaltet darstellte. Zwar wurde im Normalitätsdiskurs den Individuen immer nachdrücklicher ein Selbstbestimmungsrecht eingeräumt, das ihnen die Teilnahme am organisierten Glücksspiel zugestand. Die Fragen aber, ob sich aus der allgemeinen Partizipation am kommerziellen Glücksspielangebot möglicherweise die Notwendigkeit von speziellen Maßnahmen zur Sicherung der seelischen und körperlichen Autonomie der Spieler ergeben könnte (etwa in Gestalt von Präventions- und Therapieangeboten) und in welcher prozeduralen Konstellation darüber entschieden werden sollte, waren noch nicht einmal gestellt.

Zwar war das Glücksspiel in den 1960er und 1970er Jahren noch immer Gegenstand von politischen Kontroversen, doch hatte sich der Schwerpunkt dieser Auseinandersetzungen deutlich verschoben: Nicht mehr Fragen der Sünde und den Grundsätzen, die im Zentrum des christlichen Moraldiskurses standen, beherrschten den Glücksspieldiskurs. Im Rahmen der *finanzpolitisch-individualistischen* Diskursposition, die die Oberhand zu erlangen sich anschickte, dominierten nunmehr Fragen nach der zweckmäßigsten Organisation eines seriösen (legalen) Spielbetriebs, der dem »mündigen Bürger« das Ausleben seines »Spieltriebs« erlauben und dabei ausreichende finanzielle Mittel für gemeinnützige Zwecke abwerfen sollte. Die Frage nach der allgemeinen »Sozialschädlichkeit« des Glücksspiels hatte sich zu diesem Zeitpunkt anscheinend erledigt. Die von den Spielbankengegnern als bevorzugtes Gegenargument in den Vordergrund gerückten (potentiell hohen) finanziellen Verlustmöglichkeiten der Glücksspieler (und die damit einhergehenden Probleme auf der individuellen und familiären Ebene) wurden als zwar bedauerliches, aber letztlich hinzunehmendes Risiko der individuellen Freiheit betrachtet. Unter moralischen Gesichtspunkten mussten sich nur diejenigen Personen Vorhaltungen gefallen lassen, die aufgrund ihrer begrenzten finanziellen Mittel nicht nur sich, sondern auch andere schädigten. Damit stand im Einklang, dass Hinweise auf soziale Gefährdungspotentiale des kommerziellen Glücksspiels mehrheitlich kaum noch ernst genommen wurden.

**Teil III:**

**Mit Geld spielt man nicht,  
außer man erfüllt trotzdem  
seine gesellschaftsdienlichen  
Verpflichtungen!**



## 5. Zwischen »Spielhallenflut« und »Glücksspielsucht«

### Die Debatten im Landtag Nordrhein-Westfalen und im Deutschen Bundestag

---

»F63.o. Pathologisches Spielen

Die Störung besteht in häufigem und wiederholtem episodenhaften Glücksspiel, das die Lebensführung des betroffenen Patienten beherrscht und zum Verfall der sozialen, beruflichen, materiellen und familiären Werte und Verpflichtungen führt«.

*(Internationale statistische Klassifikation der Krankheiten und verwandter Gesundheitszustände (ICD-10) der Weltgesundheitsorganisation, 1991)*

Die im vorangegangenen Kapitel beschriebene *finanzpolitisch-individualistische* Diskursposition, die als erste Etappe des *Normalitätsdiskurses* bezeichnet werden kann (s. Kap. 10, Abb. 6), bezog einen wichtigen Teil ihrer Legitimation und Wirkmächtigkeit aus der Verneinung einer »Sozialschädlichkeit« des Glücksspiels. Die Annahme einer sozialen Unbedenklichkeit des kommerziellen Glücksspiels hat selbst noch, wie gezeigt (s. Kap. 4.4), die parlamentarische Entscheidung für die Eröffnung einer Spielbank in Aachen im Jahre 1976 beeinflusst, durch die mit Nordrhein-Westfalen schließlich auch das bevölkerungsreichste Bundesland der Bundesrepublik Deutschland eine Spielbank erhielt. Allerdings sollte es nur wenige Jahre dauern, bis das kommerzielle Glücksspiel, diesmal in Gestalt von Spielhallen, von der Öffentlichkeit und der Politik erneut als ein gravierendes soziales Problem wahrgenommen



wurde. Anhand der Analyse von parlamentarischen Debatten im Landtag von Nordrhein-Westfalen und im Bundestag soll im Folgenden gezeigt werden, in welcher Weise der bis dahin vor allem von christlichen Moralvorstellungen geprägte *Gefährungsdiskurs* im Zuge der Medikalisierung exzessiver Formen des Glücksspielverhaltens eine deutliche Modifizierung erfahren und wie dies wiederum den *Normalitätsdiskurs* beeinflusst hat. Dabei wird auch die Bedeutung massenmedialer Kanäle bei der Popularisierung des Problemmusters »Glücksspielsucht« aufgezeigt.

## 5.1 Der mediale Siegeszug der Diagnose »Glücksspielsucht«

Seit der zweiten Hälfte der 1970er Jahre ist die immer stärkere Verbreitung von Spielhallen in den Innenstädten zum Gegenstand einer bis heute anhaltenden Debatte um Fluch und Segen dieser Institution des Glücksspiels geworden.<sup>1</sup> Ein erster Anlass für das (parlamentarische) Interesse an Spielhallen waren allerdings Berichte über die dort (aber auch andernorts) aufgestellten »Todesschuß- und Kriegsspielautomaten«. In einer Sitzung des Ausschusses für Jugend, Familie und politische Bildung des nordrhein-westfälischen Landtags im Juli 1981 wurde die Forderung nach einer »Abrüstung in Spielhallen« erhoben. Ungleich größere öffentliche Aufmerksamkeit erfuhr die Diskussion über die »Eindämmung der Spielhallenflut«, die ab 1982 einsetzte und die ihren Ursprung in den Klagen über den Wandel innerstädtischer Strukturen hatte.

»Rastlos wie Hauke Haien aus Storms »Schimmelreiter« werkeln deutsche Kommunalpolitiker an Deichen gegen die Spielhallenflut. Und genauso vergeblich. Die Flut der Glitzerpaläste drängt mit unverminderter Wucht in die Innenstädte. Immer mehr Kommunen melden Land unter. [...] Auch die Hauptgemeinschaft des Deutschen Einzelhandels sorgt sich wegen der

---

1 Streng genommen handelte es sich beim Automatenpiel in Spielhallen zunächst gar nicht um ein Glücksspiel im juristischen Sinne. Der Betrieb von Spielhallen unterlag lange Zeit nicht dem Glücksspielrecht, sondern allein dem Gewerberecht. In der Gewerbeordnung und der damit in Verbindung stehenden Spielverordnung wurden die technische Ausgestaltung der Spielgeräte und die Ausstattung der Spielhallen im Einzelnen geregelt. Verhindert werden sollte durch diese Regelungen ursprünglich die »übermäßige Ausnutzung des menschlichen Spieltriebs«. Erst 2012 fanden Spielhallen Erwähnung im Glücksspielstaatsvertrag.

Spielhallen ums Geschäft. Durch die Ansiedlung der Etablissements würden die Einkaufsviertel »entwertet«; deshalb müssten die Kommunen »dieser Hydra in den Innenstädten« den Kampf ansagen« (DER SPIEGEL 28/1988).

Mit dem Begriff der »Spielhallenflut«, der ab 1987 vermehrt in den Parlamentsdebatten auftauchte, wurde eine Bezeichnung populär, die dem Bereich der Naturkatastrophen entstammt und mit der für gewöhnlich das Auftreten einer nicht beherrschbaren Bedrohung verbunden ist. Noch deutlicher schwingt im Begriff »Spielhallenunwesen«, der sich ebenfalls in den Debatten findet, das mit, »was den Kerngehalt der Problembehauptung ausmacht: das Unwerturteil über den so bezeichneten Sachverhalt« (Schetsche 2014: 112).

Die Problematik der Stadtentwicklung wurde aber sehr bald von der ebenfalls in der ersten Hälfte der 1980er Jahre in Deutschland einsetzenden Debatte über die »Glücksspielsucht« überlagert. Dazu erheblich beigetragen haben verschiedene Berichte, die seit 1983 im Nachrichtenmagazin DER SPIEGEL publiziert wurden. Vor allem der im April 1984 erschienene Artikel »Verfall bei vollem Bewußtsein. Automatenzocker – Die ewigen Verlierer an den Glücksspielmaschinen«, der sich u.a. auf die Befunde des Bremer Psychologen Gerhard Meyer stützte, fand Resonanz im parlamentarischen Diskurs. Meyers Diagnose eines enormen Gefährdungspotentials von Spielautomaten, das bei »vielen Spielern« zu einer existenzbedrohenden Abhängigkeit führen könne, beförderte eine Veränderung in der politischen »Wahrnehmungspriorität« (Schetsche 2014). In der Folgezeit ging es bei den einschlägigen parlamentarischen Anfragen, Gesetzesvorlagen und Anhörungen nicht mehr in erster Linie um die »Eindämmung der Spielhallenflut«, sondern zunehmend um die »Bekämpfung der Spielsucht«. Dabei rückte vor allem das Gefahrenpotential des Automatenspiels in gewerblichen Spielhallen in den Vordergrund. Spielhallen wurden als Orte für die Entstehung einer Form pathologischen Verhaltens identifiziert, das auf einem Kontrollverlust beruhe. Der SPIEGEL-Artikel von 1983 mit dem Titel »Goldene Serie. Ist der Zeitvertreib am Münzautomaten ein gefährliches Glücksspiel?«, in dem erstmals öffentlichkeitswirksam über die empirischen Befunde von Gerhard Meyer berichtet wurde, hielt als Fazit von dessen Studie fest:

»Auch Automatenzocker können der bisher nur bei klassischen Glücksspielen wie Roulette, Baccara oder Black Jack bekannten »Spielsucht« verfallen. Psychologen und Mediziner beschreiben damit einen Zustand, in dem der Spieler die Kontrolle über die Dauer des Spiels und die Höhe der Einsätze verloren hat und so lange spielt, bis nichts mehr da ist. Meyer: »Aus dem

einst belächelten ›Roulette des kleinen Mannes‹ ist längst eine raffinierte Maschine geworden, von der die Spieler nur allzu schnell abhängig werden können« (DER SPIEGEL 10/1983, S. 92).

Diese Aussage erregte deshalb Aufmerksamkeit, da sie im Gegensatz zur bis dahin vorherrschenden Auffassung über die Harmlosigkeit der Geldspielautomaten stand. Als diese Geräte in den 1970er Jahren immer stärkere Verbreitung in Deutschland fanden, wobei sie bis zur Mitte der 1970er Jahre meist nur in Gaststätten aufgestellt waren, schien es noch wenig Anlass für Befürchtungen zu geben. Wissenschaftler wie der Kölner Soziologe René König hielten das Automatenspiel für unbedenklich, andere wie die Psychoanalytikerin Edeltrud Meistermann-Seeger oder der Kriminologe Armand Mergen wollten durch die Automaten sogar Möglichkeiten zum Aggressionsabbau oder zur Verhinderung des Abgleitens in auffälliges Verhalten erkannt haben (vgl. ebd.). Allerdings entstammten diese Befunde einer Zeit, in der die Ausstattung von Spielhallen noch nicht durch den Besitz moderner Geldspielautomaten geprägt war.

Das diskursive Feld zum Automatenspiel war allerdings nicht allein durch den Gegensatz zwischen der neuartigen Suchtdiagnose einerseits und einer Unbedenklichkeitsdiagnose andererseits geprägt. Darüber hinaus existierte eine Alternativdeutung zur Suchtdiagnose, die von psychiatrischer Seite vorgebracht wurde. Zu den wichtigen Vertretern dieser Alternativdeutung zählte der Hamburger Verhaltenstherapeut Iver Hand. Er wurde mit der Aussage zitiert, wonach das Suchtmodell auf keinen der sich bei ihm in Therapie befindlichen Spieler anwendbar gewesen sei. Nicht jeder, der viel spiele, sei auch süchtig. Oftmals seien persönliche Probleme im sozialen Umfeld der Spieler Ursache des extensiven Spiels (vgl. DER SPIEGEL 17/1984, S. 87). In dieser Kritik am Suchtmodell deutete sich eine Kontroverse an, die den wissenschaftlichen Diskurs zur »Glücksspielsucht« einige Zeit prägen sollte. Die Protagonisten dieses Diskurses, die im SPIEGEL zu Wort kamen, wurden später zu den einschlägigen parlamentarischen Anhörungen eingeladen, wo sie ihren Disput parlamentsöffentlich weiter austrugen.

Der sich dergestalt entwickelnde Diskurs zur »Glücksspielsucht« hatte allerdings nicht zur Folge, dass die städtebaulichen Probleme, die auf die Zunahme der Spielhallenstandorte zurückgeführt wurden, keine Beachtung mehr gefunden hätten. Die entsprechenden innerstädtischen Strukturveränderungen blieben nicht nur ein Gegenstand öffentlicher Debatten. Darüber hinaus kam es zwischen dem ›Städtebaudiskurs‹ und dem ›Suchtdis-

kurs« immer wieder zu Überschneidungen. Aufgrund der zunehmenden öffentlichen Akzeptanz für das Problemmuster »Glücksspielsucht« hatte dieses Krankheitsbild auch für die Diskussion um die Möglichkeiten zur Reduktion der Spielhallenpopulation und der dadurch erhofften Aufwertung innerstädtischer Quartiere Relevanz. Zwischen den beiden Problembereichen entstand eine Art diskursives Wechselverhältnis. Das Problemmuster »Glücksspielsucht« wurde für die Bearbeitung stadtplanerischer Aufgaben instrumentalisiert, umgekehrt trug diese Instrumentalisierung zur weiteren gesellschaftlichen Anerkennung des Problemmusters »Spielsucht« bei.

Bevor im Folgenden exemplarisch gezeigt werden soll, in welcher Weise das Thema »Glücksspielsucht« im parlamentarischen Raum verhandelt worden ist und welche Diskurspositionen sich dabei herausgebildet haben, soll auf die parlamentarischen Debatten zur sogenannten »Spielhallenflut« eingegangen werden. Dabei interessiert auch, welche Bezüge dort zum Problemmuster »Glücksspielsucht« hergestellt wurden.

## **5.2 Innerstädtische Strukturveränderungen und die »Spielhallenflut« als Gegenstände parlamentarischer Debatten**

In den Parlamentsdebatten, die sich mit den städtebaulichen Auswirkungen der Spielhallenausbreitung beschäftigten, lassen sich zwei konträre Sichtweisen identifizieren. Einigkeit bestand zwar darüber, dass ein ökonomischer Verdrängungswettbewerb vorlag, der für die (als negativ angesehene) Entwicklung der innerstädtischen Strukturen verantwortlich war. Umstritten blieb jedoch, welche Rolle dabei den Spielhallen und ihrer Kundschaft zukam. Unterschiede bestanden auch darin, wie das Problemmuster »Glücksspielsucht« in die jeweilige Situationsdefinition integriert wurde.

### **5.2.1 Deutungsmuster »Verdrängungswettbewerb durch Spielhallen«**

In einer parlamentarischen Anfrage an die Regierung Nordrhein-Westfalens unter der Überschrift »Negative Angebotsstruktur in Kernbereichen der Großstädte« wurde im Februar 1982 auf die »Bedrohung« der bestehenden innerstädtischen Strukturen aufmerksam gemacht, deren abnehmende Attraktivität wesentlich auf die Verbreitung von neuen Unterhaltungsan-

geboten und insbesondere auf die Zunahme der Spielhallenpopulation zurückgeführt wurde.

»In den Zentren der Großstädte verdrängen zunehmend Schnellimbiss-Läden, insbesondere aber Spielhallen, Sex-Shops und Video-Peep-Shows alteingesessene Geschäfte, Cafes und andere Gewerbebetriebe, die bisher maßgebend zur besonderen Attraktivität der Innenstadtbereiche beigetragen haben. Diese Entwicklung entspricht nicht den Vorstellungen der Bevölkerung allgemein oder den Wünschen der Bürgerschaft in den betroffenen Gebieten, vielmehr liegt der Grund hierfür meist in der starken Finanz- und Ertragskraft der genannten Betriebe. Die sich hiermit abzeichnende Situation vermindert eindeutig die Anziehungskraft der Kernbereiche unserer Großstädte und stellt damit, neben den vorhandenen und bekannten Strukturproblemen, eine erhebliche Bedrohung unserer Innenstädte dar« (Henning 1982, LT-NRW, Drs. 9/1688).

Mit den »bekannten Strukturproblemen« dürfte die Anfang der 1970er Jahre einsetzende wirtschaftliche Krise samt steigender Arbeitslosigkeit sowie der entfesselte Konkurrenzkampf zwischen dem innerstädtischen Facheinzelhandel und den großen Verbrauchermärkten und Einkaufszentren in den Randgebieten von Großstädten gemeint sein. Allerdings wurden in der parlamentarischen Anfrage nicht die Strategien der Großhandelskonzerne, sondern explizit die Ausbreitung der Vergnügungsstätten als Grund für die Strukturkrise der Innenstädte genannt. Folgt man den Einlassungen verschiedener Parlamentarier, dann stellte sich die Expansion von Spielhallen bereits Ende der 1980er Jahre nicht mehr nur als eine ferne Bedrohung dar. »In vielen Städten sind schon schwere städtebauliche Schäden entstanden. Ich will nur auf die Verödung von Einkaufsstraßen hinweisen, aber auch auf die vielen Situationen in den Nebenzentren, wo schon Billigmeilen entstanden sind« (Reschke 1989, BT, PlPr. 11/137, S. 10115). Durch die starke Verbreitung neuartiger Vergnügungsstätten würden die bisherigen Bemühungen zur Vitalisierung der Innenstädte konterkariert und die Bevölkerung zeige sich mehrheitlich verärgert.

»Es wird höchste Zeit, daß wir hier im Plenum Flagge zeigen und auf ein seit Jahren schwelendes Problem, nämlich das Problem der Expansion von Spielhallen, reagieren. Ein Anstieg in der Zahl der Geldspielgeräte in Spielhallen um 36 % hat uns schockiert und veranlasst uns zum Handeln. Besondere Sorge macht die Massierung von Spielhallen in den Innenstädten. [...]

Alle Anstrengungen der letzten Jahre, die Attraktivität der Innenstädte unter Einsatz erheblicher öffentlicher Mittel zu verbessern, werden dadurch unterlaufen. Das Bild vieler Einkaufsstraßen wird erheblich verändert. Ein Verdrängungswettbewerb findet statt, der zur Verödung der Zentren führt. So sehen es die Kommunen« (Knefelkamp 1988, LT-NRW, PIPr. 10/70, S. 6234).

Als Beleg für die mit der Ausbreitung von Spielhallen einhergehenden Probleme wurden nicht nur die Reaktionen kommunaler Akteure angeführt. Auch Hinweise auf die Befindlichkeiten der Bevölkerung stellten einen zentralen Baustein der spielhallenkritischen Krisenerklärung dar. »Die Bevölkerung ist in ihrer großen Mehrheit über diese Entwicklung empört und fühlt sich belästigt« (ebd.). Ins Feld geführt wurden nicht nur spezifische Befürchtungen gegenüber den neuen Vergnügungsstätten, sondern auch kulturell verankerte Wissensbestände zum Glücksspiel, die den Bürgern zugeschrieben wurden:

»Die zunehmende Konzentration von Spielhallen bringt Bürger von Flensburg bis Passau auf die Barrikaden, und das wohl auch mit Recht. Besorgte Eltern sehen in den Automatenhallen eine gefährliche neue Freizeitverlockung für die junge Generation. [...] Spielstätten, die in manchen Städten wie Pilze aus dem Boden schießen, werden mit Lärm und Last in Verbindung gebracht, weniger mit Vergnügen, Freude oder gar Frohsinn. Seit alters her hängt diesen Tempeln des scheinbaren Glücks die Sündhaftigkeit an; so manche Spielgeräte sind vom Teufel inspirierte Wunderwerke. Dies sind Urteile, die sich verfestigt haben, Meinungen, die die Gemüter erhitzen« (Börnsen 1987, BT, PIPr. 11/27, S. 1821).

Tradierte Wissensbestände, die sich auf das Glücksspiel im Allgemeinen beziehen, wurden dergestalt auf die historisch vergleichsweise neuartige Einrichtung der Spielhallen übertragen. Unterstellt wurde damit implizit eine bruchlose Identität zwischen älteren und neueren Glücksspielangeboten. Die gesellschaftlichen Wissensvorräte wurden nicht einfach nur zitiert, sondern als Auffassungen der Bevölkerung deklariert, die es ernst zu nehmen gelte. Damit erfuhr dieses »Wissen« eine Aufwertung und wurde Teil des Diskurses. Die politischen Akteure sprachen im Zusammenhang mit dem Glücksspiel zwar nicht mehr selber von »Sünde«, belebten dessen ungeachtet aber dieses moralische Deutungsmuster, indem sie sich auf ›Volkes Stimme‹ beriefen. Damit war immerhin schon angedeutet, dass Spielhallen nicht nur aus städtebaulicher Sicht als Problemquelle definiert wurden, sondern auch aus moralischer und sozialpolitischer Perspektive. »[E]s gibt wegen der Men-

ge der Geldspielautomaten auch Ängste, und die sollten wir ernst nehmen. Zieht der Automat nicht so manchen unwiderruflich in seine Arme? Wird nicht zur Abhängigkeit angehalten? Wird nicht aus der Spielfreiheit oft ein Spielzwang?« (ebd.).

Trotz dieser Bedenken, die sich mit der Verwendung des Begriffs »Spielzwang« unverkennbar auf das Problemmuster »Spielsucht« bezogen, erfolgte keine pauschale Ablehnung von Spielhallen. Hingewiesen wurde vielmehr auch auf deren positive Funktionalität für große Teile der Bevölkerung. Zugleich wurde jedoch auf das Argument vom eher »fragwürdigen Unterhaltungswert« von Spielautomaten rekurriert.

»Nur, verketzern wollen wir Vergnügungsstätten nicht. Hunderttausende finden hier Ablenkung und Abwechslung, Reiz und Risiko, erfahren Hoffnung und Hochstimmung, doch auch Verlust und Verärgerung, Spannung und Entspannung. Für sie ist der Automat ein selbstverständliches Freizeitemedium, eine Freizeitfaszination, die durch die ganze Gesellschaft geht. Automaten haben nicht nur einen für viele von uns sicher fragwürdigen Unterhaltungswert, sie dienen auch manchem zur Abreaktion seines Alltagsärgers. Besser, der Frustrierte schlägt hier die Faust auf die Frontscheibe. Spiele erfüllen die Aufgabe der Wunschbefriedigung, dienen dem Konfliktabbau, lassen Spaß und Spontaneität und individuelle Freiheit erleben. Das gilt zu einem Teil auch für Glücks- und Geschicklichkeitsspiele« (ebd.).

Bei aller Funktionalität, die den Spielhallen in dieser Wortmeldung zugeschrieben wurde, führte eine Abwägung zwischen den Vor- und Nachteilen letztlich doch zu einem Plädoyer für die »Eindämmung der Massierung von Vergnügungsstätten«: »Doch wenn der Eindruck entsteht, daß Vergnügungsstätten mehr ausnutzen und weniger nützen, Atmosphäre und Charakter traditionsreicher Kommunen verändern, Belastung für den Bürger bringen, ist der Gesetzgeber zur Korrektur aufgefordert« (ebd.).

Diese Aussage bezog sich auf das Deutungsmuster »Verdrängungswettbewerb« und sah in der räumlichen Konzentration der Spielhallen das Potential für die Zerstörung innerstädtischer Strukturen. Um Maßnahmen zur Eindämmung dieser Expansion zu begründen, wurden aber nicht nur die Beschwerden und Ängste der Bevölkerung angeführt. Mit der Verwendung des Begriffs des »Ausnutzens« wurden auch mögliche Gefährdungspotentiale des Automatenspiels für die Spieler angedeutet. Neben den städtebaulichen Gründen wurden somit auch Argumente für Maßnahmen zur Beschränkung

des Spielhallenbestandes vorgebracht, die sich auf die Gefahren der Teilnahme am Glücksspiel bezogen.

### 5.2.2 Die Alternativdeutung

Die Behauptung, wonach die Expansion der Spielhallen ursächlich für einen unerwünschten städtebaulichen Strukturwandel gewesen sei, blieb nicht unwidersprochen. Die Alternativdeutung sah in der Zunahme der Zahl von Spielhallen nicht die Ursache des Problems, sondern vielmehr die Folge eines Strukturwandels des Einzelhandels in den Innenstädten: »Unseres Erachtens verdrängen nicht die Spielhallen den Einzelhandel, sondern sie profitieren lediglich von der Krise des Einzelhandels, von der Krise der einfachen Händler, die von großen Warenhäusern und den Ladenketten, Fotoketten, Schuhketten, Textil- und Drogeriemärkten und anderen verdrängt werden« (Teubner 1987, BT, PlPr. 11/27, S 1823).

Vertreter dieser Auffassung, die für die Problematik der innerstädtischen Strukturveränderungen nicht die Spielhallen verantwortlich machten, stellten die Frage, ob die verbreitete Ablehnung dieser Vergnügungsstätten nicht ganz andere Gründe haben könnte. Für eine exemplarische Antwort wurde auf eine Bebauungsplanbegründung Bezug genommen, die dem Ausschuss für Stadtentwicklung einer westdeutschen Großstadt vorgelegt worden war und in der von unerwünschten »Spannungen zwischen Einzelhandel des gehobenen Bedarfs und den Vergnügungsstätten« sowie von der »Gefahr des Umkippens des Gebietscharakters vom Geschäftsviertel zum Vergnügungsviertel mit minderwertigen Konsumangeboten« die Rede war. Aus diesen Formulierungen wurde im Rahmen der Alternativdeutung der Schluss gezogen, dass man dort »den ›gehobenen Bedarf‹ der ›oberen Klasse‹ [...] von sogenannten ›schädlichen‹ Anlagen und ›minderwertigen‹ Angeboten« bedroht sieht (ebd.). Daran anschließend wurde die Vermutung formuliert, »daß es hier vor allen Dingen um Imagepflege, aber auch um Unterdrückung unerwünschter Kultur geht, um Unterdrückung dessen, was man eben mit dem ›gehobenen Bedarf‹ nicht vereinbaren kann oder möchte« (ebd.). Ausgesprochen wurde damit der Verdacht, dass vor dem Hintergrund sozioökonomischer Unterschiede in der Bevölkerung eine Politik zugunsten der Wohlhabenderen gemacht werden solle.

Im Rahmen der Alternativdeutung galten Spielhallen zwar nicht als die Ursache für den innerstädtischen Strukturwandel. Diese Einschätzung schloss jedoch eine Kritik am Automatenpiel nicht aus. Hingewiesen wur-



de auf die Gefährlichkeit von Geldspielgeräten und die »hemmungslose Vermarktung des menschlichen Spielbedürfnisses durch die Spielothekenbesitzer« (ebd.). Kritisiert wurde aber vor allem, dass bei der Problematisierung des kommerziellen Glücksspiels eine Einseitigkeit bestehe. Gegenstand der Betrachtung seien allein die Spielhallen, während das Geschehen in den Spielbanken völlig ausgeblendet bliebe: »Wie ist es bei dem problematischen Spielverhalten? Wurde das auch einmal bezüglich der Besucherinnen und Besucher von Casinos untersucht? Es ist doch wirklich nicht so, daß da nur Roulette gespielt würde, sondern da werden die Leute busweise hingefahren, und es wird nicht geguckt, ob die Alkohol trinken und wie die sich dort verhalten« (Teubner 1988, BT, APr. 11/26, S. 178.)

Im Unterschied zum Desinteresse gegenüber der Situation in den Casinos werde das Spielverhalten jedoch dann berücksichtigt, wenn es sich um Personengruppen handelt, deren Auftreten in bestimmten sozialen Räumen unerwünscht sei:

»Das Problem sind meines Erachtens doch nicht die Spielhallen, sondern die Leute, die da hingehen. [...] Ich frage mich, warum die Frage des pathologischen Spielverhaltens auf einmal so wichtig ist, wo sich in den Innenstädten die Gefahr des trading downs ergibt. Da hat man mit viel Geld das Image wieder verbessert, und jetzt kommen da Leute, die man nicht gerne sieht, die der Juwelier nicht gern sieht, die der Galerist nicht gern sieht, die das gehobene Cafe nicht gern sieht, nämlich Arbeitslose, Ausländer, Jugendliche« (ebd., S. 177f.).

Mit dieser Beschreibung wurde insinuiert, dass diejenigen, die vorgeben, gegen Spielhallen vorzugehen, nur deshalb auf das Phänomen der Automatenspielsucht rekurrierten, um damit bestimmte Bevölkerungsgruppen aus bestimmten Innenstadtlagen fernzuhalten. Außerdem wurde darauf hingewiesen, dass verschiedene gesetzgeberische Maßnahmen das Aufkommen der Spielhallen überhaupt erst möglich gemacht hätten. »Man sollte sich nicht über die Spielsucht aufregen und dabei vergessen, wie diese politisch gefördert und wirtschaftlich ausgebeutet wird. Ich werde den Verdacht nicht los, daß hier viele Krokodilstränen geweint werden« (Teubner 1987, BT, PlPr. 11/27, S. 1824).

Angespielt wurde hier auf Maßnahmen, die vom Bundeswirtschaftsministerium Mitte der 1970er Jahren ergriffen wurden, um die Attraktivität des Automatenspiels zu erhöhen und damit die ökonomische Situation der Automatenwirtschaft zu stärken. Damals wurden Spielleinsätze und der Höchst-

gewinn an Geldspielgeräten heraufgesetzt. Die Frage nach den individuellen und gesellschaftlich negativen Folgen des gewerblichen Automatenspiels spielte noch keine Rolle, sondern gewann erst in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre an Relevanz.

Die Alternativdeutung kritisierte also nicht nur die gängige Krisenerklärung für die innerstädtische Strukturentwicklung, sondern sie hielt dieser Erklärung vor, dass es ihr im Grunde gar nicht um die Spielhallen gehe, sondern um die Menschen, die dieses Unterhaltungsangebot in Anspruch nehmen. Dass diese Menschen in den entsprechenden Stadtvierteln unerwünscht seien, werde allerdings nicht offen kommuniziert. Stattdessen würde neben anderen Faktoren (wie etwa Kriminalität und Lärmbelästigung) auch das pathologische Spiel als vermeintlicher Grund für den Kampf gegen Spielhallen angeführt.

### 5.2.3 Relevanzverschiebungen in den Parlamentsdebatten

Der gewachsene Stellenwert, den in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre im parlamentarischen Diskurs das problematische Spielverhalten im Vergleich zu den Problemen der innerstädtischen Strukturveränderungen einnahm, lässt sich an den Verschiebungen bei den Themenschwerpunkten von einschlägigen parlamentarischen Anhörungen ablesen. 1988 wurde im Ausschuss für Wirtschaft des Deutschen Bundestags eine Anhörung zum Thema »Eindämmung der Spielhallenflut« durchgeführt.<sup>2</sup> Etwa drei Viertel der Anhörungszeit war Fragen der Stadtentwicklung, des Stadtplanungs- und Baurechts sowie des Gewerbe- und Steuerrechts gewidmet. In der restlichen Zeit konnten sich die Abgeordneten und die interessierte Öffentlichkeit ein Bild vom kontroversen Stand der psychologischen und psychiatrischen Befassung mit »Glücksspielsucht« machen.

Fünf Jahre später, im September 1993, fand im »Ausschuss für Arbeit, Gesundheit, Soziales und Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge« des nordrhein-westfälischen Landtags eine ganztägige parlamentarische Anhörung statt, die unter dem Titel »Bekämpfung der Glücksspielsucht in

---

2 Eine Besonderheit dieser Anhörung bestand darin, dass zumindest für ein Kurzstatement eine Person zu Wort kam, die sich selbst als »spielsüchtig« bezeichnete. Ansonsten wurde in den einschlägigen Anhörungen ausnahmslos *über* »Spielsucht« und »Spielsüchtige«, aber nicht *mit* »Spielsüchtigen« gesprochen.

NRW« stand. Eingeladen waren neben Wissenschaftlern aus der Suchtforschung Vertreter der Glücksspielindustrie (und zwar sowohl der privaten wie der öffentlichen Anbieter) sowie Vertreterinnen von verschiedenen therapeutischen Einrichtungen. Die Parlamentsabgeordneten wurden hier Zeuge eines innerwissenschaftlichen Disputs, bei dem zwei unterschiedliche Krankheitsmodelle in Konkurrenz zueinander traten: Sucht vs. Neurose (vgl. Landtag intern v. 5.10.1993, S. 7). Die Anhänger des Suchtmodells plädierten dafür, Spielsucht als ein eigenständiges Krankheitsbild zu verstehen und vertraten dabei eine explizit spielhallenkritische Haltung. Die Befürworter des Neurosenmodells kritisierten den Gebrauch des Suchtbegriffs, ohne deshalb freilich das Phänomen des pathologischen Spielens generell in Frage zu stellen. Diese Position begriff das pathologische Spiel als Symptom einer anderen zugrundeliegenden psychischen Störung, sprach sich aber dezidiert gegen die Verwendung des Begriffs der Spielsucht aus.<sup>3</sup> Dieses widersprüchliche Bild, das der medizinisch-psychologische Diskurs bot, hat der breiten Verwendung des Suchtbegriffs im Zusammenhang mit pathologischem Glücksspiel keinen Abbruch getan. Nicht nur die Parlamentsangehörigen, sondern selbst die suchtkritischen Wissenschaftler sprachen immer wieder von »Spielsucht«.<sup>4</sup> Deutlich wurde damit, dass dieser Begriff zwar ein einheitliches Verständnis suggeriert, mit ihm aber tatsächlich recht unterschiedliche Konzeptionen verbunden sein konnten.

Der Frage nach der Sozialschädlichkeit des Glücksspiels, die schon in den Debatten im Bayrischen Landtag um die Zulassung von Spielbanken von Bedeutung war (s. Kap. 4), kam somit im Zuge der parlamentarischen Diskussionen zur Spielhallenproblematik eine zunehmende Relevanz zu. Im April 1987 sah sich etwa die nordrhein-westfälische Landesregierung mit einer Kleinen Anfrage konfrontiert, die Auskunft darüber verlangte, wie die Regierung das rasante Umsichgreifen von Spielhallen beurteilt, »in denen die Bürgerinnen und Bürger an Automaten zu fast jeder Tageszeit ihrem Spieltrieb frönen können« (LT-NRW 1987, KlAnfr. 783). Bemerkenswert an dieser Anfrage war der explizite Bezug zu Fragen der Spielsucht und der existenziellen Gefährdung der Spieler:

---

3 »Der Ausdruck ›Spielsucht hat heute soviel Wert wie der Begriff ›Spielteufel‹ im Mittelalter, weil er das Problem nicht erfaßt« (Bregelmann 1993, LT-NRW, APr. 11/976, S. 3).

4 »[W]enn ich das Wort benutze, bitte ich Sie, sich vorzustellen, daß ich es in Anführungszeichen benutze, weil dieser Begriff für mich irrelevant ist und abgeschafft gehört« (Bregelmann 1993, LT-NRW, APr. 11/976, S. 3).

»Von besorgten Wissenschaftlern ist des öfteren vor dieser Förderung des Spieltriebs gewarnt worden, der nach Feststellungen von Soziologen, Psychiatern und Ärzten zu einer Sucht werden kann. Darüber hinaus sind durch häufiges Spielen existenzielle Gefahren zu befürchten. Jugendliche werden in ihren beruflichen und persönlichkeitsbedingten Entwicklungen erheblich beeinträchtigt« (ebd.).

In seiner Antwort bezog sich das Wirtschaftsministerium auf eine Studie des »renommierten Peutinger-Instituts für angewandte Wissenschaften«: »Entgegen früheren einschlägigen Untersuchungen wird hier als Resultat festgehalten: ›Der Automat macht nicht süchtig.« Dies entspricht auch den bisherigen Erkenntnissen der Landesregierung; gleichwohl wird sie gerade dieser Problematik auch in der Zukunft besondere Aufmerksamkeit schenken« (LT-NRW 1987, Drs. 10/2129, S. 2).

Worauf diese »bisherigen Erkenntnisse« beruhten, verriet die Landesregierung allerdings nicht. Aus den »früheren einschlägigen Untersuchungen« konnten sie nicht stammen. Auch der Finanzier des Peutinger-Instituts, nämlich der Verband der Deutschen Automatenindustrie, blieb unerwähnt. In ihrer Antwort fuhr die Landesregierung fort:

»Empirisch gesichertes Material und/oder aussagefähige Untersuchungen über existentielle Gefährdungen durch Automaten-Spiel, die allgemein gültige Rückschlüsse zulassen, sind der Landesregierung nicht bekannt. Im Grundsatz soll eine Existenzgefährdung schon allein wegen der aufgrund der Bauartzulassung begrenzten Verlustmöglichkeiten pro Geldspielgeräte (28,80 Mark pro Stunde) ausgeschlossen sein. Gleichwohl ist im Einzelfall eine Existenzgefährdung bei geringen frei verfügbaren Mitteln oder aber bei exzessivem Spiel (etwa an mehreren Automaten gleichzeitig und über einen längeren Zeitraum) nicht ausgeschlossen« (ebd.).

Formuliert wurde hier implizit eine suchtverneinende Einschätzung des Automaten-Spiels. Zugestanden wurde dabei zwar, dass es in Einzelfällen trotz der Begrenzung von Verlustmöglichkeiten durchaus zu Existenzgefährdungen kommen könne. Vom Vorhandensein einer allgemeinen Gefahr wurde hingegen aufgrund des Fehlens von verlässlichen Daten nicht ausgegangen. Auf »zuverlässige Daten« konnte auch in der Folgezeit nicht zurückgegriffen werden. Unbeschadet dessen änderte sich in kurzer Zeit die vorherrschende Meinung über das Gefährdungspotential des Geldspiels an Automaten. Dafür sorgten Erfahrungsberichte aus der Suchtberatung, die von einer steigenden

Nachfrage von Glücksspielern kündeten, sowie die von interessierter Seite in Umlauf gebrachten Schätzungen über die Zahl der pathologischen Automatenspieler, deren empirische Grundlagen meist intransparent blieben. Die Behauptung, dass Spielhallen und Geldspielautomaten eine Gefahrenquelle für die Spieler und für die Gesellschaft darstellten, gewann gleichwohl an Resonanz.

### 5.3 Die parlamentarische Debatte im Landtag von Nordrhein-Westfalen zur »Glücksspielsucht«

Die unterschiedlichen politischen Positionen zur »Glücksspielsucht«, die zu Anfang der 1990er Jahre innerhalb der Debatten im Landtag Nordrhein-Westfalens vertreten waren, sind konzentriert in einem Artikel dokumentiert, der im Dezember 1991 in der Parlamentszeitschrift »Landtag intern« erschienen ist. Abgedruckt finden sich dort in der Rubrik »Wort und Widerwort« und unter der Überschrift »Spielsucht rangiert weit vorne unter Suchtproblemen« die Statements von jeweils einem Vertreter der vier im Landtag vertretenen Parteien (SPD, CDU, FDP, Die Grünen). Deutlich wurde an diesen Beiträgen, dass »Glücksspielsucht« ein Gegenstand rivalisierender Ansichten und Interessen war. Ersichtlich wurde außerdem, dass sich das Krankheitskonzept der Spielsucht zu diesem Zeitpunkt noch keineswegs vollständig und unwidersprochen durchgesetzt hatte. Gleichwohl war die Auffassung, wonach die »Glücksspielsucht« nicht den Status eines sozialen Problems besitzt, eine Minderheitsposition.

In den Debatten im nordrhein-westfälischen Landtag lassen sich zwei unterschiedliche Diskurspositionen identifizieren, die um die Geltung einer angemessenen Problemdefinition und entsprechender Problemlösungsansätze konkurrierten. Zunächst werden die zentralen Bestandteile der *gesundheitspolitischen* Diskursposition rekonstruiert, die maßgeblich dazu beigetragen hat, dass das soziale Problem der »Glücksspielsucht« nicht nur zu einem zentralen Bestandteil des *Gefährdungsdiskurses* (s. Kap. 10, Abb. 6), sondern auch zu einem parlamentarischen Thema geworden ist. Anschließend werden die wesentlichen Elemente der *freiheitsrechtlichen* Diskursposition dargestellt, die im *Normalitätsdiskurs* zu verorten ist (s. Kap. 10, Abb. 6) und sich vor allem durch ihre im Vergleich zur *gesundheitspolitischen* Diskursposition diametral entgegengesetzten Problemdefinition auszeichnete und dabei das Automatenpiel in das Spektrum ›normaler‹ Freizeitaktivitäten einreichte.

Zur Rekonstruktion dieser Diskurspositionen wird im Folgenden auf die von Schetsche (2014) vorgeschlagene Analytik sozialer Probleme zurückgegriffen: Zu den »Erfolgsfaktoren« sozialer Problemmuster gehört ein geeigneter Name. Seit geraumer Zeit schon gilt, dass Problembezeichnungen, die mit dem Suffix ›-sucht« gebildet werden, nicht nur unmittelbar einprägsam sind, sondern bereits im Problemnamen die Hilflosigkeit der Betroffenen signalisieren. Neben einer Beschreibung des Problems gehören eine Schilderung der Problemursache und der Problemfolgen zur Verbreitung eines Problemmusters. Zudem müssen Zuständigkeiten und Handlungsbedarfe benannt, Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt und bestimmte Subjektpositionen definiert werden (Problemverursacher, Problemlöser und Problemträger). Als wichtiger Affektauslöser dient neben dem Hinweis auf die große Zahl der Betroffenen die Schilderung des seelischen Leidens und der ökonomischen Not der Betroffenen. Hilfreich für die Anerkennung eines Problemmusters ist es zudem, wenn an Wissensbestände angeknüpft werden kann, die in der Gesellschaft bereits weit verbreitet und verankert sind. Förderlich ist auch eine wissenschaftliche Legitimierung der Problemdefinition.

#### 5.4 Die gesundheitspolitische Diskursposition

Für den *Gefährdungsdiskurs* der 1950er Jahre war noch die Bedrohung der christlich-moralischen Grundlagen der Gesellschaftsordnung durch das kommerzielle Glücksspiel von ausschlaggebender Bedeutung (s. Kap. 4). Im Unterschied dazu lag der Schwerpunkt des *Gefährdungsdiskurses* der 1990er Jahre, der als Reaktion auf die Expansion der Spielhallenpopulation verstanden werden kann, bei den gesundheitspolitischen Gefährdungen, die aus den Interaktionen mit Geldspielgeräten erwachsen können. Indem die *gesundheitspolitische* Diskursposition die potentiellen sozialen Gefahren des Automatenspiels für die Spieler und für die Gesellschaft in den Fokus nahm, knüpfte sie freilich an ihren christlich-moralischen Vorläufer an.

### 5.4.1 Problembeschreibung und Problemfolgen

»Glücksspielsucht« galt im *Gefährungsdiskurs* der 1990er Jahre als »ein Problem von stetig wachsender Dimension mit ganz erheblichen Folgen für die Betroffenen und für die Gesellschaft« (Kreutz 1992, LT-NRW, PlPr. 11/83, S. 10439). Die Behauptung einer hohen und (steigenden) Zahl der Betroffenen konnte sich allerdings noch auf keine »amtlichen« Statistiken stützen. Gleichwohl war von bundesweit mindestens 200.000 an der Spielsucht leidenden Personen die Rede (ebd.). Die größte Ausbreitung habe Spielsucht im Bereich der Geldspielautomaten.

Dass es sich bei der Spielsucht um kein gänzlich neues Phänomen handelt, wurde in der Debatte durch den Hinweis auf Kunst und Literatur verdeutlicht. Dort seien »Spilleidenschaft« oder »Besessenheit« in »all ihren Tiefen und tragischen Konsequenzen« schon häufig beschrieben und ausgelotet worden (Vollmann 1991, Landtag intern). Die »Glücksspielsucht« wurde im Rahmen dieser Diskursposition in ihren individuellen Folgen mehr oder weniger umstandslos mit den substanzgebundenen Süchten und Abhängigkeiten gleichgesetzt. Spielsucht wirke auf den einzelnen verheerend (Arentz 1991, Landtag intern) und stürze die Menschen in die »gleichen seelischen und körperlichen Katastrophen mit all den bekannten Effekten der sozialen und psychischen Verwahrlosung« (Vollmann 1991, Landtag intern) wie beim Alkoholismus und bei der Drogenabhängigkeit. Spielsucht führe aufgrund ihrer Zwanghaftigkeit auch, ähnlich wie Drogenabhängigkeit, »in vielen Fällen direkt in die Kriminalität«, weil Geld zum Spielen auf illegale Weise beschafft werde (Arentz 1991, Landtag intern). Die damit zum Ausdruck gebrachte unmittelbare Verbindung zwischen Glücksspiel und Kriminalität gehört bis in die Gegenwart hinein zu den immer wiederkehrenden Topoi des *Gefährungsdiskurses*.

Sozialethisch bewertet wurde im Rahmen der *gesundheitspolitischen* Diskursposition nicht die Beteiligung am Glücksspiel selbst, sondern die sich daraus ergebenden Handlungsfolgen für die Glücksspieler. Zu den gravierendsten individuellen Folgen der »Glücksspielsucht« wurde das Problem der Überschuldung gezählt, wodurch nicht nur die soziale Existenz der abhängigen Spieler selbst, sondern auch die ihrer Familie bedroht sei. Um die Dramatik dieses Phänomens zu unterstreichen, wurde die Höhe der durchschnittlichen Verschuldung von abhängigen Spielern angeführt, die sich in stationärer Behandlung befanden. Die genannte Summe von 46.000 D-Mark entsprach

in etwa dem Zweifachen eines damaligen durchschnittlichen Jahresverdienstes.

Um die Sozialschädlichkeit der »Glücksspielsucht« zu unterstreichen, wurde auf die aus ihr resultierenden gesellschaftlichen Folgekosten hingewiesen, die bei Polizei, Justiz und Hilfs- und Therapieeinrichtungen entstünden. Würde man diese Kosten mit den Einnahmen aus der Besteuerung des kommerziellen Glücksspiels gegenrechnen, so das Resümee, käme man schnell zu einer negativen Bilanz für die Staatskassen. Diese Einschätzung wurde allerdings nicht mit konkreten Zahlen unterlegt.

Bei dieser Problembeschreibung fällt auf, dass man über das Phänomen »Glücksspielsucht« im Grunde nur wenig erfährt. Mit Arbeitsplatzverlust, Verschuldung und einer daraus resultierenden Beschaffungskriminalität wurden in der Problembeschreibung Faktoren benannt, die auf eine Gefährdung der sozialmoralischen Grundlagen des kapitalistischen Wirtschaftssystems verweisen. Zugleich wurden damit objektiv feststellbare Merkmale und äußerliche Verhaltensweisen aufgezählt, die auf ein problematisches Spielverhalten zurückgeführt wurden.<sup>5</sup> Damit vermerkte die *gesundheitspolitische* Diskursposition nicht nur eine Kollision zwischen dem Glücksspiel und anderen sozialen Welten, vor allem Familie und Beruf (Arbeit), wobei den Verpflichtungen gegenüber diesen sozialen Welten absoluter Vorrang eingeräumt wurde. Sie übernahm auch die impliziten moralischen Werte im Hinblick auf den Umgang mit Geld, der dem Diagnose-Manual der Amerikanischen Psychiater-Vereinigung (DSM) zugrunde liegt (s. Kap. 3). Vor diesem Hintergrund bestand hier eine Kontinuität zur *christlich-moralischen* Diskursposition im *Gefährdungsdiskurs* der 1950er Jahre. Die *gesundheitspolitische* Diskursposition verstand »Glücksspielsucht« als Bedrohung der gesellschaftlichen Werteordnung, da der mit der »Spielsucht« verbundene Verlust von Selbstkontrolle, Autonomie, Arbeitsfähigkeit und Gesetzestreue als Gegensatz zu zentralen gesellschaftlichen Werten verstanden wurde.

---

5 Diese Herangehensweise teilte die *gesundheitspolitische* Diskursposition mit dem von der Amerikanischen psychiatrischen Gesellschaft herausgegebenen »Diagnostischen und Statistischen Handbuch der mentalen Störungen« (DSM) (s. Kap. 3), in dem »nicht mehr ›Innerlichkeiten‹ der Klienten der Psychiatrie, sondern vielmehr äußerliche Verhaltensweisen als Grundlage der Diagnose« herangezogen wurden (vgl. Dellwing/Harbusch 2013: 9).



## 5.4.2 Problemursachen

Bei der Bestimmung der Problemursachen stützte sich die *gesundheitspolitische* Diskursposition auf unterschiedliche Erklärungsansätze. In den Blick genommen wurde zunächst vor allem die Angebotsseite. Als Ursache der Spielsucht wurde vor allem die »Vermehrung der Spielhallen zu Beginn der 80er Jahre« angeführt (Arentz 1991, Landtag intern). Entsprechend wurden Spielautomaten als gefährliche Objekte angesehen, die krankheitserzeugend wirken. Seit Mitte der 70er Jahre habe die Automatenwirtschaft die einstmals harmlosen Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit (»Groschengräber«) schrittweise zu »regelrechten Glücksspielgeräten« entwickelt, die als sucht- und existenzgefährdend eingestuft werden müssten. Als Glücksspiel müsse die Nutzung dieser Geräte deshalb gelten, da dabei mittlerweile Vermögenswerte in erheblichem Umfang gewonnen, vor allem aber verloren werden könnten. Während lange Zeit »Spilleidenschaft und -besessenheit« mit Randbereichen der Gesellschaft assoziiert worden seien, sei Spielsucht im »Zeitalter der Spielautomaten [...] längst zu einem Massenphänomen geworden« (Vollmann 1991, Landtag intern).

Dieser angebotsbezogene Erklärungsansatz wurde in der Folgezeit noch erweitert. Der Blick wurde auf die Ebene der Sozialintegration gerichtet: »Sucht ist etwas, was entsteht, wenn die Menschen, oft die jungen Menschen, sich mit der Rolle in der Gesellschaft, in der Familie nicht identifizieren können, wenn sie einen Ausweg suchen, wenn sie allein sind, wenn sie nicht angenommen sind, wenn das Aufeinanderzugehen in der Gesellschaft nicht funktioniert« (Müntefering 1995, LT-NRW, PlPr. 11/153, S. 19288).

Über die Ursachen der mangelnden Sozialintegration erfuhr das Parlament zwar an dieser Stelle nichts. Gleichwohl wurde der Blick bei der Frage der Suchtentstehung von der mikroökonomischen auf die gesellschaftliche Ebene ausgeweitet.

Als weitere Ursache für die Herausbildung der »Glücksspielsucht« wurden die staatlichen Institutionen und ihre Verbindung mit wirtschaftlichen Interessen ausgemacht (Topos »Filz«). So habe der Staat die von der Automatenwirtschaft vorangetriebene technologische Entwicklung der Spielautomaten schlicht nur hingenommen. Verwiesen wurde auch auf die Reform der Spielverordnung, die zu einer starken Zunahme der Anträge auf Erteilung von Spielhallengenehmigungen geführt habe. Darüber hinaus existiere ein »organisiertes Vollzugsdefizit«, durch die eine Reihe von bundesrechtlichen und landesrechtlichen Vorschriften zum Schutze der Spielerinnen und Spie-

ler in Spielhallen nicht angewendet würden. In den Fokus wurde insbesondere das Phänomen der Mehrfachbespielung von Spielautomaten gerückt. Unter Bezugnahme auf eine empirische Studie der gemeinnützigen Selbsthilfeorganisation »Aktion Glücksspiel e. V.«, wurde das »erschütternde Ergebnis« konstatiert,

»daß 95 % der Spielhallen in Nordrhein-Westfalen nach geltendem Recht nicht genehmigungsfähig sind. Eine wesentliche Rolle spielt hier der Spielhallenbegriff und die Anzahl der Geräte, die gleichzeitig von einer Person bespielbar sind. Die Rechtslage besagt, daß durch bauliche Gegebenheiten sichergestellt werden muß, daß nicht an mehr als zwei bis drei Automaten gleichzeitig gespielt werden kann. Tatsächlich aber werden vielfach die verschiedenen Hallen innerhalb eines Betriebs nur vorgetäuscht, so daß man an sechs, acht oder zehn Geräten gleichzeitig spielen kann« (Kreutz 1992, LT-NRW, PlPr. 11/83, S. 10440).

Im Rahmen der *gesundheitspolitischen* Diskursposition wurde der Staat noch in einer weiteren Hinsicht als Problem(mit-)verursacher identifiziert. Statt dem Auftrag des Bundesgerichtshofs zu folgen, nämlich die wirtschaftliche Ausbeutung der Spielleidenschaft des Publikums zu zügeln, so der Vorwurf an die Staatsregierung, werde seit Mitte der 70er Jahre mit wachsendem Werbeaufwand der systematische Ausbau des Glücksspiels als staatliche Einnahmequelle betrieben. Angeprangert wurde dergestalt das »Geschäft mit der Hoffnungslosigkeit«, von dem neben den öffentlichen Kassen (über Lottogesellschaften und staatliche Spielbanken) insbesondere die private Glücksspielbranche profitiere. In dieser Klage fand die moralische Verurteilung des kommerziellen Glücksspielangebots ihren Ausdruck. Diese Diskreditierung berief sich nun, im Unterschied zur *christlich-moralischen* Diskursposition (s. Kap. 4), nicht mehr explizit auf religiöse Wertvorstellungen. Als moralisch bedenklich galt vielmehr die »Ausbeutung« des menschlichen Spielbedürfnisses, der sowohl die Automatenwirtschaft (durch die bewusste Entwicklung spezifischer Eigenschaften der Spielautomaten) als auch staatliche Institutionen (durch das Angebot bestimmter Spielvarianten und die mangelnde Anwendung bestehender gesetzlicher Regelungen) bezichtigt wurden.

### 5.4.3 Subjektpositionen

Die in der *gesundheitspolitischen* Diskursposition miteinander korrespondierenden Deutungsmuster der immanenten Gefährlichkeit der Glücksspielautomaten sowie der Verfilzung der Beziehungen zwischen Legislative, Exekutive und Industrie wurden mit einer Reihe von unterschiedlichen Subjektpositionen verknüpft: die Experten (Therapeuten, Ärzte und Wissenschaftler), die direkt (Spieler) und die indirekt von »Spielsucht« Betroffenen (Familienmitglieder), die Verursacher von »Spielsucht« (Glücksspielanbieter) und der Staat (als Nutznießer des Glücksspiels). In diesem Rahmen wurden Spielsüchtige als passive Akteure konstruiert, die den Spielautomaten zum Opfer fallen und sich ohne externe Unterstützung nicht mehr zu helfen wüssten.

»Spielsüchtige« galten als Geschädigte oder Benachteiligte, die an ihrer Lage schuldlos sind und deren Not nicht mit dem »bequemen ›Selber schuld!‹ abgetan werden könne (Kreutz 1991, Landtag intern). Die Auffassung von der Schuldlosigkeit der »Spielsüchtigen« an ihrer Situation sowie die Einschätzung, dass im Prinzip jeder von der »Spielsucht« betroffen sein kann, wurden mit dem Hinweis auf den Leidensweg der Kunstfigur »Hubertchen« in einer seinerzeit populären sonntäglichen TV-Serie (»Lindenstraße«) illustriert. Der Umstand, dass »Glücksspielsucht« im aktuellen Programm des Unterhaltungsfernsehens angekommen war, galt für diese Diskursposition als Beleg für die gestiegene gesellschaftliche Relevanz des Problems.

Trotz der Warnung, dass im Prinzip ein jeder potentiell spielsuchtgefährdet ist, fokussierte der *Gefährungsdiskurs* der 1990er Jahre eine bestimmte gesellschaftliche Gruppierung, die als besonders suchtanfällig dargestellt wurde. Der Personenkreis der besonders Suchtgefährdeten wurde auf die Gruppe der Kinder und Jugendlichen eingegrenzt. Diese Festlegung erfolgte, obwohl die Angehörigen dieser Gruppe offiziell keinen Zugang zum kommerziellen Glücksspiel haben sollten. Zwar wurde immer wieder im Zusammenhang von Geldspielautomaten von Verletzungen des Jugendschutzgesetzes berichtet. Dies galt aber meist nur für Geldspielgeräte, die außerhalb von Spielhallen aufgestellt waren. Nicht ausgeführt wurden darüber hinaus die Gründe, warum insbesondere »junge Menschen« den Verlockungen des Glücksspiels unterliegen sollen.

#### 5.4.4 Handlungsbedarfe und Problembearbeitung

Bei der Formulierung von Hilfsmaßnahmen berief sich die *gesundheitspolitische* Diskursposition auf das Urteil des Wissenschaftssystems, in dem man sich schon lange einig sei, dass »Spielsucht eine massive psychische Störung oder Fehlentwicklung mit evidenter Behandlungsbedürftigkeit« ist (ebd.). Umso erstaunlicher sei es, dass man heute noch darum streite, ob Spielsucht den Status einer Krankheit erhalten solle. An erster Stelle der angeführten Maßnahmen zur Problembearbeitung stand deshalb die Anerkennung der »Glücksspielsucht« als Krankheit und ihre Aufnahme in den »Katalog der behandlungsbedürftigen psychischen Störungen«. Diese medizinische Anerkennung stelle eine »unschätzbare Verbesserung« für die Betroffenen dar. Gemeint war damit neben der Finanzierung einer Therapie durch die Kostenträger des Sozial- und Gesundheitswesens auch eine Entstigmatisierung der »von diesem Schicksal Geschlagenen« (Vollmann 1991, Landtag intern). Allerdings existierte im Feld der Therapeuten und Wissenschaftler keinesfalls eine einhellige Meinung darüber, ob es sich bei dieser psychischen Störung tatsächlich um eine »eigenständige Krankheit«, also um eine »Spielsucht« handelt oder ob das exzessive Spiel nicht vielmehr das Symptom einer anderen psychischen Störung, etwa einer neurotischen Erkrankung ist (s. Kap. 3 und 5.1).

Die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verbesserung der Lage der »Spielsüchtigen«, die über die Anerkennung der Spielsucht als Krankheit hinausgingen, reichten von der Forderung nach ausreichenden Beratungs- und Behandlungsangeboten bis hin zu Werbeverböten für Glücksspiele mit hohem Suchtpotential. Angemahnt wurde darüber hinaus eine Neuorientierung der Kinder- und Jugendpolitik, ohne hier freilich konkrete Maßnahmen auszuformulieren. Vielmehr erfolgte ein Appell an »uns alle«, sich den Kindern und Jugendlichen wieder stärker als bisher zuzuwenden. »Dazu können wir alle ein Stück beitragen. Menschen, die hinreichend selbstbewusst sind, deren Individualität ausreichend stark ausgebildet ist, haben es nicht nötig, in Süchte zu flüchten, und sie tun das auch nicht. Das ist der beste Schutz, den wir unseren Kindern und Jugendlichen geben können« (Müntefering 1995, LT-NRW, PlPr. 11/153, S. 19288).

Die Fokussierung auf Kinder und Jugendliche kann als spezifische Form der Prävention verstanden werden. Hierbei ging es nicht darum, die Risiken des Glücksspiels durch Verbote zu eliminieren, sondern durch die Förderung eines stabilen Selbstwertgefühls bei den Subjekten deren Widerstands-

fähigkeit gegenüber den Verlockungen des Glücksspiels zu stärken. Obwohl der Begriff der Resilienz hier nicht verwendet wurde, ging es doch um ein entsprechendes »Präventionsdispositiv« (Bröckling 2012): Auf Gefährdungen sollte mit einer Stärkung der Abwehrkräfte geantwortet werden, nicht unbedingt mit einer Beseitigung der Störungsursache.

Unterschiedliche Auffassungen bestanden in Bezug auf die Wirksamkeit der bestehenden baurechtlichen Möglichkeiten, auf die Entwicklung der Spielhallenpopulation Einfluss zu nehmen. Noch 1987 vertrat die nordrhein-westfälische Landesregierung die Auffassung, dass durch die Aufstellung oder Änderung von Bebauungsplänen in Kombination mit dem Erlass einer Veränderungssperre die kommunalen Behörden einen erheblichen Handlungsspielraum bei der Ansiedlung von Spielhallen hätten (vgl. LT-NRW, Drs. 10/2130). Dem stand die Einschätzung gegenüber, wonach die Kommunalpolitiker »darum kämpfen, in Städten und Gemeinden dem Wildwuchs der Spielhallen mit den beschränkten gesetzlichen Maßnahmen etwas entgegenzusetzen« (Vollmann 1992, LT-NRW, PlPr. 11/83, S. 10442).

All diese Vorschläge zum veränderten Umgang mit Spielhallen und den dort Spielenden gingen davon aus, dass Abhilfe oder wenigstens Linderung der mit »Spielsucht« assoziierten Probleme im Rahmen der bestehenden Wirtschafts- und Sozialordnung möglich sei. Allerdings gab es innerhalb der *gesundheitspolitischen* Diskursposition auch eine »Unterströmung«, die »Glücksspielsucht« als das Symptom einer Gesellschaft begriff, die sich durch die »verstärkte soziale Ungleichheit und die Auflösung sozialer Strukturen als Folge kapitalistischer Modernisierungsprozesse« auszeichne (Kreutz 1991, Landtag intern). Mit Dellwing (2010) könnte man sagen, dass dem »Krankheitsvokabular« ein »Soziogenesevokabular« an die Seite gestellt wurde. Unausgeführt blieb in dieser Perspektive, welche Konsequenzen aus der erhobenen Forderung resultieren sollten, die gesellschaftlichen Ursachen der »Glücksspielsucht« in den Blick zu nehmen. Genannt wurde immerhin ein Hinderungsgrund, der einer Ursachenbekämpfung im Wege stünde: Der »Fizl von organisiertem Glücksspiel und Staat« (ebd.). Dementsprechend wurde dieser Faktor auch dafür verantwortlich gemacht, wonach alle »bisherigen Maßnahmen, etwa zur Eindämmung der Spielhallenflut,« sich als »wenig wirksam erwiesen« hätten (ebd.). Auch wenn diese Auffassung selbst innerhalb der *gesundheitspolitischen* Diskursposition auf Widerspruch stieß, so bestand doch Konsens darüber, in der Reduktion des kommerziellen Glücksspielangebots eine angemessene Form der Problembearbeitung zu sehen.

## 5.5 Die freiheitsrechtliche Diskursposition

Was hier als *freiheitsrechtliche* Diskursposition bezeichnet wird, kann als zweite Etappe des Normalitätsdiskurses verstanden werden (s. Kap. 10, Abb. 6). Entsprechend finden sich auch innerhalb dieser Position Verweise auf die gesellschaftliche Normalität des Glücksspielangebots, insbesondere in Gestalt der Spielhallen: »Dabei weiß doch jeder, der sich sachkundig gemacht hat, daß Spielhallen nicht die Lasterhöhlen unserer Kommunen sind, sondern schlicht normale Bestandteile städtischen Lebens« (Lüder 1989, BT, PlPr. 11/137, S. 10117).

Das zentrale Kennzeichen der *freiheitsrechtlichen* Diskursposition war eine gegenüber der *gesundheitspolitischen* Diskursposition diametral entgegengesetzte Problemdiagnose. Demnach war nicht die »Glücksspielsucht« als Krankheit oder als psychische Störung das Problem, mit dem eine Gefährdung der gesellschaftlichen Werteordnung verbunden wäre. Als problematisch galt vielmehr der herrschende Spielsuchtdiskurs, durch den grundgesetzlich garantierte Rechte in Frage gestellt würden. Die Protagonisten der *gesundheitspolitischen* Diskursposition und ihre Forderungen wurden als eine Bedrohung der Freiheiten gesehen, auf denen eine soziale Marktwirtschaft beruhe. In gewisser Weise fand hier im Vergleich zur *gesundheitspolitischen* Diskursposition eine Art Täter-Opfer-Umkehr statt, wobei der Automatenwirtschaft die Rolle des Opfers zugeschrieben wurde. Als Täter galten dagegen diejenigen, die die Grenzen zwischen dem Normalen und dem Nicht-Normalen in unzulässiger Weise verschoben hätten. Was den Umgang mit den als problematisch definierten Spielern angeht, so wurde die entsprechende Form der sozialen Abweichung als Teil einer Normalität verstanden, die zwar (zumindest in Maßen und in bestimmten Fällen) therapeutische Hinwendung verdient, deren Entstehungsfaktoren aber nicht mittels Verboten bekämpft werden sollten.<sup>6</sup>

---

6 Zur Beschreibung dieses Elements des Normalitätsdiskurses scheint der von Jürgen Link (1996) vorgeschlagene Begriff des »flexiblen Normalismus« geeignet zu sein, der keine absoluten Normalitätsgrenzen setzt und sein Normalitätsverständnis aus statistischen Befunden gewinnt. Allerdings waren zu Beginn der 1990er Jahre die empirischen Erhebungen der Prävalenzzahlen von pathologischen Spielern und damit die Verdattung und statistische Beobachtung der »Glücksspielsucht« noch wenig ausgeprägt. Dies änderte sich erst im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts (s. Kap. 3).

### 5.5.1 Problembeschreibung und Problemfolgen

Den Ausgangspunkt dieser Diskursposition bildete der Hinweis auf den ubiquitären Gebrauch des Suchtbegriffs für die unterschiedlichsten Aktivitäten und Neigungen der Menschen. Jedes menschliche Tun, das über das Normale hinausgehe, wäre somit abnorm und damit krank. Dieses Tun zur Sucht zu erklären, werde von bestimmten Berufsgruppen kommerziell ausgenutzt. Therapeuten, Ärzten und Wissenschaftlern wurde unterstellt, dass für sie nichts interessanter zu sein scheine, »als andere von einer vermeintlichen Sucht zu befreien« (Kuhl 1991, Landtag intern). Damit wurde nicht nur die wissenschaftliche Glaubwürdigkeit dieser Berufsgruppen angezweifelt. Zugleich wurde damit auch generell die Existenz des Phänomens der »Spielsucht« in Frage gestellt. Ergänzt wurde dieser Argumentationsgang mit der Feststellung, dass der Berufsstand der Hersteller, der Aufsteller von Spielautomaten und der Spielhallenbesitzer mit Begriffen wie Spielhöllen und Groschengräber diskreditiert, ja dämonisiert werde. Und dieser Umstand stelle einen gravierenden Verstoß gegen die gesellschaftliche Werteordnung vor.

Die normative Grundlage dieser Diskursposition bestand in der Betonung des Selbstbestimmungsrechts und der Freiheit des Menschen, zu der es gehöre, auch »Dinge zu tun, die ihm keinen Erfolg bringen. Der Mensch hat sogar die Freiheit, sich selbst zu ruinieren. Der eine verschuldet sich für den Konsum, der andere verspekuliert sich, der nächste verspielt sein Geld« (ebd.). Allerdings sei die ganze Diskussion unehrlich und schizophoren. Denn wenn »Menschen in den staatlich konzessionierten Spielkasinos spielen und vielleicht sogar ihr ganzes Hab und Gut einsetzen, dann geht das in Ordnung. Profitieren jedoch Private, dann ist das ein gesellschaftliches Problem, dessen man sich wiederum staatlicherseits annehmen muß« (ebd.) Thematisiert und beanstandet wurde hier also eine Ungleichbehandlung von staatlichen und von privaten Veranstaltern von Glücksspielen.

Die *freiheitsrechtliche* Diskursposition erfuhr im Zeitverlauf insofern eine Modifikation, als sehr bald auch innerhalb ihres Rahmens die Existenz des Phänomens »Spielsucht« dezidiert eingeräumt wurde, auch wenn man diese Bezeichnung im Grunde für unzutreffend hielt.<sup>7</sup> Allerdings wurde dieses Zu-

---

7 »Die F.D.P. streitet überhaupt nicht ab, daß es die Spielsucht gibt« (Kuhl 1992, LT-NRW, PlPr. 11/83, S. 10444). »Geht man allerdings davon aus, daß pathologisches Spiel eine Krankheit ist – wie man dem Bericht der Landesregierung zur Anhörung ja entnehmen

geständnis umgehend mit dem schon bekannten Verweis auf andere Formen von »Suchtverhalten« zu relativieren gesucht.

»Wenn Sie schon von Sucht reden, dann reden Sie doch einmal von der Videosucht, von der Putzsucht, von der Freißucht oder von der Alkoholsucht. [...] Wer von Ihnen ist denn schon auf die Idee gekommen, den Alkohol zu verbieten oder einen Delikatessenladen zu schließen, nur weil es auch dort bestimmte Süchte gibt, oder das Videogucken oder das Fernsehgucken zu verbieten? Da haben wir gerade heute in den Zeitungen gelesen, daß ein Drittel der bundesdeutschen Bevölkerung seine Freizeitbeschäftigung überwiegend im Bereich der Fernsehunterhaltung sucht. Das grenzt auch an Sucht, und das macht im übrigen krank« (Kuhl 1992, LT-NRW, PIPr. 11/83, S. 10444).

Indem hier der Suchtbegriff auf diverse Arten von exzessivem Verhalten ausgedehnt wurde, wurde er gleichsam entleert. Sucht wurde zwar mit Krankheit assoziiert, aber aufgrund der gewählten Beispiele gleichsam veralltäglicht und als mehr oder minder normales Handlungsmuster definiert. Allerdings zielte das Argument wohl auch nicht auf den medizinisch-psychiatrischen Suchtdiskurs, sondern richtete sich gegen mögliche staatliche Verbote, die das Geschäftsmodell des gewerblichen Automatenspiels bedrohten. Um derartigen Verboten entgegenzuwirken, wurde auf einzelne Artikel des Grundgesetzes verwiesen, wonach

»der Spieler eine grundgesetzlich geschützte Freiheit ausübt, nämlich die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2, Absatz 1 des Grundgesetz[es] [...]. Dieser besagt, daß jeder kraft Grundrecht selbst entscheiden kann, was er mit seiner Freizeit und seinem Geld anfangen will. Hierbei darf der Staat den einzelnen eben nicht bevormunden. Auch die Hersteller, Importeure und Betreiber der Spielgeräte können sich auf das Grundrecht der Berufsfreiheit des Art. 12 des Grundgesetzes stützen. Dieses Grundrecht der beruflichen Handlungsfreiheit bildet eine tragende Säule in unserem Wirtschaftssystem« (Kuhl 1995, LT-NRW, PIPr. 11/153, S. 19282).

Die Problembeschreibung der *freiheitsrechtlichen* Diskursposition stützte sich des Weiteren auf zwei Deutungsmuster, die mit den Begriffen »Suchtimmunität« und »natürlicher Spieltrieb« bezeichnet werden können. Das Deu-

---

kann – dann ist die Bezeichnung »Spielsucht« allerdings falsch, wie auch Professor Bühninger im Rahmen der Anhörung ausführte« (Kuhl 1995, LT-NRW, PIPr. 11/153, S. 19283).



tungsmuster »Suchtimmunität« bezog sich auf eine der grundlegenden Klassifikationen im Rahmen des Glücksspielsuchtdiskurses, die zwischen denjenigen unterscheidet, die mit dem Spiel keine Probleme haben und denjenigen, die Probleme haben. Wegen dieser gefährdeten und schutzbedürftigen Minderheit, so das auf dieser Klassifikation aufbauende Argument, dürfe man der großen (unproblematischen) Mehrheit die Teilnahme am Spiel nicht verbieten. Als zusätzliches Argument wurde die aus einem strikten Verbot des Glücksspiels erwachsende Gefahr der Nutzung illegaler Glücksspielangebote angeführt.

Das Deutungsmuster »Suchtimmunität« besagt, »daß die ganz überwiegende Zahl der Menschen, die an Glücksspielen in welcher Form auch immer teilnehmen, durch die Glücksspielangebote nicht gefährdet« wird (Gregull 1995, LT-NRW, PlPr. 11/153, S. 19281). Wie bei »vielen anderen Süchten und Leidenschaften« sei es »beim Spielen, einem Naturbetrieb des Menschen« jedoch so, dass es eine nicht genau zu quantifizierende Zahl von Spielern gebe, »die unseren besonderen Schutz benötigen und die besondere Angebote bei der Hilfe und Beratung brauchen« (Kutschke 1995, LT-NRW, PlPr. 11/153, S. 19279). Diese Auffassung lehnte sich stark an eine Expertenaussage an, die während der NRW-Landtagsanhörung vorgetragen wurde: »Die Geschichte hat gezeigt, daß die große Mehrheit der Bevölkerung problemlos spielt, daß aber für bestimmte unkontrollierte Spieler Sorge getragen werden muß« (Bregelmann 1993, LT-NRW, APr. 11/976, S. 3).

Mit dem Rückgriff auf das Deutungsmuster »natürlicher Spieltrieb« wurde eine Naturalisierung und Enthistorisierung des menschlichen Interesses an der Teilnahme von Glücksspielen vorgenommen. Außerdem wurde damit eine Gleichstellung von Glücksspiel und Spiel insinuiert. All die positiven Aspekte, die dem Spiel als Kulturerscheinung zugeschrieben werden (vgl. Hui-zinga 1987), sollten auf dies Weise auch für das Glücksspiel in Anspruch genommen werden.

Die negativen Folgeerscheinungen der *gesundheitspolitischen* Diskursposition wurden auf zwei Ebenen verortet. Befürchtet wurde zum einen der Wegfall einer großen Zahl von Arbeitsplätzen in der Automatenbranche. Zum anderen wurde die Stigmatisierung »eines großen Teils der Gesellschaft seiner Spielfreude wegen« sowie die Einstufung dieses Teils der Gesellschaft »als potentielle pathologische Spieler« kritisiert (Kuhl 1995, LT-NRW, PlPr. 11/153, S. 19283).

### 5.5.2 Problemursachen

Als problematisch an der *gesundheitspolitischen* Diskursposition galt aus Sicht der *freiheitsrechtlichen* Diskursposition hauptsächlich ihr fundamentalistischer Blick auf das Phänomen »Glücksspielsucht« und die daraus abgeleitete Verbotspolitik, die auf direktem Wege in eine »Betreuungsgesellschaft« münde. So sei mittlerweile »das Geldspielgerät mit dem Fluch des Bösen belegt und mit medienwirksamen Namen versehen, nämlich Spielhallenflut und Spielsucht. Der emotionalen Verführung dieser Begriffe kann man sich kaum entziehen. Mitleid und Moral werden hier zur mächtigen Triebfeder« (Kuhl 1992, LT-NRW, PlPr. 11/83, S. 10445).

Außerdem werde mit vagen Unterstellungen und Behauptungen operiert, »zum Beispiel, daß es 200 000 Spieler in NRW gibt, die von der Spielsucht betroffen sind« (ebd., S. 10444). Die entsprechenden »Schätzungen« könnten »nie wissenschaftlich sein« (ebd.). Dieses Argument verweist auf die Bedeutung von quantifizierbarem Wissen in Deutungskämpfen über soziale Probleme. Nachteilig scheint es allerdings zu sein, sich dabei nicht auf wissenschaftliche Quellen stützen zu können. Auch die *freiheitsrechtliche* Diskursposition versuchte, ihre Argumentation durch statistische Daten zu stützen. Um die prekäre Situation der Automatenwirtschaft zu verdeutlichen, wurde in dramatischer Weise die Zahl der Arbeitsplätze ins Spiel gebracht, die in der Branche in den letzten Jahren bereits verloren gegangen seien:

»Ich sage Ihnen [...], daß in der Automatenbranche in den letzten vier Jahren über 10000 Menschen arbeitslos geworden sind, ohne daß sich auch nur ein Mensch darüber aufgeregt hätte. Kein Mensch! 10000 Arbeitsplätze weg. 10000 Familien ohne Arbeit. Wenn 1000 Bergleute, die hoch subventioniert werden, an einer Stelle arbeitslos werden sollen, dann gibt es einen Volksaufstand in Nordrhein-Westfalen. In dem anderen Bereich interessiert das überhaupt nicht« (Kuhl 1995, LT-NRW, PlPr. 11/153, S. 19282f.).

Als weitere Ursache für die Bedrohung der »freien und sozialen Marktwirtschaft« wurde die staatliche Regulierungspolitik ausgemacht, wobei auch in diesem Zusammenhang das Argument der Ungleichbehandlung der Automatenwirtschaft vorgebracht wurde. Beklagt wurde die »unehrliche« Diskussion der Regierung, bei der ausschließlich die privat betriebenen Spielhallen an den Pranger gestellt würden, während die viel höheren Gefahrenpotentiale der Glücksspielautomaten in den staatlich konzessionierten Spielbanken völlig unberücksichtigt blieben.

### 5.5.3 Subjektpositionen

Der *freiheitsrechtlichen* Diskursposition lag ein dichotomisches Bild der sozialen Welt zugrunde. Unterteilt wurde die Welt in zwei Sorten von Akteuren, gewissermaßen die ›Bösen‹ und die ›Guten‹. Zu den ›Bösen‹ zählte eine bestimmte Sorte von Wissenschaftlern und Therapeuten: »[D]a man bekanntermaßen von Sucht und Krankheit ganz gut leben kann, gibt es natürlich zahllose Wissenschaftler oder solche, die sich dafür halten, die solche Sucht beschreiben, die Krankheiten diagnostizieren und Therapien verschreiben« (Kuhl 1991).

Ebenfalls zu den ›Bösen‹ gehörten politischen Gruppierungen (namentlich der Selbsthilfverein »Aktion Glücksspiel«), die die Spielfreude der Bevölkerung mit dem Suchtbegriff in Zusammenhang brachten. Ihnen wurde unterstellt, ihre »politischen Geschäfte« bevorzugt mit Hilfe von »Empörung« zu tätigen. »Nur warne ich noch einmal davor, alles zur Sucht zu erklären, was einem nicht passt. Das wird nicht funktionieren« (Kuhl 1992, NRW, PlPr. 11/83, S. 10446).

Auf der Seite der ›Guten‹ standen die Automatenunternehmer, die ihren Geschäften nachgehen und dabei Arbeitsplätze schaffen. Ebenfalls zu den ›Guten‹ und Normalen zählte der (ganz überwiegende) Teil der Bevölkerung, der in den Spielhallen nur seine Freizeitbedürfnisse befriedige und dabei durchaus sinnvollen Tätigkeiten nachgehe. Für dieses Argument war es allerdings nötig, Spielhallen als ein Eldorado für Darts-, Billard- und Tischfußballspieler zu (v)erklären. Spielhallen waren demnach:

»heutzutage bereits zu großen Teilen Spielstädten [sic!] geworden, in denen nämlich nicht, wie Sie es behaupten, das Geldglücksspielgerät die Nummer 1 ist, sondern in denen sich Kickerapparate, Dartspiele, Billardspiele, Flipper und vieles andere mehr befinden. Ich denke, das sind Spiele, die einer sinnvollen Freizeitbeschäftigung durchaus nicht abträglich sind« (ebd., S. 10445).

Bei dieser Aufzählung von »sinnvollen« Formen der Freizeitbeschäftigung fällt auf, dass das Automatenglücksspiel ausgespart blieb und demnach im Rahmen der *freiheitsrechtlichen* Diskursposition zumindest implizit zu den als unsinnig angesehenen Aktivitäten gezählt wurde.

### 5.5.4 Handlungsbedarfe und Problemlösungen

Da die *freiheitsrechtliche* Diskursposition in der (vermeintlichen) »Spielsucht« kein soziales Problem sah, das von der Politik größere Beachtung hätte finden müssen, plädierte sie zunächst für eine strikte Zurückhaltung beim Ausbau von weiteren Therapie- und Beratungskapazitäten. Die vorhandene einschlägige Infrastruktur sei dazu geeignet, den zusätzlichen Bedarf abzudecken. Diese Einschätzung erfolgte vor dem Hintergrund der Annahme, dass es letztlich nicht zu vermeiden sei, dass ein bestimmter Prozentsatz von Spielern der Spielsucht anheimfällt. Auch die beste Prophylaxe könne nicht verhindern, »daß eine unbekannte Zahl von Spielern spielsüchtig wird« (Gregull 1995, LT-NRW, PlPr. 11/153, S. 19281). Für diese Gruppe gelte es, besondere Schutzmaßnahmen zu ergreifen: es müssten geeignete Beratungs- und Therapieeinrichtungen entwickelt und/oder aufgebaut werden. Dabei gehe es allerdings nicht darum, neue Beratungsstellen mit dem entsprechenden Personal einzurichten, sondern das vorhandene Personal für die neuen Aufgaben zu qualifizieren.

Abgelehnt wurden neue Steuern für das Automatenpiel. Die Einhaltung der bestehenden Gesetze sowie die Selbstbeschränkungsvereinbarung der Unterhaltungsgerätewirtschaft galten als hinreichende Voraussetzungen, um eine Verbesserung der Situation erreichen zu können (ebd.). Um den Boom bei Spielhallen bremsen zu wollen, sei dies einer möglichen Gesetzesverschärfung vorzuziehen. Mit Verboten für das Automatenpiel seien lediglich negative Folgen in Form von Ausweichverhalten zu erwarten: »Immer mehr Verbote [...] führen nur dazu, daß Sie die Spieler, die es eh nicht sein lassen, in die Illegalität hineinführen« (Kuhl 1995, LT-NRW, PlPr. 11/153, S. 19282).

### 5.6 Fazit: Das Wiedererstarken moralischer Vorbehalte im parlamentarischen Glücksspieldiskurs

Anhand der parlamentarischen Debatten zur »Eindämmung der Spielhallenflut« und zur Bekämpfung der »Glücksspielsucht«, die im Bundestag und im Landtag von Nordrhein-Westfalen in den 1990er Jahren geführt wurden, lässt sich zeigen, dass sowohl der bis dahin dominierende *Normalitätsdiskurs*, aber auch der in den Hintergrund geratene *Gefährungsdiskurs* durch die aufkommende medizinisch-psychiatrische Debatte zur »Glücksspielsucht« bzw. zum pathologischen Glücksspiel wesentliche Veränderungen erfahren

haben. Dabei nahm in den Parlamenten der Gefährdungsdiskurs eine stark gesundheitspolitische Färbung an. Als problematisch galt jetzt nicht mehr das Glücksspiel im Allgemeinen, sondern das Augenmerk wurde auf die als problematisch eingestuften Spieler gerichtet. Zugleich veränderte auch der Normalitätsdiskurs durch die zunehmende gesellschaftliche Anerkennung des Problemmusters »Glücksspielsucht« seine Struktur. Nach anfänglichen Vorbehalten wurde im Rahmen dieses Diskurses eingeräumt, dass ein (sehr geringer Teil) der Glücksspieler Probleme mit dem Glücksspiel haben könne. Die Verteidigungslinie wurde deshalb nicht mehr gegen den Gebrauch des Suchtbegriffs gezogen. Mobilisiert wurde stattdessen vehement das Argument der Freiheitsrechte, wonach ein legales Angebot, mit dem nur sehr wenige Glücksspieler ein Problem hätten, nicht der großen Mehrzahl derjenigen »Konsumenten« vorenthalten werden könne, die damit einen problemlosen Gebrauch pflegten.

Die Medikalisierung der »Spieleidenschaft« war entsprechend nunmehr diskursübergreifend präsent. Prinzipielle Einigkeit bestand deshalb auch in der (allerdings in unterschiedlicher Stärke vorgetragenen) Forderung nach geeigneten Präventions- und Therapiemaßnahmen, um den »ohne Schuld in Bedrängnis geratenen Spielern« zu helfen. Dergestalt wurde eine Bedingung für die Sicherung bzw. Wiederherstellung von Kapazitäten zur Selbstführung und Selbstkontrolle der betroffenen Spieler geschaffen. Damit wurde zugleich die weitere Entfaltung der »dünnen Normativität« (s. Kap. 2) im Glücksspielbereich befördert, in deren Mittelpunkt die Wahrung der Fähigkeit der Individuen zur autonomen moralischen Entscheidung steht.

Im Unterschied etwa zur Opiatdebatte wurde in den parlamentarischen Diskursen zur »Glücksspielsucht« nicht über unterschiedliche Therapie-Strategien diskutiert. Eine Erklärung für diesen Unterschied könnte darin liegen, dass die lange Zeit herrschende Meinung auf dem Feld der Opiate ein striktes Drogenverbot vorsah. Deshalb dominierte in der Therapiediskussion auch die Abstinenz-Strategie, da Drogenfreiheit als eine unverzichtbare Voraussetzung für die soziale Integration der Drogenabhängigen verstanden wurde. Eine Drogenersatz-Strategie war dann ein relativ neues Phänomen.<sup>8</sup> Mit der Propagierung einer Ersatzstrategie wurde aber zugleich tendenziell

---

<sup>8</sup> So zielten etwa Methadon-Programme nicht primär auf die Beseitigung der Stoffabhängigkeit. Sie sollten zunächst die soziale Integration der Drogenabhängigen ermöglichen, was dann wiederum zur Stoffunabhängigkeit bei den Drogenkonsumenten führen sollte.

das Totalverbot von Drogen angegriffen/unterminiert. Eine Debatte um alternative Therapieansätze für pathologische Spieler war (jenseits des medizinisch-psychiatrischen Diskurses) vergleichsweise belanglos, da auch die Anhänger des Suchtmodells und der damit verbundenen Abstinenzforderung nicht für ein vollständiges Verbot des Glücksspielangebots plädierten.

Der Glücksspieldiskurs zeichnete sich spätestens seit den 1970er Jahren dadurch aus, dass sich kaum noch jemand für ein Verbot des kommerziellen Glücksspiels aussprach. Vielmehr ging es um die Frage nach der geeigneten Form der Regulierung eines legalen Angebots. In diesem Kontext standen Äußerungen, die sich sowohl im Gefährdungs- als auch im *Normalitätsdiskurs* fanden und die die ausschließliche Fixierung auf die Spielhallen unter Ausklammerung der Gefahrenpotentiale der Spielbanken kritisierten. Während die *gesundheitspolitische* Diskursposition im *Gefährdungsdiskurs* darin allerdings eine Diskriminierung der ärmeren Bevölkerungsschichten bei gleichzeitiger Bevorzugung der oberen Schichten beklagte, sah die *freiheitsrechtliche* Diskursposition im *Normalitätsdiskurs* darin vor allem eine Benachteiligung des Unternehmertums zugunsten staatlicher Glücksspielanbieter.

Die Ablehnung des illegalen Glücksspiels war und ist das einigende Band der konkurrierenden Diskurspositionen. Mit dem Argument, die Spieler vor unlauteren Machenschaften zu bewahren, wurde und wird gegen entsprechende Veranstaltungen argumentiert. Allerdings dürften es auch die fehlenden steuerlichen Zugriffsmöglichkeiten auf die abseits der Öffentlichkeit stattfindenden Spielrunden sein, die für den breiten parlamentarischen Widerstand gegenüber dieser Form der riskanten Geldverausgabung gesorgt haben.

In welchem Verhältnis standen nun die Parlamentsdebatten in den 1980er und 1990er Jahren, die sich unter dem Eindruck der zunehmenden Verbreitung von Spielhallen und von Geldspielautomaten vollzogen, zu den vorangegangenen Debatten zur Konzessionierung von Spielbanken? Gegenüber der *christlich-moralischen* Diskursposition der 1950er Jahre hatte sich der Grad der »moralischen Dichte« zwar deutlich verringert. Die Forderung nach einem Verbot von Glücksspielangeboten war nicht mehr zu vernehmen. Gegenüber den Debatten in den 1960er und 1970er Jahren hingegen, die von der Vorstellung der sozialen Unschädlichkeit des kommerziellen Glücksspiels geprägt waren, haben moralische Positionierungen wieder zugenommen. Die *gesundheitspolitische* Diskursposition attestierte den Geldspielgeräten einen negativen und gefährlichen Einfluss auf die Spieler sowie auf die Gesellschaft. Es war zwar nicht mehr von einer *dämonischen* Kraft

die Rede, die die Spieler ins soziale Elend stürzt. Aber in der Schilderung der individuellen und gesellschaftlichen Folgewirkungen des Glücksspiels zeigten sich gleichwohl Gemeinsamkeiten mit der *christlich-moralischen* Diskursposition. Die Betonung von Kriminalität, Arbeitslosigkeit und Überschuldung als negative Folgen des Glücksspiels fanden sich in ähnlicher Weise in beiden Diskurspositionen. Die *freiheitsrechtliche* Diskursposition kann demgegenüber als Fortsetzung und Weiterentwicklung der *finanzpolitisch-individualistischen* Diskursposition verstanden werden. Nicht mehr allein die Gemeinwohlorientierung bei der Verausgabung glücksspielbezogener Steuer- und Lizenzeinnahmen, sondern die Hervorhebung der grundgesetzlich garantierten Freiheitsrechte der Unternehmen sowie des Einzelnen stellten den argumentativen Kerngedanken dar, der mit der Klage über die Verengung des Raumes der Normalität einherging. Damit korrespondierte die Auffassung über die Rolle des Staates, der den Einzelnen nicht vor allen Risiken schützen könne.

Bei allen Unterschieden zwischen der *gesundheitspolitischen* und der *freiheitsrechtlichen* Diskursposition zeichnete sich aber ein Konsens darüber ab, dass die Teilnahme am Glücksspiel nicht mehr per se unter einem moralischen Verdikt stand. Allerdings galt dies nur unter der Bedingung, dass die Spieler ihren Verpflichtungen gegenüber ihrem sozialen und ihrem beruflichen Umfeld nachkamen und zur Finanzierung ihrer Aktivitäten den legalen Rahmen nicht überschritten.

## 6. Das Las Vegas des Nordens?

### Die Debatte im Landtag von Schleswig-Holstein um die Liberalisierung des Glücksspielmarkts

---

»Die Handschellen klickten, als die Vorstände des österreichischen Internetwettanbieters Bwin (ehemals Betandwin) gerade einen neuen Coup verkünden wollten. Während einer Pressekonferenz, bei der Norbert Teufelberger und Manfred Bodner die neue Sponsorenvereinbarung mit dem Fußballclub AS Monaco bekannt geben wollten, wurden sie von der französischen Polizei verhaftet. Bwin wird vorgeworfen, gegen das französische Glücksspielmonopol zu verstoßen. Doch damit nicht genug. Vor Kurzem hatte die US-Justiz Peter Dicks, den Aufsichtsratschef des britischen Onlinebuchmachers Sportingbet, bei der Einreise in die USA verhaftet. Zuvor war bereits der Chef des Wettanbieters Bet-on-Sports, David Carruthers, hinter Gittern gelandet. Die Vorstände der größten Onlinewettanbieter sitzen in Haft. Staatliche Stellen gehen gegen die Herausforderer der staatlichen Glücksspielmonopole vor. Und die Wettbegeisterten, die die Onlineangebote nutzen, fragen sich, ob sie demnächst ebenfalls von Polizei und Justiz verfolgt werden«

*(Die Welt v. 24.09.2006)*<sup>1</sup>

In Deutschland wurde im Kampf um das staatliche Glücksspielmonopol zwar nicht zu ähnlich aufsehenerregenden Maßnahmen gegriffen wie in Frankreich und den Vereinigten Staaten. Und bislang ist auch noch kein »Wettbegeisterter«, so er sich nicht der Manipulation von Wettereignissen schuldig gemacht hat, in den Fokus von Polizei und Justiz geraten. Aber auch hierzulande rückte im Zuge der zunehmenden Mediatisierung des Glücksspiels

---

1 <https://www.welt.de/print-welt/article155026/Wie-gefaehrlich-sind-Online-Wetten.html>



die Verteidigung des staatlichen Monopols gegenüber privaten Anbietern zunehmend auf die politische Agenda. Die auf die Internetkonkurrenz zurückgeführten Umsatzeinbußen beim staatlich organisierten Glücksspiel (Lotto, Sportwetten; s. Kap. 2) und die damit verknüpften empfindlichen Rückgänge bei den entsprechenden Steuer- und Abgabeeinnahmen sorgten vor allem bei den Landesregierungen für Handlungsbedarf. Spätestens mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom März 2006, das auf die Klage eines Vermittlers von Sportwetten gegen ein Verbot seiner Aktivitäten durch den Freistaat Bayern zurückgeht, geriet das staatliche Monopol bei Sportwetten (»Oddset«)<sup>2</sup> unter erheblichen Druck. Dabei erfuhr unversehens das Phänomen der »Glücksspielsucht« eine neu erwachte Aufmerksamkeit, denn der Gesetzgeber hatte sich »im Ringen« um die Zulässigkeit dieses Monopols vor Gericht auf den Spielerschutz besonnen (vgl. Reichert 2019). Wenn man Beobachtern Glauben schenkt, dann hob er »damit für ein Monopol einen Rechtfertigungstopos aus der Taufe, der bis dahin weder für den Gesetzgeber selbst noch [...] in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung eine Rolle gespielt hatte. Von allen Zielen, die er angeführt hatte, war dieses das einzige, das am Ende beim Bundesverfassungsgericht 2006 Bestand hatte« (ebd.: 288).

## 6.1 Das »Sportwetten-Urteil« des Bundesverfassungsgerichts

»Ein staatliches Monopol für Sportwetten ist mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG nur vereinbar, wenn es konsequent am Ziel der Bekämpfung von Suchtgefahren ausgerichtet ist«. So lautete der Leitsatz zum Urteil des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 28. März 2006 (Pressemitteilung Nr. 25/2006)<sup>3</sup>. Damit wurde klargestellt, dass die »Abschöpfung von Mitteln aus dem Glücksspiel für Gemeinwohlzwecke nur als Weg zur Suchtbekämpfung und als Konsequenz aus einem öffentlichen Monopolsystem gerechtfertigt [ist], nicht dagegen als selbständiges Ziel« (ebd.). Damit konnte also das zentrale Argument, mit dem noch in den 1950er Jahren

---

2 Eingeführt wurde die Oddset-Sportwette im Februar 1999 von der staatlichen Lotterieverwaltung in Bayern. Ein Jahr später wurde dieses Glücksspielformat, bei dem der Veranstalter eine feste Gewinnquote für den Ausgang eines bestimmten Sportereignisses festlegt, auch in allen anderen Bundesländern angeboten.

3 <https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2006/bvg06-025.html>

in Bayern den moralischen Bedenken gegen die Konzessionierung von Spielbanken begegnet wurde, nicht auch für den Erhalt des staatlichen Glücksspielmonopols herangezogen werden.

Kritisiert wurde vom Gericht, dass der Vertrieb der Sportwette Oddset »nicht aktiv an einer Bekämpfung der Suchtgefahren ausgerichtet« sei. »Das tatsächliche Erscheinungsbild entspricht vielmehr dem der wirtschaftlich effektiven Vermarktung einer grundsätzlich unbedenklichen Freizeitbeschäftigung« (ebd.). Dieser Feststellung ist im Umkehrschluss zu entnehmen, dass das Gericht Sportwetten unter bestimmten Umständen für eine bedenkliche Freizeitbeschäftigung hielt, da sie mit »Suchtgefahren« verbunden sind. Das Gericht übernahm somit eine zentrale Argumentation der *gesundheitspolitischen* Diskursposition, die auch von Vertreter der institutionalisierten Suchthilfe vorgebracht worden war. Suchtkonträre Sichtweisen auf als problematisch eingestuftes Glücksspielverhalten blieben in der Urteilsbegründung unerwähnt.

Obwohl das Gericht das *bestehende* staatliche Monopol für Sportwetten mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit für unvereinbar erklärte, wurde damit das Staatsmonopol als Regulierungsmodell keineswegs prinzipiell ausgeschlossen. Moniert wurde folglich auch nicht die vom Gesetzgeber vorgebrachte Begründung für ein Monopol und die damit verbundene Ablehnung der Marktliberalisierung:

»Die gesetzliche Errichtung eines staatlichen Wettmonopols stellt auch ein geeignetes Mittel dar, die mit dem Wetten verbundenen Gefahren zu bekämpfen. Nicht zu beanstanden ist die Annahme des Gesetzgebers, dass eine Marktöffnung zu einer erheblichen Ausweitung von Wettangeboten und diese Ausweitung auch zu einer Zunahme von suchtbeflügeltem Verhalten führen würde. Der Gesetzgeber durfte auch von der Erforderlichkeit eines Wettmonopols ausgehen. Insbesondere hinsichtlich der Suchtgefahren durfte er angesichts seines weiten Beurteilungsspielraums davon ausgehen, dass sie mit Hilfe eines auf die Bekämpfung von Sucht und problematischem Spielverhalten ausgerichteten Wettmonopols mit staatlich verantwortetem Wettangebot effektiver beherrscht werden können als im Wege einer Kontrolle privater Wettunternehmen« (ebd.).

Da die Verfassungsrichter die konsequente Ausrichtung des Monopols an einer Suchtbekämpfung jedoch als nicht gegeben ansahen, wurden die Länder (oder gegebenenfalls der Bund) aufgefordert, bis Ende 2007 eine verfassungskonforme Regelung zu erlassen. Aus Sicht der Verfassungsrichter waren

zwei Alternativen möglich: entweder ein strikt am Ziel der aktiven Bekämpfung der »Spielsucht« orientiertes staatliches Angebot oder eine gesetzlich normierte und kontrollierte Zulassung privater Wettunternehmen. Das Urteil des Verfassungsgerichts war der Anfang einer Debatte, bei der es sehr bald nicht mehr nur um den Bereich der Sportwetten ging. Das Regulierungsmodell für öffentliche Glücksspiele aller Art stand zur Diskussion. Im Folgenden sollen die Argumentationsmuster rekonstruiert werden, auf die in den parlamentarischen Debatten entweder für die Beibehaltung des staatlichen Glücksspielmonopols oder für eine Öffnung des Glücksspielmarkts für private (Internet-)Anbieter zurückgegriffen wurde. Bevor dies am Beispiel von Schleswig-Holstein getan wird, da dort der erste und entschiedenste Vorstoß in Richtung einer privatwirtschaftlich orientierten Öffnung der legalen Glücksspielmärkte unternommen wurde, soll noch ein cursorischer Blick auf die rechtlichen Rahmenbedingungen der Glücksspielregulierung in Deutschland geworfen werden, wie sie sich im Gefolge des Verfassungsgerichtsurteils von 2006 entwickelt haben.

## 6.2 Erster Glücksspielstaatsvertrag

Ogleich sich das Urteil des Bundesverfassungsgerichts nur auf den Bereich der Sportwetten bezog, wurde in den Debatten der Landesparlamente auch die Regulierung von Lotterien behandelt.<sup>4</sup> Diese beiden Varianten des Glücksspiels hatten bis dahin im fachwissenschaftlichen Suchtdiskurs kaum eine Rolle gespielt. Ungeachtet dessen mussten sich die einschlägigen parlamentarischen Debatten nunmehr mit dem veränderten Stellenwert des Krankheitsbilds »Glücksspielsucht« für die Regulierung öffentlicher Glücksspielangebote auseinandersetzen. Beinahe alle Bundesländer bemühten sich um

---

4 Ein Grund dafür dürfte der Umstand gewesen sein, dass ebenfalls 2006 die Ausgestaltung des staatlichen Lotteriemonopols ins Visier des Bundeskartellamts geraten war. Auch die Antizipation weiterer gesetzlicher Entscheidungen spielte eine Rolle: »Die Länder haben das Sportwettenuurteil aber nicht nur zum Anlass genommen, das Sportwettenmonopol auf eine neue gesetzliche Grundlage zu stellen. Sie haben die Argumentation des Bundesverfassungsgerichts zur konsequenten Ausrichtung eines Glücksspielmonopols an der Suchtprävention auch undifferenziert auf Lotterien übertragen, weil sie befürchteten, dass das Gericht bei nächster Gelegenheit mit der gleichen Begründung auch das fiskalisch viel lukrativere Lotterieveranstaltungsmonopol des Staates verwerfen könnte« (Uwer 2013: 871).

die Beibehaltung des staatlichen Glücksspielmonopols. Anlässlich der Ministerpräsidentenkonferenz im Juni 2006 gaben allerdings drei Bundesländer (Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Schleswig-Holstein) eine Protokoll-erklärung ab, wonach sie es mittel- und langfristig für zielführender hielten, anstelle eines strikten Festhaltens am Staatsmonopol eine begrenzte Konzessionierung im Sportwettbereich vorzubereiten (BT 2006, Drs. 16/2189, S. 9). Diese Protokoll-erklärung blieb zunächst folgenlos. Die Bundesländer einigten sich auf einen gemeinsamen Glücksspielstaatsvertrag, der am 1. Januar 2008 in Kraft trat und u.a. ein weitreichendes Werbeverbot für öffentliche Glücksspiele und ein generelles Verbot im Internet vorsah.<sup>5</sup> Allerdings gab es in verschiedenen Bundesländern parlamentarische Akteure, die in der Restauration des staatlichen Glücksspielmonopols gerade nicht den Königsweg für die weiteren Regulierungsbemühungen sahen und die offizielle Begründung für dieses Modell kritisch kommentierten. So wies etwa ein Abgeordneter des Bayerischen Landtags, der die Zulassung privater Wettunternehmen befürwortete, auf die Instrumentalisierung des Problemmusters »Glücksspielsucht« für die Aufrechterhaltung des Glücksspielmonopols hin: »Auf einmal entdeckt die Staatsregierung die Suchtgefahr. Die Suchtgefahr wird in unseren Augen aber nur vorgeschoben, um Pfründe zu sichern. Auf einmal wird etwas entdeckt, worum man sich jahrzehntelang nicht gekümmert hat« (Runge 2006, LT-BY, PlPr. 15/78, S. 6024).

Der Bayerischen Regierung wurde hier vorgeworfen, die Bekämpfung der »Glücksspielsucht« als ihr oberstes Regulierungsziel auszugeben, tatsächlich aber in erster Linie die mit dem Glücksspielmonopol verbundenen Einnahmequellen absichern zu wollen. Zugleich wurde argumentiert, dass die Konzentration der Debatte auf Lotterien und Sportwetten bei der Frage der Bekämpfung von »Glücksspielsucht« im Grunde genommen am Thema vorbeigehe: »Wenn Sie es bei der Bekämpfung der Spielsucht und der Begrenzung der Wettleidenschaft wirklich ernst meinen, müssten sie zuerst an die Automaten herangehen [...], bei denen zurzeit überhaupt nicht kontrolliert wird. Als nächstes müssten Sie an die Casinos herangehen. Oddset bewegt sich dagegen unter ›ferner liefern‹« (ebd.).

Dieser Hinweis auf die Differenziertheit des Glücksspielmarkts und die Unterschiede im Gefahrenpotential unterschiedlicher Glücksspielvarianten nahm in gewisser Weise die 2010 vom Europäischen Gerichtshof (EuGH)

---

5 Dadurch musste ein Rückgang bei den glücksspielbezogenen Einnahmen für die Staatskasse in Kauf genommen werden.

erhobene Forderung nach einer »kohärenten« Lösung für den gesamten deutschen Glücksspielmarkt vorweg (s. Kap. 7). Wesentliche Auslöser für die parlamentarischen Auseinandersetzungen um die Regulierung des kommerziellen Glücksspiels waren somit nicht etwaige Steigerungen bei den Zahlen der Glücksspielsüchtigen, sondern Gerichtsentscheidungen (zunächst: BVerfG 2006, später: EuGH 2010), die wiederum als Ausdruck der veränderten Angebotsstrukturen und -wege auf dem kommerziellen Glücksspielmarkt im Internet zu verstehen waren (s. Kap. 2).

Letztlich schlug aber doch nur ein Bundesland einen alternativen Weg bei der Regulierung des Glücksspiels ein: Schleswig-Holstein. Allerdings bedurfte es dazu erst eines Regierungswechsels, der 2009 bei vorgezogenen Landtagswahlen zustande gekommen war. Eine Koalition aus CDU und SPD, die sich 2007 noch im Gleichklang mit den anderen Bundesländern für die Erhaltung des staatlichen Monopols ausgesprochen hatte, wurde von einer Koalition aus CDU und FDP abgelöst, die sich die »Liberalisierung des Glücksspielmarkts« auf die Fahnen geschrieben hatte.

### **6.3 Der Angriff auf das staatliche Glücksspielmonopol: Marktliberale vs. etatistische Diskursposition**

Mit dieser Veränderung in der Regierungskonstellation verlor in Schleswig-Holstein der bis dato dominante *Gefährungsdiskurs* an politischer Relevanz. Anstelle dessen gewann der *Normalitätsdiskurs* an Bedeutung, der in den 1990er Jahren insbesondere auf die Verteidigung der individuellen und ökonomischen Grundrechte rekurrierte (s. Kap. 5) und nunmehr die Entfaltung der Markt- und Wettbewerbsprinzipien in den Vordergrund rückte. Schleswig-Holstein war 2011 das erste Bundesland, in dem ein Gesetz erlassen wurde, das das bestehende Staatsmonopol bei Sportwetten außer Kraft setzte und die Zulassung von privaten Wettanbietern ermöglichte. Außerdem wurde der Erwerb von Lizenzen für Online-Kasinospiele und Online-Poker erlaubt. Die mit dem Glücksspielstaatsvertrag von 2008 erlassenen Beschränkungen beim Vertrieb und für die Werbung von Glücksspielangeboten wurden weitgehend aufgehoben. Der Staat behielt aber weiterhin das Veranstaltungsmonopol für das Zahlenlotto »6 aus 49«.

### 6.3.1 Marktliberale Diskursposition

Die *marktliberale* Diskursposition befürwortete die Zulassung privater Glücksspielanbieter im Internet und stützte sich in den parlamentarischen Debatten auf ein wirtschaftspolitisches Deutungsmuster, das im Folgenden rekonstruiert und mit dem Begriff »kontrollierte Marktautonomie« bezeichnet wird. Schleswig-Holsteins Regierung distanzierte sich mit der beabsichtigten Marktliberalisierung vom regulatorischen Konservatismus der anderen Bundesländer und verwies zur Begründung insbesondere auf die veränderten Angebotsstrukturen auf den Glücksspielmärkten:

»Festgefahren in alten Strukturen verweigern die meisten Staatskanzleien, das Zeitalter des Internets anzuerkennen und zu registrieren, dass der Schwarzmarkt der Sportwetten und das Online-Casinos groß ist. [Es] führt kein Weg daran vorbei, den Sportwettenmarkt zu liberalisieren. Lizenzen müssen nach klar umrissenen Kriterien auf gesetzlicher Grundlage vergeben werden, um die Spieler und Spielerinnen in die Legalität zurückzuholen. Nur so werden wir den Jugend- und Spielerschutz verbessern können, nur so wird es gelingen, dass der Staat von einem Teil der Einnahmen profitiert« (Heinold 2011, LT-SH, PlPr. 17/56, S. 4806).

In dieser Stellungnahme wurde die mit dem Deutungsmuster der »kontrollierten Marktautonomie« verbundene Handlungsoption deutlich: nicht Verbote sind das Mittel der Wahl sind, sondern an Auflagen gebundene Lizenzen von privaten Unternehmen, um dergestalt nicht nur finanzpolitischen Zugriff auf einen expandierenden und lukrativen Markt zu gewinnen, sondern auch den gerichtlichen Vorgaben zur Bekämpfung der Spielsucht gerecht zu werden. Außerdem wurde auf den wachsenden »Einfluss der europäischen Rechtsetzung und Rechtsprechung« hingewiesen. So habe die EU-Kommission »bereits angedeutet, dass sie eine Abschottung des deutschen Lotto- und Sportwettenmarktes für ausländische Anbieter und damit deren Diskriminierung nicht zulassen wird« (Arp 2006, LT-SH, PlPr. 16/41, S. 2944).

Vor diesem Hintergrund wurde der Versuch unternommen, einen Bezug zwischen der Frage der Glücksspielregulierung und einer viel grundsätzlicheren ordnungspolitischen Alternative herzustellen: »Sind wir für privates, unternehmerisches Handeln oder wollen wir einen Staatsvertrag, der ein staatliches Monopol zementiert [...] und die wirtschaftliche Freiheit privater Spielvermittler infrage stellt und sie damit ihrer Existenz beraubt?« (Arp 2006, LT-SH, PlPr. 16/41, S. 2945).

Die *marktiliberale* Diskursposition beruhte auf dem Glaubenssatz, wonach private Unternehmen im Vergleich zum Staat in aller Regel die besseren Lösungen anzubieten haben. Allerdings stellte sich für diese Auffassung das Problem, aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts die Existenz des Problemmusters »Glücksspielsucht« und damit die argumentative Grundlage des staatlichen Glücksspielmonopols nicht vernachlässigen zu können, zugleich aber überzeugende Gründe dafür vorbringen zu müssen, warum die Existenz dieses Monopols, dem vom Gericht die Fähigkeit zur erfolgreichen Suchtprävention attestiert worden war, gleichwohl nicht gerechtfertigt ist. Mit welcher Argumentationsstrategie wurde diese Anforderung umgesetzt?

### Reformulierung des Problems:

#### »Spielsucht« vs. staatliche Mindereinnahmen

Die Strategie zur Propagierung der Zulassung privater Anbieter auf den Glücksspielmarkt war mehrgleisig. Eine erste Strategie, die sich in ähnlicher Weise bereits in den parlamentarischen Debatten zur Konzessionierung von Spielbanken findet (s. Kap. 4), spitzte das Argument der Liberalisierungsgegner zu und stellte die Möglichkeit eines Totalverbots des Glücksspiels samt der daraus resultierenden finanzpolitischen Konsequenzen in den Raum: »Ich habe bereits betont, dass, folgte man der Argumentation der Spielsucht, in letzter Konsequenz das Spielen verboten werden müsste. Folglich würden Einnahmen wegbrechen« (Arp 2006, LT-SH, PlPr. 16/41, S. 2945).

Mit diesem Argument erfolgte eine Reformulierung der Problemstellung. Nicht die »Spielsucht« galt als das hauptsächliche Problem, sondern mögliche Einnahmeausfälle, die aus einer konsequenten Bekämpfung der Spielsucht im Rahmen des staatlichen Monopols resultieren würden. Als Grund dafür wurden an erster Stelle die notwendigen Werbeseinschränkungen angeführt, wobei der Markt für Glücksspiele mit dem für Waschmittel verglichen wurde. In beiden Fällen handele es sich um Markenprodukte, deren Markterfolg von geeigneten Werbemaßnahmen abhängig sei.

»Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist ziemlich eindeutig: Wenn das Staatsmonopol aufrechterhalten werden soll, dann darf für das Spiel unter keinem denkbaren Gesichtspunkt geworben werden. [...] Lotterien sind Markenprodukte. Auf solchen Märkten ist kräftige Werbung unerlässlich, um Marktanteile zu halten oder neu gewinnen zu können. [...] [D]eshalb verspricht die Waschmittelindustrie uns stets, mit ihren neuesten Mitteln würde unsere Wäsche noch sauberer und frischer. Wer auf ei-

nem solchen Markt nicht wirbt, geht unter. Dies gilt auch im Glücksspiel; das zeigt die Entwicklung bei der Oddset-Wette. Seitdem die Werbung eingestellt werden musste, sanken die Umsätze um 40 %« (Kubicki 2006, LT-SH, PlPr. 16/41, S. 2940).

Diese Argumentation transportierte zumindest zwei verschiedene Botschaften, und zwar eine implizite und eine explizite. Die implizite Botschaft lautete: das Glücksspiel ist ein normales Konsumgut wie viele andere auch und muss deshalb auch als solches behandelt werden. Die explizite Botschaft besagte, dass ein konsequent an der Suchtbekämpfung orientiertes staatliches Glücksspielmonopol seine werblichen Aktivitäten erheblich reduzieren muss und dieser Umstand unabweisbar zu Einnahmerückgängen führen wird. Staatlichen Einnahmen aus Glücksspielsteuern und Konzessionsangaben, mit denen gemeinnützige Zwecke gefördert werden können, wie etwa Schuldnerberatung und Suchtbekämpfung, Kultur und Sport, würden dadurch spürbar reduziert. Und deshalb wurde auch, trotz aller (aufgrund der durch die Rechtsprechung unvermeidlichen) Bekenntnisse zum Spielerschutz und zur Suchtbekämpfung, ein zentrales Motiv der Debatte zur Regulierung des kommerziellen Glücksspiels auch gar nicht verschwiegen: »Natürlich wollen wir damit Geld machen. In dieser Debatte soll keiner scheinheilig tun. Sowohl auf der privaten als auch bei der staatlichen Seite geht es immer um Geld« (Arp 2010, LT-SH, PlPr. 17/16, S. 1228).

Da aufgrund des einschlägigen Richterspruchs das Problemmuster »Glücksspielsucht« nicht negiert werden konnte, musste ein Weg gefunden werden, einen »ordnungsrechtlichen Ausnahmezustand«, der im Interesse des Spielerschutzes die Durchsetzung eines Sportwettenverbots hätte rechtfertigen können, begründet zu verneinen. Zu diesem Zweck wurde die relative Harmlosigkeit der in Frage stehenden Varianten des Glücksspiels (Lotto, Sportwetten) betont.

### **Relativierung der Glücksspielrisiken und die Propagierung von Maßnahmen der Verhaltensprävention**

Beim Nachweis der relativen Harmlosigkeit von Sportwetten und Lotto bestand eine Schwierigkeit darin, dass für Deutschland lange Zeit keine belastbaren Statistiken über das Ausmaß der »Glücksspielsucht« bei diesen Glücksspielvarianten vorhanden waren. Lediglich für die Gesamtbevölkerung lagen empirische Daten vor. Vor diesem Hintergrund behalf man sich mit einer indirekten Beweisführung. Die vorliegenden Daten zur »Glücksspielsucht«



wurden in Beziehung gesetzt zu den deutlich höheren Zahlen der Alkoholsüchtigen (vgl. Arp 2010, LT-SH, PlPr. 17/16, S. 1227). Dergestalt wurde das Phänomen der »Glücksspielsucht« in seiner gesellschaftlichen Relevanz relativiert. Bei der Betrachtung der relativen Ungefährlichkeit einzelner Glücksspielvarianten wurden zudem entsprechende Zahlen aus anderen Nationen herangezogen und diese auf deutsche Verhältnisse umgerechnet:

»Übertragen wir Forschungsergebnisse aus anderen europäischen Ländern auf Deutschland, dann wären hier bis zu 4 ‰ der Spielsüchtigen lottosüchtig. Das wären von den bis zu 130.000 behandlungsbedürftigen spielsüchtigen Menschen in Deutschland gut 500. Das sind 500 von 26 Millionen Lottospielern oder zwei Hunderttausendstel. Das sind 500 traurige Schicksale, wohl wahr. Ihnen sollte individuell geholfen werden. Deswegen aber in ganz Deutschland die Lotto-Toto-Prohibition und die Staatswirtschaft im Glücksspiel auszuruhen, ist absolut unsinnig« (Kubicki 2006, LT-SH, PlPr. 16/41, S. 2941).

Kritisiert wurde somit, dass das Lottomonopol mit dem Argument der Suchtprävention verteidigt werde, obwohl »Lottosucht« nur einen verschwindend geringen Anteil an der Zahl der Spielsüchtigen ausmache. Ähnliche Überlegungen wurden darüber hinaus aber auch für den Bereich der Sportwetten bzw. des Online-Glücksspiels angestellt. Dieser Argumentationsstrategie lag zum einen die Vorstellung über das Glücksspiel im Sinne einer anthropologischen Konstante zugrunde, die sich durch staatliche Regulierung nicht unterdrücken lasse. Zum andern wurde eine spezifische Subjektposition konstruiert und zum Idealbild stilisiert:

»Gespielt wird und wurde zu allen Zeiten und überall auf der Welt. Staatliche Monopole werden dies nicht ändern und es auch nur begrenzt eindämmen können. Das ist auch nicht verhältnismäßig, denn die allermeisten Sportwetter und Lottospieler sind Menschen, die für ein bisschen Spaß und Nervenkitzel sowie für eine wirklich sehr kleine Chance auf große Gewinne bereit sind, ein bisschen Geld auszugeben« (ebd.).

Definiert wurden also die Eigenschaften der »unproblematischen Spieler«, die ihre Ausgabenhöhe und damit den Umgang mit Geld im Griff haben und denen es nur um ein wenig Spaß und Nervenkitzel und um die (geringe) Hoffnung auf einen großen Gewinn geht. Zugleich wurde behauptet, dass die große Mehrzahl der am Glücksspiel Teilnehmenden keine problematischen Verhaltensweisen zeigt. Dem Glücksspiel und seiner kommerziellen Verwertung

wurde somit implizit eine Art Unbedenklichkeitsbescheinigung ausgestellt. Den vergleichsweise wenigen »problematischen« Spielern war Hilfe in Form von Präventionsmaßnahmen zgedacht:

»Seit 2005 erforscht die Division of Addictions – kurz DOA – in Langzeitstudien das Spielverhalten bei Sportwetten und anderen Spielangeboten im Web. Die DOA kommt zu dem Schluss, dass rund 95 % der Online-Spieler kein problematisches Spielverhalten aufweisen. Für diese besteht überhaupt kein Grund, sie vom Sportwettenmarkt fernhalten zu wollen. Für die anderen – vielleicht fünf Prozent – könnte man durch die entsprechenden Mehreinnahmen mehr zielführende Maßnahmen im Bereich der Prävention durchführen« (Koch 2010, LT-SH, PlPr. 17/16, S. 1231).

Die empfohlenen Präventionsmaßnahmen umfassten insbesondere die Pflicht von Glücksspielanbietern, in stärkerem Maße über Glücksspielrisiken und über Beratungsmöglichkeiten zu informieren. Diese Vorschläge basierten zum einen auf der Annahme, dass ein unzureichender Informationsstand über die Verlustrisiken beim Glücksspiel ursächlich für die Herausbildung eines problematischen Spielverhaltens sei. Zum anderen wurde offenbar angenommen, dass die (potentiellen) problematischen Spieler prinzipiell selbst in der Lage sind, durch die Nutzung geeigneter Informationen ihre Suchtgefährdung zu erkennen und erste Schritte zur Überwindung ihres Spielverhaltens von sich aus zu unternehmen. Vehement abgelehnt wurde dagegen eine andere Präventionsmaßnahme: die im Glücksspielstaatsvertrag festgelegte Möglichkeit der Fremdsperre von potentiell spielsuchtgefährdeten Personen (s. ausführlich dazu Kap. 7).

### **Zusätzliche Argumente gegen den Weiterbestand des Staatsmonopols**

Zu den weiteren Einwänden gegen den Fortbestand des staatlichen Glücksspielmonopols gehörte der Hinweis auf die möglichen negativen Folgen auf dem Arbeitsmarkt. So wurde die Vernichtung von (15.000) Arbeitsplätzen in der Glücksspielwirtschaft prognostiziert. Ergänzt wurde dieses Szenario durch das Argument, wonach eine verfassungskonforme Restauration des Monopols mit einem Verbot des Internetspiels einhergehe. Dadurch sei eine weitere nachteilige Konsequenz unausweichlich: das Anwachsen des Schwarzmarkts und ein damit verbundener Kontrollverlust: »Die Kontrolle des Schwarzmarkts, des illegalen Spiels ist überhaupt nicht möglich« (Arp 2010, LT-SH, PlPr. 17/37, S. 3155).

Demgegenüber würden der Versuch der Aufrechterhaltung des Staatsmonopols und das daraus folgende Verbot eines privaten Glücksspielangebots die Suchtproblematik sogar noch verschlimmern: »Hingegen würde der offizielle Ausschluss privater Anbieter zweifelhaften Online-Anbietern aus unzugänglichen Standorten Tür und Tor zum deutschen Glücksspielmarkt öffnen. Diejenigen, die die Gefahren des Glücksspiels mit einem Staatsmonopol eindämmen wollten, hätten die Gefahren durch eben dieses Monopol vergrößert« (ebd.).

Als weiteres Argument gegen die Beibehaltung des staatlichen Glücksspielmonopols wurde dessen bisherige Erfolglosigkeit bei der Verhinderung von »Glücksspielsucht« angeführt. Diese Behauptung bediente sich des Umstandes, dass Geldspielautomaten, die nach vorherrschender Auffassung die suchtförderlichste Glücksspielvariante darstellen, nicht nur in gewerberechtlich regulierten Spielhallen, sondern auch in staatlich konzessionierten Casinos zu finden sind.

Aus Sicht der *marktliberalen* Diskursposition genügte es aber nicht, die geläufige Rechtfertigung eines staatlichen Glücksspielmonopols zu kritisieren. Darüber hinaus mussten die Vorteile einer Marktöffnung plausibilisiert werden. Dazu musste zunächst der Vorwurf entkräftet werden, dass sich mit dem legalen Markteintritt von privaten Glücksspielanbietern die Suchtproblematik verschärft. Zu den umstrittensten Punkten in der Regulierungsdebatte zählte nämlich von Anfang an die Frage nach dem Zusammenhang zwischen der Liberalisierung des Glücksspiels und den Auswirkungen auf die Zahl der Spielsüchtigen. Auch bei dieser Frage bestand das Problem fehlender (verlässlicher) empirischer Studien. Zwar wurde vereinzelt behauptet, dass der liberalisierte, aber kontrollierte Glücksspielmarkt in England den Belangen der Suchtprävention und der Betrugsverbeugung gerecht werde (Loedige 2010, LT-SH, PlPr. 17/31, S. 2603). Gleichwohl bezog sich das Hauptargument der *marktliberalen* Diskursposition ungleich stärker auf den Umstand, dass mit der Zulassung von privaten Anbietern keine Ausdehnung des Markts angestrebt werde und auch keine Angebotszunahme zu erwarten sei. Betont wurde vielmehr die Absicht, die bestehenden illegalen und unregulierten Märkte in legale und kontrollierte zu verwandeln. Dabei wurde auch in Abrede gestellt, die Bestrebungen zur Lizenzierung privater Anbieter überhaupt mit dem Begriff der Liberalisierung angemessen beschreiben zu können: »Wir liberalisieren nichts, sondern wir schaffen endlich eine Regel in einem Markt, der bisher völlig unkontrolliert und völlig ungeregelt ist in der Hoffnung, dass wir einen wesentlichen Teil dieses Marktes der staatlichen Aufsicht zufüh-

ren können, die gegenwärtig nicht besteht« (Kubicki 2011, LT-SH, PlPr. 17/56, S. 4804).

### Vorzüge und Grenzen der Marktöffnung

Mit dem Rekurs auf die Bedeutung der staatlichen Aufsichtsfunktion wurde zum Ausdruck gebracht, dass für die *marktliberale* Diskursposition das Projekt der kontrollierten Marktöffnung für private Glücksspielanbieter nur unter Mitwirkung von staatlichen Institutionen denkbar war. In Aussicht gestellt wurde, dass mit der Beseitigung eines bislang rechtsfreien Raumes eine stärkere Kontrolle des Internetmarktes sowie eine Steigerung der staatlichen Einnahmen einhergehe, die wiederum auch dem Bereich der Suchtprävention zugutekommen werde.

»Hier geht es jetzt darum, diesen Markt zu erschließen, zu kontrollieren und ganz nebenbei – nicht ganz uneigennützig – zu sehen, dass wir dabei auch Geld einnehmen, Geld, das unser Landeshaushalt dringend braucht. Es geht aber auch darum, dafür zu sorgen, dass der Bereich, der heute unterfinanziert ist, der Bereich der Suchtprävention, aber auch der Suchtforschung, gestärkt wird« (Arp 2011, LT-SH, PlPr. 17/50, S. 4294).

Die höhere Wirksamkeit eines Konzessionsmodells bei der Bekämpfung der »Glücksspielsucht« wurde damit begründet, dass »unsere Art der Liberalisierung [...] mehr Einfluss des Staates« bedeute (Arp 2010, LT-SH, PlPr. 17/37, S. 3156). Wenn man das Internet schon nicht einfach sperren könne, dann müsse der Staat kontrollieren, was im Internet passiert. Zugleich wurde darauf verwiesen, dass es keinen Anlass zu der Vermutung gebe, private Unternehmen auf dem Glücksspielmarkt könnten nicht zur Bekämpfung der Spielsucht verpflichtet werden: »Warum soll nur der Staat in der Lage sein, Spielsucht zu bekämpfen? Warum soll es privaten Anbietern und Vermittlern nicht möglich sein, ihre Dienstleistungen in Deutschland anzubieten, wenn sie sich an bestimmte, aber klar definierte Regeln halten?« (Arp 2006, LT-SH, PlPr. 16/41, S. 2945).

Mit Hilfe dieser Regeln, so die Behauptung, könne der Wettbewerb zwischen den Glücksspielanbietern in einer Weise gestaltet werden, der die Eindämmung der »Glücksspielsucht« befördert: »Der Wettbewerb zwischen den offiziell zugelassenen Anbietern wird dazu führen, dass der verantwortungsbewusste Umgang mit der Gefahr der Spielsucht ein Qualitätsmerkmal der Anbieter sein wird. Sicher ist das nicht das Wichtigste, aber es ist möglicherweise ein bedeutendes Merkmal« (Kubicki 2006, LT-SH, PlPr. 16/41, S. 2941).

Zur Unterstützung dieser Auffassung berief sich die *marktliberale* Diskursposition auf eine Studie des TÜV Rheinland, die zu dem Ergebnis gekommen sei, wonach sicheres Online-Glücksspiel und Online-Wetten technisch möglich sind. Zitiert wurde als Beispiel ein Abschnitt der Studie, der sich mit der Identifikation von problematischen Spielmustern befasst:

»In einem Online-System ist es leicht, Spielfrequenz, Spieleinsatz, Entwicklung des Spieleinsatzes und der Spielfrequenz sowie die Spielzeiten zu überwachen und gegebenenfalls bei bestimmten Mustern eine Alarmierung oder eine Sperrung eines Spiels auszulösen. [...] Hier sind jedenfalls die gleichen Möglichkeiten gegeben wie beim Offline-Spiel. Die Erkennungsmöglichkeiten gehen jedoch weit darüber hinaus« (Loedige 2010, S-H, PIPr. 17/31, S. 2603).

Verwiesen wurde hier auf Möglichkeiten der Spielerüberwachung, die allerdings erst ein Jahrzehnt später als gewichtiges Argument für die Lizenzierung von Online-Kasinos ins Feld geführt und als verbindliche Vorgaben für private Anbieter von Online-Glücksspiel in einem Glücksspielstaatsvertrag formuliert worden sind (s. Kap. 10).

Ein Bereich des Glücksspiels sollte allerdings auch nach Ansicht der Liberalisierungsbefürworter unter staatlicher Kontrolle verbleiben: Die Durchführung des Lottos. Lediglich der Lotto-Vertrieb sollte liberalisiert werden. Begründet wurde diese Lösung mit der Manipulationsgefahr. Zugleich wurde das bislang vorgebrachte Argument für die Existenz des Lottomonopols nicht nur für unzutreffend, sondern für unehrlich erklärt:

»Wir müssen das Lottospiel weiter staatlich kontrollieren, die Begründung für das Lottomonopol allerdings ändern. [...] Das Monopol muss bleiben, nicht um die Spielsucht zu verhindern, sondern um Manipulationen beim Lotto zu verhindern. Eines ist doch völlig klar. Die fadenscheinige Begründung, die in den letzten Jahren immer wieder aufrechterhalten worden ist, das Monopol müsse es geben, um Spielsucht zu verhindern, ist in sich zusammengebrochen. Das wusste übrigens fast jeder, der sich selber gegenüber ehrlich war« (Schlie 2010, LT-SH, PIPr. 17/31, S. 2619).

### **Narrativ der Marktöffnung**

Die Argumentationslinie im Rahmen der *marktliberalen* Diskursposition, die sich auf das Deutungsmuster der »kontrollierten Marktautonomie« stützte, lässt sich folgendermaßen zusammenfassen: Ein Festhalten am staatlichen

Glücksspielmonopol löst weder das Problem der »Glücksspielsucht«, noch gewährleistet es die Sicherung von staatlichen Einnahmen aus dem Glücksspiel, die für gemeinwohlorientierte Zwecke verwendet werden können. Da eine Sperrung des Internets nicht möglich/gewünscht ist, bedarf es einer Legalisierung der entsprechenden Angebote. Eine geregelte Zulassung für private Glücksspielanbieter hat den Vorteil, dass der Staat die Kontrolle über den bislang unregulierten und illegalen Teil des Glücksspielmarkts gewinnt. Aus der kontrollierten Autonomie der Wirtschaft resultieren höhere staatliche Einnahmen aus Spielsteuern und Konzessionsabgaben, die auch für Zwecke der Suchtprävention genutzt werden können. Darüber hinaus können auch private Anbieter dazu verpflichtet werden, »Spielsucht« wirksam zu bekämpfen. Dies gilt insbesondere für den Online-Markt, auf dem der Wettbewerb für einen ausreichenden Spielerschutz sorgen wird. Die Erhaltung des Veranstaltungsmonopols beim Lotto ist gerechtfertigt, allerdings nicht aus Gründen der Suchtvermeidung, sondern zur Abwehr von Manipulationsgefahren.

### 6.3.2 Etatistische Diskursposition

Ähnlich wie die *marktliberale* Diskursposition bediente sich auch die *etatistische* Diskursposition der Konstruktion einer bipolaren Gegenüberstellung. Diese Form der Kontrastierung ging von eindeutig zurechenbaren Effekten der beiden Regulierungsoptionen aus und befürwortete mit dem Hinweis auf das Wohl der von »Spielsucht« betroffenen Menschen das staatliche Glücksspielmonopol:

»Es kann uns nicht nur um das Wohl von Unternehmen gehen, selbst wenn sie ihren Sitz in Schleswig-Holstein haben. Es muss uns auch um das Wohl der Menschen gehen, die von Spielsucht betroffen sind. Die Frage lautet: Wollen wir das Sportwetten- und Lotteriewesen mit allen Folgen für Spielsucht und finanzielle Verarmung sowie der Gewinnerzielung durch private Anbieter oder wollen wir die Spielsucht kanalisieren und am staatlichen Lotteriemonopol festhalten? Das ist die spannende Frage« (Neugebauer 2006, LT-SH, PlPr. 16/43, S. 3099).

Was hier in Form einer (vermeintlichen) Frage daherkam, war selbstverständlich überhaupt keine. Nicht absehbar war lediglich, welche der beiden Positionen über die notwendigen (parlamentarischen) Machtressourcen verfügte, um sich durchsetzen zu können.

## Vorteile des Staatsmonopols und moralische Bewertung des Glücksspielangebots

Kernthema *der etatistischen* Diskursposition war der Nachweis der Überlegenheit des staatlichen Glücksspielmonopols beim Schutz der Spieler:

»Einen effektiven Schutz vor der Entstehung der Spielsucht können nur öffentliche, nichtgewinnorientierte Anbieter gewährleisten. [...] Nur das Monopol sichert auf Dauer eine wirkungsvolle Kontrolle« (Hinrichsen 2010, LT-SH, PIPr. 17/16, S. 1232f). »Das Glücksspielstaatsmonopol ist gut begründet. [...] Es gewährleistet Jugend- und Spielerschutz, es verfolgt das Ziel, das Entstehen von Glücksspielsucht und Wetsucht zu verhindern und schafft die Voraussetzung für eine wirksame Suchtbekämpfung« (Heinold 2010, LT-SH, PIPr. 17/16, S. 1225).

Diese Behauptung, die im Zentrum des Narrativs zur Rechtfertigung des staatlichen Glücksspielmonopols stand, beruhte auf dem Argument, wonach sich das staatliche Glücksspielangebot vom Angebot der privaten Glücksspielindustrie substantiell dadurch unterscheidet, dass nicht Gewinninteressen, sondern der »Schutz der Spieler« im Vordergrund stehe. Da keine Glücksspielvariante ohne Gefährdungspotential sei, bedürfe es des Staates, um das Glücksspiel in erster Linie unter dem Gesichtspunkt des Spielerschutzes zu organisieren und zu kontrollieren.

»Wir können nicht hinnehmen, dass Schleswig-Holstein zum Einfallstor für die Glücksspielindustrie wird. Wenn auch nicht alle Glücksspielangebote das gleiche Suchtpotential haben, ist trotzdem keine Spielform ohne Gefahren für den Konsumenten. Hier ist und bleibt der Staat in der Verantwortung, diese Risiken ordnungsrechtlich einzudämmen« (Harms 2011, LT-SH, PIPr. 17/62, S. 5368).

Neben dem »Verbraucherschutz« und dem »Schutz der Menschen vor Suchtgefahren« wurde dem Staatsmonopol auch die »Sicherung von verlässlichen Einnahmen im Bereich der Konzessionsabgaben und der Lotteriesteuern« zugestrahlt (Neugebauer 2006, LT-SH, PIPr. 16/41, S. 2947). Bemerkenswert an dieser Aufzählung war weniger der Rekurs auf die bekannten Stichpunkte »Spielsuchtprävention«, »Kanalisation des Spieltriebs« und »Abwehr von begleitender Kriminalität«, die neben der Förderung der »Wohlfahrt, der sozialen Aufgaben und des Sports« als Funktionen und Vorteile des staatlichen Glücksspielmonopols genannt wurden. Die Verquickung von ordnungs- und finanzpolitischen Überlegungen prägte den parlamentarischen Glücksspieldiskurs

schon seit langem. Auffällig war vielmehr, dass im Diskurs nicht mehr von Glücksspielern und Glücksspielerinnen die Rede war, sondern von Verbrauchern und Konsumenten<sup>6</sup>, die es zu schützen gelte. Damit wurde zwar einerseits die Teilnahme am Glücksspiel mit der Nutzung anderer Konsumangebote gleichgestellt und damit implizit als Normalität anerkannt. Zugleich wurde damit an das Vokabular der »Konsumgesellschaft« angeknüpft, das den Begriff der Konsumentenautonomie, aber auch den Begriff der selbstverantwortlichen Konsums umfasst, also dem Konsumenten bestimmte Verhaltensweisen ermöglicht, aber auch zumutet.

Die Argumentation, auf der die *etatistische* Diskursposition beruhte, war von moralischen Bewertungen durchtränkt. Zum einen sah man sich gegenüber den privaten Glücksspielanbietern und deren Profitinteressen moralisch überlegen. Zwar wurde das Profitmotiv nicht prinzipiell verurteilt, es wurde aber als nicht kompatibel mit einer konsequenten Orientierung am Spieler- und Jugendschutz angesehen. Zugleich aber wurden dem Glücksspiel selbst negativ konnotierte Werte zugeschrieben: »Was haben die Menschen in Schleswig-Holstein davon, wenn sie Ereigniswetten<sup>7</sup> abschließen können. Wäre es nicht naheliegend, andere Werte als die Jagd nach dem schnellen Geld beim Glücksspiel zu propagieren« (Schippels 2011, LT-SH, PlPr. 17/56, S. 4811).

Worin diese »anderen« Werte bestanden, die dem Glücksspiel gegenübergestellt hätten werden können, blieb unausgeführt. Mit der Kritik an der »Jagd nach dem schnellen Geld« wurde aber an ein Denkmuster angeschlossen, das sich schon im *Gefährdungsdiskurs* der 1950er-Jahre finden lässt. Damals wurde das Ansehen »ehrlicher Arbeit« durch den Drang, schnell reich zu werden, als gefährdet eingestuft. Vom Verschwinden moralischer Vorbehalte gegenüber dem Glücksspiel konnte somit auch im *Gefährdungsdiskurs* des 21. Jahrhunderts keine Rede sein.

---

6 Der Begriff des »Verbrauchers« gewann im Zuge der Debatten um den »Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland« (2004) im hiesigen Glücksspieldiskurs an Prominenz.

7 Im Unterschied zu den herkömmlichen Ergebniswetten, bei denen auf das Endresultat eines Sportwettbewerbs gewettet wird, beziehen sich Ereigniswetten auf unterschiedliche Einzelereignisse eines Sportwettkampfes (z. B.: welches Team erzielt das nächste Tor, erhält die nächste gelbe Karte etc.). Derartige Wettoptionen sind Bestandteile des Live-Wettangebots, bei dem eine Wettabgabe auch während eines laufenden Sportwettbewerbs möglich ist.



Im Unterschied zur *christlich-moralischen* Diskursposition (s. Kap 4) wurden aber nicht mehr in erster Linie das Glücksspiel als solches oder die Spieler und ihre Motive angeprangert, sondern zur Zielscheibe der Kritik wurden die privaten Veranstalter und Anbieter sowie deren politische Unterstützer. Die Rede war dann etwa von einer »Zockerbranche«, von »europäischen Glücksspielrittern« oder von einem roten Teppich, der von den Liberalisierungsbefürwortern den »zweiichtigen Leuten aus der Glücksspielbranche« ausgerollt werde (Stegner 2019, LT-SH, PlPr. 19/50, S. 3752). Vorgehalten wurde diesen politischen Protagonisten die Teilnahme an »hochattraktive[n] Tagungen im Nobelmilieu der deutschen Zockerbranche« (ebd., S. 3751). Damit wurde eine unzulässige Nähe zwischen politischen Entscheidern und bestimmten privaten Interessengruppen reklamiert. Als Beleg für diese Form der Aufhebung der Trennung zwischen Wirtschaft und Politik wurde auf den Umstand verwiesen, dass einzelne Textpassagen von Gesetzesentwürfen auf die schriftlichen Stellungnahmen eines Anbieters von Sportwetten zurückgeführt werden konnten (Heinold 2011, LT-SH, PlPr. 17/56, S. 4807).

Eine weitere moralische Perspektive auf die gesellschaftlichen Implikationen des Glücksspiels ergab sich durch die Frage, woher eigentlich die erhofften Mehreinnahmen kommen (könnten), die durch eine weiter getriebene Kommerzialisierung des Glücksspiels angestrebt wurden. »Es darf nicht um Einnahmenverbesserungen auf dem Rücken der Spielsüchtigen und ihrer Familien gehen« (Schippels 2011, LT-S-H, PlPr. 17/56, S. 4811).

Die in diesem Statement zum Ausdruck gebrachte Befürchtung verweist auf ein wahrgenommenes Spannungsverhältnis zwischen der Akzeptanz des Glücksspiels als Einnahmequelle für soziale Zwecke und den moralischen Bedenken im Hinblick auf den Ursprung der betreffenden Gelder. Damit wurden gewissermaßen die Ergebnisse aus der sozioökonomischen Glücksspielforschung aufgenommen, wonach »problematische« bzw. »pathologische Spieler« für einen überproportional hohen Anteil an den Glücksspielumsätzen verantwortlich sind (vgl. Fiedler et al. 2019). Derartige Befunde, die schon seit einigen Jahren auch in den parlamentarischen Diskurs eingespeist wurden, sind bis zum heutigen Tag wiederum Gegenstand von (wissenschaftlichen) Kontroversen, die über die Herkunft der Einnahmen und Gewinne der Glücksspielanbieter geführt werden (vgl. Bewersdorff 2019, Peren 2017). Die Auffassung, wonach das Geschäft mit dem Glücksspiel auf Kosten der »Glücksspielsüchtigen« geht, stellte einen Angriff auf die moralische Grundlage und die gesellschaftliche Akzeptanz des kommerziellen Glücksspiels dar.

Die *etatistische* Diskursposition sah sich schließlich noch dem Argument gegenüber, wonach auch das Staatsmonopol die Entstehung von Spielsucht nicht habe verhindern können. Dieser Behauptung wurde die Feststellung entgegengehalten, wonach in wichtigen Glücksspielsektoren von einem staatlichen Glücksspielmonopol nicht die Rede sein könne:

»Jeder weiß aber ohnehin, dass das Monopol heute faktisch schon gar nicht mehr existiert. An jeder Ecke findet man sogenannte Geldspielgeräte mit Gewinnmöglichkeit, an denen man laut gesetzlicher Vorgabe 80 € in der Stunde verlieren kann. Bei drei nebeneinander aufgestellten Geräten – die werden von Spielsüchtigen häufig gleichzeitig benutzt – summiert sich der Verlust auf 240 €. Wenn der Weg von einem Raum der Spielhöhle in den nächsten nicht zu weit ist, schafft man locker auch 480 € oder 720 €. Hier haben wir also staatlich geregeltes, aber nicht mehr monopolisiertes Glücksspiel an jeder Ecke« (Jezewsik 2010, LT-SH, PlPr. 17/31, S. 2612).

### **Gefahren einer Liberalisierung des Glücksspielmarkts**

Die positive Würdigung des staatlichen Glücksspielmonopols wurde flankiert von einem Ausblick auf das Gefährdungspotential einer weiteren Liberalisierung des Glücksspielangebots. Befürchtet wurden eine weitergehende gesellschaftliche Normalisierung des Glücksspiels und eine damit einhergehende Verbreitung der »Glücksspielsucht«: »Die Liberalisierung des Glücksspiels wäre ein falsches Signal. Sie würde der – ich sage absichtsvoll leider – schon stark verbreiteten Glücksspielnormalität Vorschub leisten und sie würde die Spielsucht weiter steigen lassen« (Neugebauer 2006, LT-SH, PlPr. 16/41, S. 2947f.). Unterstellt wurde mit dieser Aussage ein kausaler Zusammenhang, wonach mit der weiteren Legalisierung des Glücksspielmarkts nicht nur eine Ausweitung des Spielangebots verbunden ist, sondern auch eine höhere Zahl von Glücksspielsüchtigen resultiert.

»Wenn das, was Sie hier vorlegen, umgesetzt wird, werden wir in Schleswig-Holstein mehr Glücksspiel haben. Es wird mehr Glücksspielsüchtige geben, mehr Leid und mehr Elend in den betroffenen Familien. Die Glücksspielsuchtgefahr steigt mit einer Vergrößerung des Angebots. Punkt. Fertig. Die Glücksspielsuchtgefahr steigt, wenn Werbung für Glücksspiele zugelassen wird. Punkt. Fertig. Da hilft es auch nichts, wenn die Schuldnerberatung ein paar Euro abbekommt. Nachhaltig wäre es, das Glücksspiel zu begrenzen, zu beschränken. Aber das wollen Sie nicht. Sie wollen liberalisieren. [...] Je-

de und jeder soll selbstbestimmt in sein Unglück rennen dürfen« (Schippels 2011, LT-SH, PIPr. 17/56, S. 4810).

Aus dieser prognostizierten Gefährdungslage wurde allerdings kein Verbot des Glücksspiels abgeleitet. Man sei »nicht gegen das Spielen«, bekenne sich zum Glücksspiel und plädiere für ein »Glücksspiel in geordnetem Rahmen und in überschaubaren finanziellen Ausmaßen« (Neugebauer 2006, S-H, PIPr. 16/41, S. 2948). Eingeräumt wurde dabei, dass durch einen Werbeverzicht die Einnahmen für staatliche Zwecke in Mitleidenschaft gezogen werden könnten. Relativiert wurde der befürchtete Einnahmerückgang mit dem Argument, dass es bei einer Liberalisierung noch viel schlimmer kommen würde, da private Glücksspielanbieter dann ihren Geschäftssitz in Länder verlagern würden, die einen niedrigen Steuersatz erheben. Entsprechend wurde die Sorge geäußert, ob die Allgemeinheit nach einem Ende des Monopols »wie bisher vom Glücksspiel profitieren« werde (Hinrichsen 2010, LT-SH, PIPr. 17/16, S. 1232).

Die Sorge um die schwindenden finanziellen Ressourcen, die aus einer restriktiven Regulierung des Glücksspiels folgen würde, nahm auch im Diskurs zur Erhaltung des Staatsmonopols eine zentrale Rolle ein.<sup>8</sup> Entsprechend musste das Argument der Liberalisierungsbefürworter in Frage gestellt werden, wonach auch private Unternehmen zur Suchtbekämpfung willens und in der Lage seien.

»Allerdings stellt sich bei diesem [Liberalisierungs-]Vorschlag die Frage, wie es dann zukünftig um die Sicherung und den Schutz der Spielerinnen und Spieler vor der Spielsucht steht. Mehr noch als staatliche Anbieter werden private Anbieter natürlich einen größtmöglichen Profit anstreben. Daran ist an sich nichts Verwerfliches, aber noch mehr als bei den staatlichen Anbietern ist der Schutz der Spieler bei diesem Ziel ein Hindernis. Mir erschließt sich schlicht nicht, welchen wirklichen Anreiz ein privater Wettanbieter hat, um Spielsucht und problematisches Spielverhalten wirksam zu bekämpfen« (Spoorendonk 2006, LT-SH, PIPr. 16/43, S. 2949).

Ein weiteres Gegenargument der *etatistischen* Diskursposition bezog sich weniger auf den eigentlichen Gegenstand der Debatte, sondern auf die Verfah-

---

8 So wurde angemerkt, dass es sich rächen könnte, »beispielsweise die Förderung des Sports aus dem Landeshaushalt herausgenommen und von den Lottereeinnahmen abhängig gemacht« zu haben (Spoorendonk 2006, LT-SH, PIPr. 16/41, S. 2949).

rensweise der Liberalisierungsbemühungen. Schon seit Beginn der Debatte um eine Öffnung des Glücksspielmarkts wurde regelmäßig und vehement der Vorwurf der Aufkündigung der föderalen Solidarität erhoben. Alleingänge einzelner Bundesländer stünden der Entwicklung einer bundeseinheitlichen Lösung im Wege.

### **Narrativ der Monopolverteidigung**

Die Argumentationslinie der *etatistischen* Diskursposition lässt sich folgendermaßen zusammenfassen: Der Staat ist aufgrund seiner fehlenden Gewinnorientierung wesentlich besser als Privatunternehmen dazu in der Lage, das Problem der »Glücksspielsucht« erfolgreich zu bekämpfen. Demgegenüber führt eine Legalisierung von an Profitsteigerung interessierten Privatanbietern nicht nur zu einer Vergrößerung des Angebots an Glücksspielen, sondern auch zu einer größeren Zahl von »Glücksspielsüchtigen«. Zudem steht zu befürchten, dass Einnahmeverbesserungen auf dem Glücksspielmarkt zu Lasten der »Glücksspielsüchtigen« und ihrer Familien gehen. Die gesellschaftliche Normalisierung des Glücksspiels und die damit verbundene Einladung zum maßlosen Umgang mit Geld darf nicht weiter forciert werden. Trotz dieser berechtigten Sorge um seine desintegrative Kraft ist ein Verbot des Glücksspiels nicht anzustreben, wohl aber eine Einschränkung des Angebots unter staatlicher Kontrolle bei strikter Beachtung des Spieler- und Jugendschutzes sowie konsequenter Bekämpfung von kriminellen Begleitaktivitäten.

## **6.4 Ein neuer Liberalismus? Konvergenzen und Divergenzen zwischen den konkurrierenden Diskurspositionen**

Es kennzeichnete die parlamentarische Debatte in Schleswig-Holstein zur Liberalisierung des Glücksspielmarkts, dass darüber, was eigentlich unter »Glücksspielsucht« verstanden wurde, keine expliziten Aussagen mehr getroffen wurden. Obwohl ein ausformuliertes Suchtverständnis nicht sichtbar war, bestand aber anscheinend Einigkeit darüber, dass »Glücksspielsucht« eine Krankheit ist und diese Krankheit als ein Zustand verstanden werden muss, an dessen Zustandekommen die Betroffenen »unschuldig« sind. Weit verbreitet war dabei die Auffassung eines linearen Zusammenhangs zwischen der Quantität des Glücksspielangebots und der Zahl »pathologischer Glücksspieler«. Auch bestand über die individuellen Folgen von »Glücksspielsucht«

ein Konsens, wobei in zahlreichen Wortmeldungen immer wieder die aus der Teilnahme am Glücksspiel resultierenden finanziellen Schwierigkeiten der Betroffenen hervorgehoben wurden.

Die Unterschiede zwischen den konkurrierenden Diskurspositionen bezogen sich in erster Linie auf die jeweils favorisierte Form der Regulierung des Glücksspiels. Im Mittelpunkt der Debatte stand die Frage, ob ein staatliches Glücksspielmonopol einer privatwirtschaftlichen Form der Regulierung überlegen ist oder nicht. Auch wenn diese Auseinandersetzung von konkurrierenden Vorstellungen gesellschaftlicher und ökonomischer Ordnung gespeist war, sahen sich die unterschiedlichen Diskurspositionen genötigt, das Problemmuster »Glücksspielsucht« jeweils in ihre Argumentation zu integrieren und es dergestalt für die von ihnen präferierten Lösungen zu nutzen. Aber nie ging es *allein* um die Frage, wie sich »Glücksspielsucht« vermeiden und wirksam bekämpfen ließe, sondern immer *auch* um das Problem, wie sich der Staat die Einnahmen aus Abgaben und Steuern auf das Geschäft mit dem Glücksspiel sichern kann.

Die *marktliberale* Diskursposition zielte nicht auf die ungehemmte Entfesselung der Marktkräfte. Ihr Versprechen bestand vielmehr darin, die Dynamik der globalisierten Glücksspielmärkte zwar zuzulassen, sie aber zugleich staatlich zu bändigen. Damit wurde nichts weniger als eine befriedigende Antwort auf die Frage in Aussicht gestellt, wie sich der allgemein konstatierte staatliche Souveränitätsverlust angesichts internetbasierter Glücksspielangebote vermeiden lassen kann und wie digitale Glücksspielplattformen dergestalt politisch gezähmt werden können, dass sie sowohl einen Beitrag zur Bekämpfung der »Glücksspielsucht« leisten als auch in angemessener Form Lizenzgebühren und Steuern entrichten.

Spätestens seit 2019 zeichneten sich Konvergenzen zwischen den konkurrierenden Diskurspositionen ab. Die Entwicklung ging in die Richtung der Schaffung eines legalen Glücksspielmarkts, der auch privaten Anbietern offenstehen sollte. Vormalige Gegner einer Marktliberalisierung räumten Fehleinschätzungen ein im Hinblick auf die Konformität des entsprechenden Gesetzes mit dem Europarecht und befürworteten nunmehr auch eine kontrollierte Öffnung des Glücksspielmarkts (vgl. Harms 2019, LT-SH, PlPr. 19/50).

Seit dem im Dezember 2011 geschlossenen Glücksspielstaatsvertrag, dem Schleswig-Holstein allerdings erst im Februar 2013 beigetreten war<sup>9</sup>, galt

---

9 Die in dem Bundesland konzessionierten Anbieter durften bis zum Auslaufen der Übergangsphase in dem Land legal anbieten, nicht aber bundesweit. Somit befanden

die gleichrangige Bekämpfung der Sucht-, Betrugs-, Manipulations- und Kriminalitätsgefährdungspotentiale der spezifischen Glücksspielvarianten als offizielle Prämisse des politischen Handelns. An dem Ziel, »das Entstehen von Glücksspielsucht und Wettsucht zu verhindern und die Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung zu schaffen«, wie es in §1 des Glücksstaatsvertrags heißt, kam kein ernstzunehmender Beitrag im parlamentarischen Glücksspieldiskurs mehr vorbei. Gleichwohl war dieser Vertrag in den Augen der Liberalisierungsbefürworter unzulänglich. Angesichts eines enorm angewachsenen Marktes für Online-Glücksspiel, der sich bislang einer Regulierung entziehe und trotz seiner Illegalität geduldet werde, wurde ein »Staatsversagen« konstatiert. »Niemand hat kontrolliert, ob es jemals Spielerschutz gegeben hat, ob die Jugendschutzbestimmungen eingehalten wurden. Das alles haben die anderen Bundesländer nicht gemacht« (Arp 2019, LT-SH, PlPr. 19/50, S. 3754). Einzig Schleswig-Holstein habe gezeigt, dass dieser Markt zumindest ansatzweise kontrolliert werden könne. Über den sog. »SAFE-Server« des Innenministeriums habe jede Transaktion des im Lande lizenzierten Online-Kasino-Angebots kontrolliert werden können.<sup>10</sup>

Wenn es diesen großen Markt gibt – die Suchtgefährdung gibt es; das streitet niemand ab –, dann wollen wir ihn kontrollieren. Aber wie wollen wir ihn kontrollieren, wenn wir nicht einmal wissen, wo er stattfindet? – Also sagen wir: Wir müssen wissen, wo er stattfindet, damit wir ihn auch kontrollieren können. Nur unser System garantiert, dass wir kontrollieren« (Arp 2019, LT-SH, PlPr. 19/50, S. 3754).

Trotz des erheblichen Geländegewinns, den die *marktliberale* Diskursposition erzielen konnte, war die konkurrierende *etatistische* Diskursposition nicht verschwunden. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen, die in Schleswig-Holstein mit einer Lizenzierung von privaten Internetanbietern gemacht wurden, richtete sich die Kritik am Marktprinzip im Wesentlichen auf zwei Punkte: bemängelt wurde zunächst die geringe Höhe der glücksspielbe-

---

sie sich, sofern sie auch in anderen Bundesländern aktiv waren, ebenfalls in einem rechtlichen Graubereich.

10 Die in Schleswig-Holstein zugelassenen Anbieter mussten auf diesem technologischen Weg dem Innenministerium Informationen zu Spiel- und Wettabläufen, Zahlungen und Kontoständen bereitstellen (vgl. <https://www.gamesundbusiness.de/news/details/online-spiel-ueberwachung-durch-safe-server/>).

dingten Einnahmen, die weit hinter den prognostizierten Werten einer Marktöffnung zurückgeblieben sei:

»Einige in Schleswig-Holstein träumten 2011 von einem Las Vegas des Nordens: Sprudelnde Steuerquellen, Unternehmensansiedlungen, Arbeitsplätze, alles möglich dank Glücksspiel und Online-Casinos in Schleswig-Holstein, die dieses Geschäft erlauben. [...] Schauen wir uns die Bilanz jetzt einmal an: 50 Millionen bis 60 Millionen € sollte es pro Jahr an Steuereinnahmen für Schleswig-Holstein geben. 10 Millionen € waren es – wohlgermerkt in acht Jahren, meine sehr verehrten Damen und Herren. 10 Millionen € in acht Jahren, das ist übrig geblieben von Ihren Versprechungen« (Stegner 2019, LT-SH, PlPr. 50/19, S. 3751).

Erst an zweiter Stelle wurde auf Defizite beim postulierten Spielerschutz verwiesen, der bei den privaten Anbietern praktisch nicht vorhanden sei. »Schaut man sich die Anbieterseiten an, dann sieht man: Spielerschutzbestimmungen können Sie mit der Lupe suchen. Was haben Sie eigentlich für Erfahrungen mit dem Spielerschutz gemacht? Der hat doch gar nicht stattgefunden in Schleswig-Holstein« (ebd.). Unter Berufung auf einschlägige Stellungnahmen von Drogen- und Suchtexperten wurde außerdem auf den wachsenden Umfang und die besondere Gefährlichkeit der im Internet angebotenen Glücksspielvarianten hingewiesen.

Die *marktkliberale* Diskursposition, deren Regulierungsoptionen eine Verringerung der »moralischen Dichte« auf den Glücksspielmärkten implizierte, hatte sich zwar in wesentlichen Teilen durchgesetzt. Aber aus Sicht der *etatistischen* Diskursposition war längst nicht ausgemacht, ob sich die Verheißungen liberalisierter Glücksspielmärkte erfüllen würden. Kommuniziert wurde nach wie vor die Sorge vor der zerstörerischen Kraft eines geöffneten Glücksspielmarkts, da private Glücksspielanbieter, so die Befürchtung, im Unterschied zum Staat der Einhaltung moralischer Verpflichtungen gegenüber ihrer Kundschaft ungleich weniger Wert beimessen. Im Deutungsrahmen der *etatistischen* Diskursposition, die von der Vorstellung »dichter Moralität« geprägt war, konnte allein das staatliche Glücksspielmonopol eine anspruchsvolle Form sozialer Reziprozität gewährleisten, die den Schutzbedarfen der Spieler gerecht wird. Im Unterschied dazu sah die *marktkliberale* Diskursposition private Glücksspielanbieter sehr wohl in der Lage, ihrer gesellschaftlichen Verantwortung in puncto Verbraucher- bzw. Spielerschutz nachzukommen und dabei zugleich einen Raum für individuelle Freiheit zu schaffen, der von den Spielern im Sinne persönlicher Selbstverantwortung genutzt wer-

den sollte. Ein wesentlicher Unterschied zwischen den beiden Diskurspositionen bestand somit darin, welche moralischen Verpflichtungen sie jeweils der Angebots- und der Nachfrageseite des Glücksspielmarkts auferlegte.





## 7. »Krankhafte Spieler« oder pathogenes Spielangebot?

### Die Debatte im Deutschen Bundestag um die Regulierung des gewerblichen Automatenspiels

---

»Im Jahr 2000 hatte das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit einen Bericht über die »Möglichkeiten für die Neugestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen für das gewerbliche Geldgewinnspiel« vorgelegt. Auf dieser Grundlage hatte die Wirtschaftministerkonferenz im gleichen Jahr die Notwendigkeit anerkannt, dass die Rahmenbedingungen für die Unterhaltungsautomatenwirtschaft verbessert werden müssen, um im Wettbewerb mit dem staatlichen und staatlich konzessionierten Glücksspiel und dem zunehmenden Angebot im Internet bestehen zu können«.

*(Vieweg 2012: 1)*

Elf Jahre nach der wirtschaftspolitischen Entscheidung, durch eine Neuregulierung das gewerbliche Automatenspiel für die Anbieterseite lukrativer zu gestalten, setzte im Deutschen Bundestag erneut eine Debatte über geeignete Maßnahmen zur Bekämpfung der »Glücksspielsucht« ein. Im Zuge der Föderalismusreform waren 2006 zwar die Befugnisse zur Regulierung von Spielhallen auf die Ebene der Bundesländer verlagert worden. Die Ausgestaltung

der Geldspielautomaten blieb jedoch im Einflussbereich des Bundes. Insofern war der Bundestag durchaus ein geeignetes Forum, um über mögliche Zusammenhänge zwischen den Wirkmechanismen der Spielapparaturen und der Entstehung von »Glücksspielsucht« zu diskutieren. Im Folgenden sollen die entsprechenden Deutungsmuster, auf die in der Parlamentsdebatte zurückgegriffen wurde, sowie die mit ihnen korrespondierenden Diskurspositionen zur Regulierung des Glücksspiels rekonstruiert werden.

Zu den wesentlichen Rahmenbedingungen der neuerlichen parlamentarischen Diskussion über Suchtbekämpfung sowie Suchtprävention zählten zwei Faktoren: Zum einen die Stellungnahme des Europäischen Gerichtshofs zur Frage der Zulässigkeit des staatlichen Glücksspielmonopols in der Bundesrepublik, zum anderen eine Reihe von aktuellen empirischen Studien zum Glücksspielverhalten in Deutschland. Auf beides wurde bei den Parlamentsdebatten zur Unterstützung der jeweils eigenen Position zurückgegriffen.

## 7.1 Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs

Im September 2010 äußerte sich der Europäische Gerichtshof auf Ersuchen mehrerer deutscher Verwaltungsgerichte zur Frage der »Vereinbarkeit der Glücksspielregelung in Deutschland mit dem Recht der Union«. Das Gericht kam zu der Einschätzung, dass das staatliche Monopol bei Sportwetten und Lotterien »das Ziel der Bekämpfung der mit Glücksspielen verbundenen Gefahren nicht in kohärenter und systematischer Weise verfolgt« (Pressemitteilung 78/10 des EuGH vom 8.9.2010) und damit Europarecht widerspricht. Eine Einschränkung der europarechtlichen Dienstleistungs- und Niederlassungsfreiheit durch ein staatliches Monopol sei nur dann gerechtfertigt, wenn die Regulierung der verschiedenen Glücksspielformen kohärent am Ziel der Bekämpfung der Spielsucht ausgerichtet ist. Das war jedoch nach Ansicht der europäischen Richter in Deutschland nicht der Fall. In einer Presseklärung wurde die richterliche Entscheidung mit dem widersprüchlichen Verhalten der Monopolinhaber beim Umgang mit den Gefahren des Glücksspiels begründet:

»Zum einen führen nämlich die Inhaber der staatlichen Monopole intensive Werbekampagnen durch, um die Gewinne aus den Lotterien zu maximieren, und entfernen sich damit von den Zielen, die das Bestehen dieser Monopole rechtfertigen. Zum anderen betreiben oder dulden die deutschen

Behörden in Bezug auf Glücksspiele wie Kasino- oder Automaten Spiele, die nicht dem staatlichen Monopol unterliegen, aber ein höheres Suchtpotenzial aufweisen als die vom Monopol erfassten Spiele, eine Politik, mit der zur Teilnahme an diesen Spielen ermuntert wird. Unter diesen Umständen lässt sich das präventive Ziel des Monopols nicht mehr wirksam verfolgen, so dass das Monopol nicht mehr gerechtfertigt werden kann« (ebd.).

Den Monopolinhabern wurde also einerseits vorgeworfen, durch ihre Werbestrebungen das Ziel der Suchtbekämpfung zu konterkarieren. Zum anderen wurde festgestellt, dass die einzelnen Glücksspielformen nicht nach einheitlichen Maßstäben geregelt seien. Diese Entscheidung des EuGH gab Anlass für einige Pressekommentare, die das Ende des staatlichen Glücksspielmonopols gekommen sahen (z.B. FAZ v. 8.9. 2010: »Glücksspielmonopol gekippt«). Derartige Schlussfolgerungen waren allerdings voreilig. Das Gericht sprach sich nämlich nicht generell gegen eine staatsmonopolistische Regulierung aus, sondern bemängelte lediglich deren aktuelle Form der Umsetzung. Gleichwohl rückte durch diese gerichtliche Stellungnahme das gewerbliche Automatenspiel in den Blickpunkt, das hierzulande rein formal lange Zeit gar nicht als Glücksspiel galt und folglich auch keine Erwähnung im ersten Glücksspielstaatsvertrag (2008) gefunden hatte. Aus Sicht der Befürworter eines staatlichen Glücksspielmonopols stellte sich jetzt die Notwendigkeit, im Interesse der Aufrechterhaltung des Monopols auch diesen Bereich einer glücksspielrechtlichen (und nicht allein einer gewerberechtigten) Regulierung zu unterwerfen, die Aspekte der Suchtprävention und -bekämpfung substantiell berücksichtigt (Loer 2018). Während von der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs unmittelbarer Handlungsdruck ausging, der auf den parlamentarischen Glücksspieldiskurs einwirkte, stellte die empirische Suchtforschung Datenmaterial bereit, auf das die konkurrierenden Diskurspositionen zur Stützung ihrer jeweiligen Deutungen des Phänomens »Glücksspielsucht« zurückgegriffen haben.

## 7.2 Empirische Untersuchungen zum Glücksspielverhalten

Verschiedene wissenschaftliche Studien legten 2010 und 2011 ihre Ergebnisse zum »problematischen und pathologischen Glücksspielverhalten« in Deutschland vor. Diese Daten waren zum einen im Rahmen des von der Universität Greifswald und der Universität zu Lübeck durchgeführten Pro-

jekts »Pathologisches Glücksspielen und Epidemiologie (PAGE): Entstehung, Komorbidität, Remission und Behandlung« erhoben worden (vgl. Meyer et al. 2011). Zum andern publizierte auch die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung Ergebnisse repräsentativer Bevölkerungsbefragungen (vgl. BZgA 2010). Neben diesen beiden Studien wissenschaftlicher Institutionen beeinflusste noch eine vom Emnid-Institut durchgeführte repräsentative Meinungsumfrage zum Glücksspielverhalten in Deutschland die Debatte (vgl. TNS Emnid 2011). Diese Umfrage wurde nicht mit öffentlichen Mitteln, sondern von der Automatenwirtschaft finanziert. All diese empirischen Studien zum Glücksspielverhalten stellten einen Ressourcenpool von Daten zur Verfügung, die im Rahmen verschiedener Diskurspositionen genutzt wurden, um die jeweiligen Argumente zu untermauern und in die Öffentlichkeit zu tragen.

Trotz dieser und anderer empirischer Erhebungen blieb in der parlamentarischen Diskussion umstritten, ob von einer Zunahme der »Glücksspielsucht« gesprochen werden musste/konnte oder ob es keine Anhaltspunkte für eine Verschärfung gab. Allem Anschein nach lieferten die Daten einen erheblichen Interpretationsspielraum, der von einschlägigen Experten mit den methodischen Eigenschaften der diversen Studien erklärt wurde: »[W]ir haben seit 2006 acht Prävalenzstudien in Deutschland, die Zahlen ermittelt haben, wie viel problematische und pathologische Spieler es in Deutschland gibt. Da ist es schwer, signifikante Unterschiede festzumachen, weil unterschiedliche methodische Grundlagen vorhanden gewesen sind« (Meyer 2012, Bürgerschaft Hamburg, Drs. 20/9 und 20/14, S. 10).

Gleichwohl wurden, etwa im Rahmen von Anhörungen in verschiedenen Landtagen, von wissenschaftlichen Akteuren sich widersprechende Aussagen in den parlamentarischen Diskurs hineingetragen. Auf der einen Seite wurde ein Anstieg der Prävalenzen konstatiert: »Was man sehen kann, ist, dass doch ein Trend besteht, dass wir höhere Zahlen bekommen haben« (ebd.). Auf der anderen Seite wurde eine Stagnation bei der Entwicklung der Suchtproblematik behauptet: »Was aber auffällt, ist, dass, obwohl Glücksspiel wesentlich mehr angeboten wird als noch vor einigen Jahren, und nicht nur die sogenannten Daddelautomaten, sondern auch in ganz anderen Glücksspielbereichen, nimmt der Anteil der laut diesen Studien Problem- oder pathologischen Spieler nicht nennenswert zu« (Hand 2012, Bürgerschaft Hamburg, Drs. 20/9 und 20/14, S. 11).

Derartige Diskrepanzen existierten auch in Hinsicht auf die von den Suchtberatungsstellen gemeldete Zunahme von Ratsuchenden mit Glücks-

spielproblemen. Auch hier bestanden unterschiedliche Bewertungen, ob diese Frequenzsteigerung tatsächlich auf eine Bedeutungszunahme des zugrundeliegenden Problems zurückgeführt oder mit der gestiegenen Verfügbarkeit von Therapieangeboten erklärt werden kann.

Der parlamentarische Glücksspieldiskurs wurde nicht nur durch empirischen Prävalenzstudien, sondern auch durch die Ergebnisse einer Evaluationsstudie beeinflusst (vgl. Bühringer et al. 2010), die die Auswirkungen der 2006 novellierten Spielverordnung untersucht hatte. Mit dieser Neuregulierung des Automatenspiels hatte die Politik in Gestalt des Ministeriums für Wirtschaft und Technologie auf als unerwünscht geltende Entwicklungen in den Spielhallen reagiert. Vor allem ging es um die sog. »Fun-Games« (Unterhaltungsspielgeräte mit Ausgabe von Weiterspielmarken), die oftmals gesetzeswidrig mit der Möglichkeit von Geldgewinnen betrieben wurden. Der Automatenwirtschaft wurden als Kompensation für die Abschaffung dieser Spielgeräte neue Gestaltungsmöglichkeiten bei den Geldspielautomaten eingeräumt, um deren Attraktivität zu erhöhen. Dabei kam es zu einem »Systemwechsel«, bei dem unter Regulierungsgesichtspunkten die äußerlich sichtbaren Spielfeatures zugunsten der auf die Spielzeit bezogenen monetären Einsatz-, Gewinn- und Verlustgrenzen ihre Bedeutung einbüßten (vgl. Richter 2019). Unter den neuen Vorgaben war dann u.a. eine höhere Taktfrequenz bei den Spieleinsätzen möglich geworden.

Ein zentraler Kritikpunkt der Evaluierung der Spielverordnung bezog sich auf die Form der Spielgestaltung, bei der das eingesetzte Geld in Punkte<sup>1</sup> umgewandelt wurde und die dergestalt unerwünschtes Spielverhalten begünstigte. In den Empfehlungen der zuständigen Ausschüsse an den Bundesrat hieß es:

»Die Evaluierung der Fünften Novelle der Spielverordnung (SpielV) hat erhebliche negative Auswirkungen im Hinblick auf das Spielverhalten der Spieler an Geldspielgeräten gemäß § 33c GewO offenkundig gemacht. Als besonders schädlich hat sich die Zulassung von Spielen mit Surrogaten (das sogenannte Punktespiel) erwiesen. Fachkreise sehen im Punktespiel eine

---

1 Bei dieser Spielgestaltung erfolgte eine Abtrennung der Spielabläufe vom Geld und erweiterte dadurch die Gestaltungsmöglichkeiten für die Spieleentwickler. Im wissenschaftlichen Diskurs blieb umstritten, ob damit die gesetzlichen Begrenzungen verletzt wurden oder nicht (vgl. Richter 2019). Aus Sicht der Suchtprävention erhöhte sich durch die neuen Gestaltungsmöglichkeiten das Suchtrisiko des Automatenspiels (vgl. Meyer 2019).

wesentliche Ursache für unverhältnismäßige Animation zum Spielen und in der Folge für zunehmende Suchtproblematik« (BR 2013, Drs. 437/1/13, S. 6).

Die Ergebnisse der Evaluationsstudie sind in einen Bericht des Wirtschaftsministeriums eingeflossen, der die Grundlage für eine neuerliche Reform der Spielverordnung bildete, mit deren Hilfe (abermals) der Anspruch verbunden wurde, den Jugend- und Spielerschutz bei Geldspielgeräten zu verbessern.

In den hier interessierenden parlamentarischen Diskussionen ging es zwar wesentlich um geeignete Maßnahmen zur Bekämpfung von »Glücksspielsucht«. In diesem Kontext wurde aber auch die Frage nach den Ursachen dieses Krankheitsbildes behandelt. Dabei konkurrierten zwei Deutungsmuster miteinander, die entweder die Gerätetechnologie und die Geräteverfügbarkeit einerseits oder die Eigenschaften der Spieler andererseits in den Vordergrund stellten.<sup>2</sup> Zu klären ist im Folgenden aber nicht nur der Charakter dieser Deutungsmuster, sondern auch ihr Zusammenhang mit der Wahl bestimmter Strategien zur Vermeidung von »Glücksspielsucht«.

### **7.3 Was verursacht »Glücksspielsucht«? Das Deutungsmuster »Pathogenes Spielangebot«**

Im Rahmen des Deutungsmusters »pathogenes Spielangebot« standen bei der Frage nach der Entstehung eines »problematischen« und »pathologischen« Spielverhaltens zwei Faktoren im Vordergrund: die hohe Dynamik des Spiels sowie die Ubiquität des Spielangebots. Unterlegt wurde diese Auffassung mit Verweisen auf Aussagen einschlägiger Fachleute und die Ergebnisse empirischer Studien:

»Laut Expertenmeinung ist eine schnelle Spielfolge mit schnellen Gewinn- und Verlustentscheidungen mit einem besonders großen Suchtfaktor verbunden. Hinzu kommen Merkmale wie eine leichte Verfügbarkeit sowie reizvolle Ton-, Licht- und Farbeffekte. Diese Merkmale treffen auf Geldspielautomaten in besonderem Maße zu. Es ist deswegen nicht überraschend,

---

2 Im wissenschaftlichen Diskurs ist dagegen häufig von einem »Drei-Faktoren-Modell« die Rede, bei dem neben den Eigenschaften des Glücksspiels und den Persönlichkeitsmerkmalen die sozialen Rahmenbedingungen Berücksichtigung finden. Die »Verfügbarkeit« wird dabei dem »sozialen Umfeld des Spielers« zugerechnet (Meyer/Bachmann 2017).

dass die PAGE-Studie in Geldspielautomaten das »Suchtrisiko Nummer 1« sieht. Diese Einschätzung wird von unterschiedlichen Befragungen gestützt, bei denen stets das Spiel an Geldspielautomaten als Hauptproblem einer Glücksspielsucht genannt wurde« (Graf et al. 2011, BT, Drs. 17/6338, S. 1).

Die schnelle Spielfrequenz und die potentiell vorhandene Möglichkeit des unmittelbaren Verlustausgleichs wurden als Faktoren interpretiert, die den Spieler den monetären Verlust immer weniger spüren ließen. »Er hat keine Zeit zu realisieren, dass im Augenblick des Spiels vor dem neuen Druck auf die Taste der Einsatz weg ist. Zum ändern wird mit höherem Einsatz der Anreiz, den Verlust auszugleichen, auch unmittelbar höher« (Maag 2010, BT, PlPr. 17/195, S. 2012).

Diese Bedingungen sowie die Möglichkeit der simultanen Bespielung mehrerer Automaten galten als wesentliche Ursachen für die bei den »Glücksspielsüchtigen« verbreitete Form des Umgangs mit Geld, die als hochgradig riskant eingestuft wurde. Als weiterer Umstand, der zur Gefährdung der Spieler beiträgt, wurde noch die zunehmende räumliche Verbreitung des Spielangebots angeführt: »Die Kommunen im ganzen Land melden zudem, dass sich die Zahl der Spielhallen und der dort aufgestellten Geldspielautomaten rasant ausweitete – und damit auch die Suchtgefahr« (Graf et al. 2011, BT, Drs. 17/6338, S. 1).

Der Hinweis auf die Verfügbarkeit von Geldspielautomaten reflektierte den Umstand, dass Automaten Spiele nicht nur in Spielbanken, sondern vor allem in Spielhallen und Gaststätten verbreitet sind, wodurch räumliche und soziale Zugangsschwellen gesenkt werden. Allerdings war im wissenschaftlichen Diskurs umstritten, ob und gegebenenfalls wie genau sich der Zusammenhang zwischen der steigenden Zahl von Geldspielgeräten (bzw. Spielhallen) einerseits und Glücksspielsüchtigen andererseits darstellt (vgl. Becker 2016). Im Zentrum des in Parlamentsdebatten verbreiteten gerätetechnologischen Deutungsmusters steht allerdings die Vorstellung eines simplen (linearen) Entsprechungsverhältnisses zwischen der zahlenmäßigen Entwicklung der betreffenden Größen des Glücksspielangebots und des pathologischen Spielens.

Vom gerätetechnologischen Deutungsmuster zur Entstehung von »Glücksspielsucht« lässt sich das Deutungsmuster des »krankhaften Spielers« unterscheiden. Dessen Verwendung geht mit einer Exkulpation des Glücksspielangebots einher.



## 7.4 Was verursacht »Glücksspielsucht«? Das Deutungsmuster »Krankhafte Spieler«

Im Rahmen des Deutungsmusters »krankhafter Spieler« wurden für die Entstehung von »Glücksspielsucht« nicht das Spielangebot und seine Eigenschaften als ursächliche Faktoren, sondern krankhafte Strukturen in der Spielerpersönlichkeit verantwortlich gemacht. Prototypisch wurde dieses Verständnis in einer Studie des Emnid-Instituts formuliert, auf die im parlamentarischen Diskurs mehrfach rekurriert wurde. Diese Studie kam zu dem Ergebnis, dass »krankhafte Spieler« nicht auf ein spezielles Spiel fixiert seien. Es gebe weder den »krankhaften Wett-Freak noch den zwanghaften Automaten-Zocker«. Vielmehr sei davon auszugehen, »dass es in der erwachsenen deutschen Bevölkerung einen verschwindend geringen Prozentsatz (0,23 %) krankhafter Spieler gibt, die gleichzeitig auf alles »zocken«, was ihr krankhaftes Spielbedürfnis befriedigt« (TNS Emnid 2011: 2). Abgeleitet wurde aus diesem Befund die Empfehlung, einen »radikalen« Perspektivwechsel in der Spielerschutz-Politik vorzunehmen: »Wenn es um die Eindämmung und Bekämpfung krankhaften Spielverhaltens geht, gehört die Spielerpersönlichkeit ins Zentrum der Betrachtung und nicht das Spiel, dem der krankhafte Spieler mehr oder minder zufällig frönt« (ebd.).

Mit dieser Sichtweise war die Auffassung verbunden, dass das Verbot einer bestimmten Variante des Glücksspiels (hier: das Automatenspiel) keinen positiven Effekt erzielen werde, da die »krankhaften« Spieler einfach auf alternative Angebote ausweichen könnten. Problematisches Glücksspiel fand in dieser Perspektive ihre Ursache im Spieler selbst und nicht im Spielangebot.

## 7.5 Etatistische vs. marktliberale Diskursposition

Auch in den Bundestagsdebatten über einen 2010 eingebrachten Antrag mit dem Titel »Glücksspielsucht bekämpfen« (BT 2010, Drs. 17/6338) lassen sich zwei Diskurspositionen rekonstruieren, die zwar einige Gemeinsamkeiten aufweisen, sich aber in wesentlichen Punkten unterscheiden. Gegenüber standen sich eine *etatistische* Diskursposition, die vor allem an der Beibehaltung des staatlichen Glücksspielmonopols interessiert war und deshalb eine kohärente Form der Regulierung über alle Glücksspielbereiche einforderte sowie eine *marktliberale* Diskursposition, die das privatwirtschaftliche Glücksspielangebot verteidigte.

Die wichtigste Gemeinsamkeit dieser beiden Diskurspositionen bestand darin, dass das Problemmuster »Glücksspielsucht« nicht infrage gestellt wurde. Wesentliche Differenzen bezogen sich auf die Faktoren, die für das Zustandekommen dieses Krankheitsbildes verantwortlich gemacht wurden. Nun war es allerdings keineswegs so, dass sich die beiden Diskurspositionen bei der Frage nach den maßgeblichen Verursachungsfaktoren von »Glücksspielsucht« auf jeweils nur eines der beiden oben beschriebenen Deutungsmuster bezogen. Das traf zwar für die *etatistische* Diskursposition zu, die sich bei der Ursachenanalyse bevorzugt auf die Gestaltung der Spielabläufe in den Geldspielautomaten konzentrierte. Die *marktliberale* Diskursposition rekurrierte hingegen auf beide Deutungsmuster, wobei allerdings die spielerbezogene Deutung einen deutlichen Vorrang genoss. Entsprechend bestand im Hinblick auf die zu ergreifenden Maßnahmen in verschiedenen Punkten Uneinigkeit. Diese Differenzen wiederum wurden flankiert von unterschiedlichen Auffassungen über die gesamtgesellschaftliche Kosten-Nutzen-Bilanz der Automatenwirtschaft.

### 7.5.1 Etatistische Diskursposition

#### Problembeschreibung

Die strategische Zielsetzung der *etatistischen* Diskursposition bestand in der Absicherung des staatlichen Glücksspielmonopols sowie in der Ablehnung einer Erweiterung des Glücksspielangebots durch private Anbieter. Begründet wurde der Widerstand gegen ein verstärktes privatwirtschaftliches Engagement auf dem Glücksspielmarkt mit dem Argument der erhöhten Suchtgefahr, wobei auf das Deutungsmuster »Pathogenes Spielangebot« Bezug genommen wurde:

»Zum Erhalt des staatlichen Glücksspielmonopols ist ein neuer Staatsvertrag der Länder notwendig, der die Suchtbekämpfung sowie die Prävention von Sucht stärker in den Vordergrund stellt. Eine Erweiterung des Glücksspielmarktes würde zu einer Ausweitung der Suchtgefahr führen und damit die Grundlage des Monopols gefährden. Denn eine Ausweitung des Angebotes bedeutet im Glücksspielbereich tendenziell stets eine Ausweitung der Suchtgefahr« (BT 2011, Drs. 17/6338).

Um den Umfang des sozialen Problems »Glücksspielsucht« zu verdeutlichen, bediente sich diese Diskursposition bevorzugt der absoluten Zahlen für Menschen, die als von diesem Krankheitsbild betroffen galten. Unterschieden

wurde dabei nicht nur zwischen »problematischen« und »pathologischen Spielern«. Zum betroffenen Personenkreis wurden auch diejenigen gezählt, die »ein oder zwei Kriterien für risikoreiches Glücksspiel erfüllt haben« (Graf 2012. BT, PlPr. 17/195. S. 23516). Auf diese Weise kam die Zahl von insgesamt 4,3 Millionen Menschen mit Glücksspielproblemen zustande.<sup>3</sup>

Dass Millionen Menschen »riskant« spielen, galt als besorgniserregend. Festgestellt wurde, dass mit der Umsetzung der Fünften Novelle der Spielverordnung im Jahre 2006 das Unterhaltungselement beim Automatenenspiel in den Hintergrund getreten und der Gewinnspekt dominant geworden sei. Zwar seien bestimmte Ziele erreicht worden, wie etwa die Abschaffung der missbrauchsanfälligen »Fun-Games«, aber andere illegale Praktiken wie etwa das »Vormünzen«<sup>4</sup> konnten nicht verhindert werden. Eine der Ursachen für diese Sachlage wurde darin gesehen, dass sich in der Spielverordnung ein Vorrang (privat-)wirtschaftlicher Interessen gegenüber gesundheitspolitischen Zielen niedergeschlagen habe. Dementsprechend gehörte zur Problembeschreibung der *etatistischen* Diskursposition der Hinweis auf die enge Verbindung zwischen der Automatenlobby und dem Wirtschaftsministerium im Sinne einer politischen Korruption der zentralen Entscheidungsträger. Verwiesen wurde dabei insbesondere auf verdeckte Parteispenden, die unter Beteiligung des Gauselmann-Konzerns an die FDP gegangen seien. Moniert wurde an diesem Vorgang die Grenzverletzung zwischen Wirtschaft und Politik.

Dieser Hinweis wollte allerdings nicht als Ausdruck von genereller Wirtschaftsfeindlichkeit verstanden werden. Wirtschaftliches Interesse wurde hier allerdings nicht mit den Verwertungsimperativen von Unternehmen gleichgesetzt, sondern mit Blick auf gesamtgesellschaftliche Belange definiert. Nichts sei wirtschaftlicher als wirksamer Spielerschutz und effektive Suchtprävention, so lautete die Botschaft. Das zeige auch schon eine nüchterne »Kosten-Nutzen-Analyse«: »Die negativen Auswirkungen, die gesellschaftlichen Probleme und auch die sozialen Kosten, die die Spielautomatenindustrie hierzulande zu verantworten hat, überwiegen bei Weitem

---

3 Im Vergleich dazu lagen die Schätzungen der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) für 2012 zwischen 325.000 und 827.000 Betroffenen.

4 Bei dieser Praktik wird vom Spielhallenpersonal Geld in den Spielautomaten geworfen, so dass der »Spielgast« nach seiner Ankunft in der Halle ohne Verzögerung mit hohen Einsätzen spielen kann, da die notwendigen und Zeit in Anspruch nehmenden Umbuchungsprozesse von Geld in Punkte bereits abgeschlossen sind.

das, was diese Branche wirtschaftlich zur Entwicklung Deutschland beiträgt« (Terpe 2012, BT, PlPr. 17/195, S. 23519).

Zu diesen Kosten wurden die Folgen der kriminogenen Aktivitäten im Umfeld des Glücksspiels gezählt. So wurde manchen »Spielsüchtigen« eine Neigung zu strafbaren Handlungen attestiert, um weiterspielen oder Spiel-schulden begleichen zu können. Außerdem fand das Phänomen der Geldwäs-che Eingang in die Abwägungen. Darüber hinaus wurde dem Publikum von Spielhallen in pejorativer Weise bescheinigt, einem fragwürdigen »Milieu« anzugehören, das sich in von außen nicht einsehbaren und sich dergestalt sozialer Kontrolle entziehenden Lokalitäten aufhält. Als Beleg für diese Ein-schätzung wurden eigene Erfahrungen angeführt.

»Ich bin vor wenigen Tagen über die Stromstraße geradelt und habe die Spielhallen gezählt. Dort befindet sich eine Spielhalle neben der anderen. Insgesamt sind es 17 Spielhallen, und alle haben verdunkelte Fenster. [...] Gehen Sie einmal in eine hinein. Dann sehen Sie, welches Milieu dort ver-kehrt. Es ist die Frage, ob Sie weiterhin sagen werden: Wie gut, dass alles kontrolliert ist« (Ströbele 2011, BT, PlPr. 17/139, S. 16579).

In dieser Äußerung kamen beispielhaft die in der Gesellschaft noch immer verbreiteten moralischen Bedenken gegenüber dem Glücksspiel im Allge-mei-nen und dem Automaten-spiel im Besondern zum Ausdruck. Dabei blieb uner-wähnt, dass die »verdunkelten Fenster« von Spielhallen eine gesetzliche Vor-gabe erfüllten und nicht das Resultat einer bewussten Abschirmung von der Umwelt darstellten.

Gemäß ihrer Orientierung am Deutungsmuster der »technologiegetrie-benen Spielsucht« konstatierte die *etatistische* Diskursposition, dass die ver-änderten Formen der Ablaufgestaltung des Automaten-spiels nicht zufällig zustande gekommen waren, sondern darauf abzielten, die Attraktivität des Automaten-spiels zu steigern. Bemängelt wurde, dass für die daraus resultie-rende erhöhte Gefährdung der Spieler keine geeigneten Gegenmaßnahmen getroffen worden seien: »Gerade durch die Novellierung der Spielverordnung 2006 wurden die Ereignisfrequenz, die Illusion der Beeinflussbarkeit von Ein-satz und Gewinn erhöht. Es ist vor allem festzuhalten, dass mit der folgen-den zunehmenden Attraktivität des Automaten-spiels nicht gleichzeitig die Schutzmaßnahmen zur Verhinderung von Sucht angepasst wurden« (Maag 2012, BT, PlPr. 17/195, S. 23514).

## Ziele und Maßnahmen

Zentraler Bestandteil der *etatistischen* Diskursposition war die Behauptung, dass das staatliche Monopol das beste regulative Arrangement für eine erfolgversprechende Suchtprävention und -bekämpfung sei. Vor dem Hintergrund dieser Festlegung wurde von Befürwortern des staatlichen Glücksspielmonopols die Option erörtert, das Automatenspiel an allen Orten jenseits der Spielbanken gänzlich zu verbieten. Staatlich lizenzierte Spielkasinos böten die besseren Voraussetzungen zur Suchtprävention.

»Automatenspiel außerhalb von Spielkasinos, vor allem in gastronomischen Einrichtungen, sollte daher gänzlich verboten werden. Im Gegensatz zu gastronomischen Einrichtungen verfügen Spielkasinos potentiell über bessere Sicherungsmaßnahmen, um pathologischen Spielern den Zutritt zu verwehren und den Jugendschutz einzuhalten. Dies muss weiter gestärkt werden« (Tepe 2012, BT, PlPr. 17/195, S. 23518).

Dieses Ansinnen zielte auf eine Verringerung der Verfügbarkeit des Automatenspiels. Der Vorzug von Spielkasinos gegenüber Spielhallen und Gaststätten wurde mit den strengen Einlasskontrollen und der Existenz von Sperrdateien begründet. Gleichwohl wurde die Realisierung der Verbotsoption, deren Umsetzung in einzelnen europäischen Staaten mittlerweile Realität ist, angesichts der bestehenden parlamentarischen Machtverhältnisse nicht ernsthaft eingefordert. Um gleichwohl das staatliche Glücksspielmonopol zu erhalten, wurde auf die Notwendigkeit verwiesen, die in die Zuständigkeit des Bundes (und somit in die der regierenden CDU/FDP-Koalition) fallende Spielverordnung und damit den Bereich des Automatenspiels in suchtpreventiver Weise zu gestalten, um so dem Kohärenzgebot des EuGH Genüge zu tun:

»Ein kohärentes System der Prävention und Bekämpfung der Glücksspielsucht ist nicht zuletzt die Voraussetzung für den Erhalt des staatlichen Glücksspielmonopols, und Letzteres dürfen wir nicht aufs Spiel setzen, denn es bietet den bestmöglichen Rahmen für die Suchtprävention und den Jugendschutz. Schwarz-Gelb gefährdet daher mit der Untätigkeit im Bereich der Geldspielautomaten das gesamte staatliche Glücksspielmonopol und mit ihm die Suchtprävention auch in anderen Glücksspielbereichen« (Graf 2012, BT, PlPr. 17/195, S. 23517).

Als bevorzugte Mittel der Wahl galten insbesondere zwei Maßnahmen, die mit dem Verweis auf die Stellungnahmen von Suchtexperten begründet wurden. Zum einen sollte das Automatenspiel seiner »suchtauslösenden« Merk-

male beraubt werden, womit in erster Linie die »Entschleunigung« der Spielabläufe gemeint war. Zugunsten des Unterhaltungscharakters der Geräte sollte der Geldgewinnanreiz abgeschwächt werden:

»Zu diesem Zweck sollen Spielanreize und Verlustmöglichkeiten durch die Absenkung des maximalen Durchschnittsverlusts pro Stunde begrenzt werden, das sogenannte Punktespiel eingeschränkt und die Mehrfachbespielung eingedämmt werden. Vorgesehen ist die Einführung einer Spielunterbrechung mit Nullstellung der Geldspielgeräte nach drei Stunden. Das sogenannte Vorheizen der Geldspielgeräte, also das Hochladen von Punkten durch das Personal der Spielstätte, wird ausdrücklich verboten« (Maag 2012, BT, PlPr. 17/195, S. 23514).

Mit den technischen Vorgaben zur Einschränkung der potentiellen Verlustmöglichkeiten sollten die finanziellen Gefährdungen der Spieler (Überschuldung) verringert werden. Ein derartiger Vorschlag beruht auf der Annahme, dass die äußeren Spielanreize und der unsachgemäße Umgang mit Geld die ausschlaggebenden Faktoren für die Entstehung »pathologischen Glücksspiels« sind.

Darüber hinaus wurde die Einführung sog. Spielerkarten gefordert, ohne deren Verwendung ein Geldspielautomat nicht in Gang gesetzt werden kann. Gegenstand der parlamentarischen Auseinandersetzung war die Wahl zwischen einer personenungebundenen und einer personengebundenen Spielerkarte. Während die *markliberale* Diskursposition für eine personenunspezifische Karte plädierte, favorisierte die *etatistische* Diskursposition eine personenspezifische Spielerkarte.

»Alle Experten aus der Suchthilfe haben [...] erklärt, dass eine personenungebundene Spielerkarte im besten Fall ein Placebo ist und im schlechtesten Fall die Suchtgefahr noch erhöht, nämlich dann, wenn sie eher den Charakter einer Kundenkarte hat. Das Problem mit einer Spielerkarte ohne Identifizierung ist, dass sie problemlos weitergegeben werden kann, sowohl an Süchtige, die an mehreren Automaten gleichzeitig spielen wollen, als auch an Minderjährige. Dies befürchtet auch der Bundesrat. Zeitliche oder finanzielle Begrenzungen als Schutzfunktion sind zudem nicht möglich, wenn jeder Spieler in jeder Spielhalle eine neue Karte erhalten kann. Eine personenungebundene Spielerkarte verbessert also weder den Jugendschutz noch die Suchtprävention und hat auch keine Steuerungsfunktion« (Graf 2012, BT, PlPr. 17/195, S. 23516).

Außerdem wurde eine Verminderung des Angebots durch die Reduktion der Spielhallenpopulation angestrebt. In diesem Zusammenhang wurde auch eine Neufassung der Baunutzungsordnung in Betracht gezogen, die es den Kommunen ermöglichen sollte, die Ansiedlung von neuen Spielhallen nachhaltig zu unterbinden. Städtebauliche Argumente, wie sie in früheren Debatten teilweise sehr vehement vorgebracht wurden (s. Kap. 5), spielten nur eine nachgeordnete Rolle. Schließlich wurde auf institutioneller Ebene eine Organisationseinheit zur Koordination der Suchtpolitik vorgeschlagen, die als Korrektiv zur Einflussnahme durch die Glücksspielindustrie begriffen wurde.

»Als Gegengewicht zu der zweifellos mächtigen Glücksspiellobby – man muss da immer nur die Zeitungen lesen – brauchen wir ein Korrektiv auf Bundesebene. Wir denken, dass bei der Drogenbeauftragten – oder dem Drogenbeauftragten – der Bundesregierung ein unabhängiger Beirat einzusetzen ist, der analog zum bestehenden Fachbeirat Glücksspielsucht der Länder eine kohärente Suchtpolitik durch die Zusammenarbeit mit den Ländern stärken soll« (Graf 2011, BT, PlPr. 17/139, S. 16577).

## 7.5.2 Marktliberale Diskursposition

### Problembeschreibung

Auch die Problembeschreibung der *marktliberalen* Diskursposition basierte auf der Feststellung, dass »Glücksspielsucht« zu schweren sozialen Problemen führen kann. Betont wurden dabei vor allem die finanziellen Auswirkungen in Gestalt hoher Verschuldung und einem gesteigerten Verarmungsrisiko und den damit einhergehenden psychischen Belastungen für die Betroffenen und ihre Familien. Konstatiert wurde zwar ein in absoluten Zahlen gemessen »ernstzunehmendes Problem«. Dem wurde aber entgegengehalten, dass »99 Prozent der Bevölkerung im Alter von 16 bis 65 Jahren [...] kein problematisches oder pathologisches Glücksspielverhalten« aufweise (Aschenberg-Dugnus 2012, BT, PlPr 17/195, S. 23517). Für die große Mehrheit sei die Teilnahme am Glücksspiel vielmehr ein »faszinierender Freizeitspaß« (ebd.). Dem einen Prozent der Bevölkerung, dem es nicht gelang, dem Automatenpiel einen »emotionalen Freizeitspaß« abzugewinnen, wurde ein »missbräuchliches Verhalten« attestiert (dies. 2011, BT, PlPr 17/139, S. 16581). Mit diesem Argument konnte die Verantwortlichkeit für das Phänomen »Glücksspielsucht« von der Spielhallenindustrie auf die betroffenen Spieler verlagert werden.

Auffällig an dieser Relativierung war der Umstand, dass als Referenzgröße die gesamte Bevölkerung (Einwohner zwischen 18 und 65 Jahren) herangezogen wurde, somit also auch diejenigen Personen, die noch nicht an einem Glücksspiel teilgenommen haben. Der glücksspielabstinente Teil der Bevölkerung, der per definitionem keine »Glücksspielsucht« ausbilden konnte, wurde auf diese Weise umstandslos als Beleg für die relative Harmlosigkeit des Glücksspiels herangezogen. Hätte man die Zahl der »Glücksspielsüchtigen« hingegen in Relation zu denjenigen Personen gesetzt, die überhaupt am kommerziellen Glücksspielangebot partizipierten, wäre die 99-Prozent-Aussage nicht haltbar gewesen.

Unbeschadet dessen zielte die Strategie der numerischen Relativierung darauf, das Automatenpiel vom Vorwurf zu befreien, es handele sich hierbei um ein demeritorisches Gut, an dessen Regulierung deshalb besondere Maßstäbe anzulegen seien. Eingefordert wurde vielmehr eine »differenzierte Sichtweise«, die vermeide, eine ganze Branche in Verruf zu bringen, die nach wie vor ein zulässiges Gewerbe betreibe, Ausbildungs- und Arbeitsplätze schaffe und Steuern zahle. Impliziert wurde damit, dass an die Spielhallenindustrie in erster Linie ökonomische Maßstäbe anzulegen seien, da es sich um einen Wirtschaftszweig wie jeder andere handele. Damit wurde eine Argumentationslinie verfolgt, die spätestens mit der Bezeichnung der Glücksspieler als »Konsumenten« und »Verbraucher« eingeschlagen worden war und darauf hinauslief, das kommerzielle Glücksspiel als ein »normales« ökonomisches Phänomen zu begreifen.

Zur Verteidigung der Spielautomatenwirtschaft wurde schließlich noch die Unterscheidung zwischen den regelkonformen Vertretern und den »schwarzen Schafen«, die bewusst Regeln umgehen, in Anspruch genommen. Es gebe innerhalb der Branche zwar einige Akteure, die die Regeln nicht einhalten. Die große Mehrheit beachte hingegen die Anforderungen des Jugend- und Spielerschutzes.

Zu den zentralen Rechtfertigungsmustern der *marktliberalen* Diskursposition gehörte die Auffassung, wonach dem gewerblichen Automatenpiel eine wichtige Kanalisierungsfunktion zukomme und deshalb die Attraktivität von Geldspielautomaten nicht zu stark beschränkt werden dürfte, weil sonst die Gefahr bestehe, dass insbesondere auf das über das Internet angebotene, aber illegale Glücksspiel ausgewichen werde. Das Internetangebot diene insofern als Negativfolie, als dort Spiele verfügbar wären, die den nach der Spielverordnung zugelassenen zwar gleichen, jedoch über keine Einsatz-, Verlust- und Gewinnbegrenzungen verfügen. Entsprechend wurden Spielhal-



len nicht als Teil des Problems, sondern als Teil der Lösung dargestellt, deren positive Funktion nicht durch eine übermäßige Reglementierung behindert werden dürfe: »Bei zu strikter Reglementierung besteht die Gefahr des Ausweichens in das Internetspiel, das im Vollzug kaum zu beherrschen ist. Angesichts dieser Entwicklungen gilt es, den Spieler- und Jugendschutz weiter zu verbessern, ohne die Industrie, Aufsteller und Spieler durch überzogene Einschränkungen in die Illegalität zu drängen« (BR 2012, Drs. 437/13, S. 13).

Die Verteidigungslinie der *marktliberalen* Diskursposition wurde durch das Deutungsmuster komplementiert, wonach nicht das Spielangebot ursächlich für die Entstehung von »Glücksspielsucht« sei, sondern die »Spielerpersönlichkeit«. Aus diesem Grund sei auch ein Verbot einzelner Spielvarianten nutzlos:

»Das Emnid-Institut hat in seiner neuesten Studie hierzu ausdrücklich festgestellt, nicht das Spielangebot sei ursächlich, sondern krankhafte Strukturen in der Spielerpersönlichkeit. Das heißt, wenn eine bestimmte Spielform erschwert oder verboten wird, hört der Spieler logischerweise nicht auf, zu spielen, sondern wendet sich anderen Formen zu. Es macht deshalb auch wenig Sinn, einzelne Formen zu verbieten oder einfach nicht mehr zuzulassen. Wir vertreiben die Menschen damit nur aus den Hallen und treiben sie ins Internet« (Maag 2011, BT, PlPr. 17/139, S. 16580).

Um eine Suchtentwicklung zu verstehen, so die vorgebrachte Schlussfolgerung, sei die Betrachtung des Einzelfalls, des einzelnen Menschen, seines Lebenshintergrunds und seiner Spielgewohnheiten notwendig (vgl. Maag 2012, BT, PlPr. 17/195, S. 23515). Auch mit dieser Feststellung wurde der Blick weg vom Spielangebot und hin zu den »Spielsüchtigen« gelenkt.

## Ziele und Maßnahmen

Wie sollte nun der von der *marktliberalen* Diskursposition propagierte Schutz der Spieler genau erreicht werden? In dieser Perspektive »ist [...] zentral wichtig, dass Spielerschutz auch heißt, dass wir vor allem die Spieler und nicht die Geräte in den Blick nehmen müssen. Die Geräte sind zweitrangig. Um diese kümmern wir uns auch. Aber wichtiger ist, dass wir den Spieler schützen« (Maag 2011, BT, PlPr. 17/139, S. 16580).

Die konkreten Maßnahmen, die vor dem Hintergrund dieses Verständnisses von Spielerschutz vorgeschlagen wurden, standen unter dem Motto »Information und Prävention«. »Wir müssen erstens die Spieler in ihrer aufgeklärten Eigenverantwortung und zweitens die Betreiber in ihrer Verantwort-

tung, Missbrauch zu erkennen, zu vermeiden und zu unterbinden, stärken. Das kann und sollte auch durch technische Maßnahmen flankiert werden« (Aschenberg-Dugnus 2011, BT, PlPr. 17/139, S. 16581).

In der Hauptsache ging es somit um Maßnahmen, die auf die Weiterbildung des Personals in den Spielhallen sowie auf die Intensivierung der Informationsmöglichkeiten für die gefährdeten Spieler zielten: »Zentrale Punkte dabei sind zum Beispiel Mitarbeiterschulungen zur Früherkennung sowie Informationsmaterialien über kostenfreie und anonyme Beratungsmöglichkeiten. Auch die Hinweise auf das Beratungstelefon der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung sind von zentraler Bedeutung« (ebd.).

Was die technologische Seite angeht, wurde nicht an Eingriffe in die Spielabläufe der Geldspielautomaten gedacht, sondern vielmehr an die Einführung einer personenungebundenen Spielerkarte, mit der ein Geldspielautomat freigeschaltet werden muss: »Dies schafft einen besseren Jugendschutz, denn so wird die Gefahr verringert, dass Minderjährige an Automaten spielen. Und dies schafft auch einen besseren Spielerschutz, denn damit wird die gefährliche Automaten-Mehrfachbespielung unterbunden« (Aschenberg-Dugnus 2012, BT, PlPr. 17/195, S. 23517).

Den Verteidigern des staatlichen Glücksspielmonopols wurde eine Einseitigkeit ihrer Betrachtungsweise vorgeworfen, da sie die Situation von Spielautomaten in den Spielbanken vollkommen vernachlässigten.

»Sie verlangen eine strengere Regulierung der Automaten in Spielhallen, ohne den technisch weit gehend nicht regulierten Markt in den Spielbanken überhaupt zu hinterfragen. Geldspielgeräte in den Spielbanken erfahren keinerlei technische Vorgaben in der Gerätekonstruktion. Da gibt es kein Verlustlimit und keine Laufzeitbeschränkung. Es wird einzig über den Zutritt in die Casinos gesteuert« (Maag 2011, BT, PlPr. 17/139, S. 16578).

Daraus wurde allerdings nicht die Forderung abgeleitet, auch für die Geldspielgeräte in den Spielbanken technische Vorgaben zu definieren. Der Vergleich zwischen Spielbanken und Spielhallen diente hier bevorzugt dazu, den Status quo in den Spielhallen zu legitimieren.

Auch die Rolle der Spielhallenindustrie wurde in einem milderem Licht dargestellt, habe diese doch selbst ein hohes Interesse daran, die »schwarzen Schafe« in der Branche zu benennen und vom Markt zu nehmen. Zudem müsse gewürdigt werden, dass im Rahmen einer freiwilligen Selbstverpflichtung bei der Prävention und Bekämpfung von »Glücksspielsucht« bereits einiges geleistet worden sei. »Für mich ist es sehr wichtig, dass das Element der frei-

willigen Selbstkontrolle, das ich für ein gutes Element halte, bleibt und dass wir erst dann, wenn dieses nicht funktioniert, mit der staatlichen Keule kommen« (ebd., S. 16578).

Im Rahmen der *marktliberalen* Diskursposition wurde auch die Verteidigung des stationären Spiels gegen das Glücksspielangebot im Internet betrieben. Hervorgehoben wurden insbesondere die besseren Kontrollmöglichkeiten in den Spielhallen und die relative Machtlosigkeit des Staates gegenüber Glücksspielanbietern im Internet. Mit diesem kontrollpolitischen Ungleichgewicht wurde zugleich implizit eine Absage an tiefere Eingriffe in die gewerblichen Geldspielautomaten verbunden.

»Aber ich bin von einer Tatsache extrem überzeugt: Wir werden weiterhin diese Form der schnellen Spiele haben. Mir ist es sehr viel lieber, dass diese in den kontrollierten Spielhallen stattfinden und dass die Menschen in diesen Spielhallen bleiben, in denen zum Beispiel Alkohol verboten ist und in denen Broschüren über Sucht ausliegen müssen, als dass sich diese Szene in das Internet verlagert, wo man keinerlei Zugangsmöglichkeit zu ihnen hat, um das Suchtthema anzugehen« (ebd.).

## 7.6 Fazit: Prävention zwischen Paternalismus und Selbstführung

In der wissenschaftlichen Diskussion war die Annahme weit verbreitet, wonach glücksspielbezogene Probleme ein robustes Phänomen sind, das in objektiver Weise gemessen werden kann. Gleichwohl bestanden wichtige Differenzen in der Frage, wie genau dieses Problemmuster am zutreffendsten konzeptualisiert und empirisch erhoben werden soll (vgl. Abott/Volberg 2006). Etwas vergrößert lassen sich hier zwei Perspektiven unterscheiden. Gemäß der einen Sichtweise galt »Glücksspielsucht« als ein gut abgrenzbares Syndrom und die Untersuchten waren entweder süchtig oder nicht. Dem stand die Auffassung gegenüber, wonach sich »Glücksspielsucht« nicht qualitativ von »normalem« Glücksspielverhalten unterscheidet, sondern Unterschiede im Glücksspielverhalten eher gradueller Natur seien (vgl. Ferentzy/Turner 2012).

Diese Differenzen lassen sich auch in den parlamentarischen Debatten wiederfinden, in denen zunehmend auf Prävalenzzahlen zurückgegriffen wurde. Diese Daten machten zwar (vermeintlich) bestimmte Zustände sichtbar, zu denen ansonsten allein Aussagen auf Basis singulärer und/oder

anekdotischer Berichte hätten getroffen werden können.<sup>5</sup> Allerdings ging es in den Debatten gar nicht allein um die Zahl der »Glücksspielsüchtigen«. Mindestens genauso bedeutsam war der Umstand, dass mit den empirischen Daten zugleich Klassifikationen der Spieler und Vorstellungen über das Krankheitsbild »Glücksspielsucht« transportiert wurden, mit denen ganz bestimmte Interessen und daraus abgeleitete Handlungsmaßnahmen verknüpft waren.

Es macht einen bedeutsamen Unterschied, »Glücksspielsucht« als klar abgrenzbaren Tatbestand zu verstehen und entsprechend »Glücksspielsüchtige« als Gruppe zu begreifen, die sich aufgrund bestimmter Eigenschaften deutlich von den restlichen Spielern unterscheidet, oder ob man eher graduelle Unterschiede zwischen »normalen«, »gefährdeten«, »problematischen« und »pathologischen Spielern« annimmt. So wurden etwa in der bereits erwähnten PAGE-Studie auch diejenigen Spieler in den Suchtfokus gerückt, die lediglich ein bis drei Kriterien des Diagnosemanuals DSM-IV (s. Kap. 3) erfüllen. Für diese Spieler wurde die Kategorie der »gefährdeten Spieler« eingeführt. In anderen Studien wurden hingegen Spieler erst ab drei oder vier Symptomen als »problematische Spieler« und mit fünf oder mehr Symptomen als »pathologische Spieler« klassifiziert. Entsprechend griffen diejenigen Diskursbeteiligten, die an einer Dramatisierung der Lage interessiert waren, wohl nicht ganz zufällig auf die Daten der PAGE-Studie zurück, da dergestalt höhere Zahlen angeführt werden konnten. Umgekehrt bevorzugten diejenigen, die die Interessen der Anbieterseite vertraten, die Darstellung geringer Prävalenzen.

Auch wenn innerhalb des wissenschaftlichen Diskurses zur Entstehung von »Glücksspielsucht« multifaktorielle Erklärungsmodelle an Boden gewonnen hatten, war der parlamentarische Diskurs ungleich stärker durch monokausale Vorstellungen geprägt. *Die marktliberale* Diskursposition bevorzugte das Deutungsmuster vom »krankhaften Spieler«, das mit einem Krankheitsmodell korrespondiert, das die Ursache für »Glücksspielsucht« vollständig im Individuum verortet (vgl. Ferentzy/Turner 2012: 34). Dieses Deutungsmuster eröffnet die Möglichkeit für die Behauptung, dass im Glücksspiel nicht die

---

5 Allerdings sind nicht nur vermeintlich einfache Zahlen wie die der »problematischen« oder der »riskanten Spieler« erklärungsbedürftig. Auch ihr Zustandekommen und ihre im Prinzip beschränkte Aussagekraft aufgrund der meist geringen Fallzahlen in den Untersuchungen wurden in den Parlamentsdebatten kaum einmal kritisch bewertet.

Ursache für »Glücksspielsucht« liegt (vgl. ebd.) und deshalb weder eine gesonderte Form der Regulierung erforderlich ist, noch Verbote angemessen sind.

Für die *marktliberale* Diskursposition stellte die Möglichkeit einer Abschaffung des gewerblichen Automatenspiels die ultimative Herausforderung dar, der es zu begegnen galt. Ihr ging es deshalb zum einen darum, das Glücksspiel als Aktivität vom Verdikt des Verruchten und Abseitigen zu befreien sowie den privaten Anbietern ein besseres Image zu verschaffen. Zum anderen setzte sie auf Maßnahmen, die die Spieler dazu befähigen sollten, sich selbstbestimmt und selbstverantwortlich dem »Vergnügen« des Glücksspiels hinzugeben. Dass für einige Spieler vom Vergnügen nicht viel übrig blieb, wurde zugestanden, aber eher als hinzunehmender Kollateralschaden verstanden, zu dessen Regulierung der Staat ausreichende Mittel einsetzen sollte. Da Probleme im Umgang mit Geldspielgeräten gemäß dieser Auffassung ihren Ursprung im Spieler selbst haben, sollten Präventionsmaßnahmen an dessen subjektivem Verhalten ansetzen. Der sozio-technische Kontext des Glücksspiels konnte ausgeblendet bleiben.

Demgegenüber vertrat die *etatistische* Diskursposition die Auffassung, dass prinzipiell alle Glücksspieler der Gefahr einer »Glücksspielsucht« ausgesetzt sind, und fokussierte damit nicht auf die einzelnen Spieler, sondern rückte das Umfeld der Spieler und dabei, insbesondere im Fall der Geldspielautomaten, die Gerätetechnologie und die damit verknüpften Spielverläufe in den Fokus. Diese Auffassung fand Resonanz in der Sechsten Verordnung zur Änderung der Spielverordnung: »Instrumente, mit denen frühzeitig erkannt wird, dass ein Geldspielgerät Spielsucht hervorrufen kann, und Instrumente, die gegebenenfalls ein schnelles Eingreifen ermöglichen, sollen gestärkt werden« (BR 2013, Drs. 437/13, S. 1).

Die *etatistische* Diskursposition, die sich auf das Deutungsmuster »pathogenes Spielangebot« stützte, setzte auf technologische Maßnahmen zum Spielerschutz und auf eine Reduzierung der Verfügbarkeit. Außerdem fanden sich hier neben gesundheitspolitischen auch kritische ökonomische Erwägungen zum gesamtgesellschaftlichen Risiko- und Schadenspotential des gewerblichen Glücksspiels. Ein Totalverbot des Automatenspiels wurde zwar vereinzelt gefordert, jedoch nicht konkret in Erwägung gezogen. Auch der Möglichkeit, das Spielverhalten an den Spielautomaten zu kontrollieren (player-tracking), wurde eine Absage erteilt. Dies geschah vermutlich aufgrund der Überlegung, dass dadurch die Möglichkeit von spieterspezifischen Marketingmaßnahmen ausgeschlossen werden sollte. Dass sich mit der Analyse

des individuellen Spielerverhaltens auch Chancen zur Suchtprävention eröffnen könnten, wurde nicht thematisiert. Eine Debatte zur Nutzung von Verhaltensdaten zur Früherkennung von »Glücksspielsucht« nahm hierzulande erst im Zuge der Legalisierung von Online-Kasinos an Fahrt auf (s. Kap. 10).

Letztlich konnte sich keine der beiden konkurrierenden Diskurspositionen ungebrochen auf Kosten der anderen durchsetzen. Dieser Umstand erklärt, warum sich bei den Maßnahmen zur Prävention von »Glücksspielsucht« ein eher ambivalentes Bild ergibt. Im Einklang mit der allfälligen Beschwörung der Selbstführung wurde in dieser Debatte zwar ein damit korrespondierender Wandel vom »starken Staat« zur »Verantwortung des Einzelnen« propagiert. Zugleich wurden aber parallel zur Anrufung des für sich selbst verantwortlichen Individuums Praktiken der Regulierung beschlossen, die deutlich paternalistische Züge trugen. Einerseits also wurde Suchtprävention sehr wohl als eine individuelle Aufgabe definiert. Jede und jeder Einzelne, so die Vorstellung, müsste sich möglichst verantwortungsvoll verhalten. Auf dieser Linie lagen die Vorschläge, die Spieler umfassender über die Risiken des Automatenspiels zu informieren. In dieser Perspektive blieb es dann immer noch dem einzelnen Spieler überlassen, wie er sich zu den Risiken des Glücksspiels verhält. Andererseits wurden aber auch konkrete Eingriffe in die technologisch bestimmten Spielabläufe der Automaten sowie die Reduktion der Verfügbarkeit des Automatenspiels vorgeschlagen, die zusammengenommen die Spieler vor »übermäßigen« finanziellen Verlusten bewahren sollten. Hier dominierte eine paternalistische Sichtweise, die den Spieler vor sich selbst zu schützen beanspruchte.



## 8. Krieg den Spielhallen, Friede den Kiezen

### Die Debatte im Berliner Abgeordnetenhaus zur Regulierung der Spielhallen

---

»Die Zahl der Spielhallen in Berlin hat sich in den vergangenen fünf Jahren fast verdoppelt. Zugeklebte Schaufenster und grelle Leuchtreklamen prägen mittlerweile ganze Straßenzüge. Beschwerden einzelner Mieter über Lärm- und sonstige Belästigungen häufen sich. Selbst der Regierende Bürgermeister von Berlin, Klaus Wowereit, prangert die »negativen Folgeerscheinungen des Glücksspiels wie Spielsucht, Kriminalität und Quartiersverelendung durch Spielhallen« mittlerweile an«.

*(MieterMagazin 1+2/2011)*

Mit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 8. September 2010, das dem staatlichen Glücksspielmonopol in Deutschland eine unzureichende Berücksichtigung des Schutzes der Bürger bescheinigte (s. Kap. 7), erhielt die politische Debatte um die Frage, wie das vor allem in Spielhallen angebotene Automatenpiel reguliert werden soll, neuen Auftrieb. Eine erste Diskussion über die Auswirkungen von Spielhallen war in der Bundesrepublik Deutschland bereits Mitte der 1980er Jahre geführt worden (s. Kap. 5). Ähnlich wie damals wurde auch knapp drei Jahrzehnte später in Parlamentsdebatten die Problematik der innerstädtischen Strukturveränderungen mit dem Problemuster »Glücksspielsucht« verknüpft. Wesentliche Unterschiede zur früheren Diskussion bestanden darin, dass zum einen durch das Gerichtsurteil des EuGH ein neuer Rahmen für die Debatte gesetzt worden war und dass



zum anderen die Handlungsmöglichkeiten der Bundesländer diesmal erheblich größer waren. Als Resultat der 2006 in Deutschland durchgeführten Föderalismusreform wurden nämlich die Kompetenzen für die Regulierung von Spielhallen vom Bund auf die Länder übertragen. Unter Verweis auf juristische Unklarheiten über die tatsächlichen Gestaltungsmöglichkeiten der Länder machte allerdings kein Bundesland von diesem neuen Gesetzgebungsrecht unmittelbaren Gebrauch. Erst mit einer gewissen Verzögerung beschäftigten sich die Landesgesetzgeber mit der Ausgestaltung entsprechender Regelungen.

In seiner 82. Sitzung am 12. Mai 2011 wurde im Berliner Abgeordnetenhaus von einer großen parlamentarischen Mehrheit das erste Spielhallengesetz eines deutschen Bundeslandes verabschiedet. Das »Gesetz zur Regelung des Rechts der Spielhallen im Land Berlin« war aber nicht nur das erste seiner Art in Deutschland, sondern seine Initiatoren rühmten sich in der Folgezeit, die bundesweit strengsten Regelungen erlassen zu haben. Eine Rekonstruktion der Argumente und Gegenargumente, die im Verlauf der entsprechenden parlamentarischen Debatte in Anschlag gebracht wurden, steht somit exemplarisch für die entsprechenden Verhandlungen in anderen Landesparlamenten. Zu klären ist dabei, mit welchen Maßnahmen der zunehmenden Verbreitung von Spielhallen begegnet werden sollte, wie diese Maßnahmen begründet wurden und welche Verhaltenserwartungen damit an die Spielerschaft verbunden waren.

In den parlamentarischen Debatten zum Berliner Spielhallengesetz lassen sich zwei Diskurspositionen unterscheiden. Während die »spielhallenkritische« Position eine Reduktion des Spielhallenbestandes anstrebte und zu diesem Zweck auch Einschränkungen in grundgesetzlich garantierte Grundrechte (Gewerbe- und Berufsfreiheit) für gerechtfertigt hielt, forderte die »spielhallenaffine« Position eine angemessene Berücksichtigung der wirtschaftlichen Belange der Spielhallenbetreiber. Da es bei der Regulierung von Spielhallen aber letztlich auch darum ging, dem vom EuGH angemahnten Kohärenzgebot bei der Glücksspielregulierung nachzukommen, lässt sich die »spielhallenkritische« Position der *etatistischen* Diskursposition und die »spielhallenaffine« Position der *marktliberalen* Diskursposition zurechnen.

## 8.1 Die Zurückeroberung der Stadt: Multiple Ziele der etatistischen Diskursposition

Im Verlauf der parlamentarischen Debatte im Berliner Abgeordnetenhaus zeigte sich, dass die suchtpreventive Grundausrichtung der *etatistischen* Diskursposition zunehmend von einer Betonung städtebaulicher Problemstellungen flankiert wurde. Die Begründungen für die Verschärfung des Spielhallenrechts erhielten einen zusätzlichen Akzent. Neben der Bekämpfung der »Glücksspielsucht« wurde der Erhalt der Strukturen und der Lebensqualität von Stadtquartieren als weitere wichtige Zielstellung angeführt. Eine Analyse der einschlägigen Debatten soll zeigen, welche Problemgruppen sozial konstruiert sowie welche Wirklichkeitsvorstellungen durch die Ausbreitung von Spielhallen als gefährdet angesehen wurden.

### 8.1.1 Problemmuster »Glücksspielsucht«

Die Begründung des Senatsentwurfes für ein Berliner Spielhallengesetz stützte sich primär auf suchtpolitische Überlegungen. Die Zielstellung bestand darin, »Spielhallen in der Weise zu reglementieren, dass von ihnen keine besonderen Anreize zu ihrem Besuch ausgehen, der Betrieb im Sinne der Bekämpfung der Spielsucht ausgestaltet ist und der bestehende Jugend- und Spielerschutz verbessert wird« (Spielhallengesetz Berlin, Drs. 16/4027, S. 9). Zur Plausibilisierung dieser Zielstellung wurde die erhebliche Zunahme von Spielhallen und Geldspielgeräten sowie deren räumlicher Konzentration angeführt:

»Es ist zu erwarten, dass sich der Anstieg bei unbeeinflusstem Fortgang fortsetzen wird. Die Massierung von Spielhallen auf engem Raum mit geringen Abständen zueinander sowie die Mehrfachkomplexe sind unter dem Aspekt der Spielsuchtgefährdung äußerst bedenklich, weil sie das leicht verfügbare Angebot vervielfachen. Der dadurch entstehende verstärkte Spielanreiz führt zu einer übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebs und stellt ein wesentliches Element zur Steigerung der Spielsucht dar« (ebd.).

Um die Dringlichkeit und Dramatik des Problems der »Glücksspielsucht« deutlich zu machen, wurde auf die hohe Zahl der Betroffenen und die negativen Konsequenzen für ihr soziales Umfeld verwiesen. Besonders betont wurden die monetären Kalamitäten, mit denen es die meisten »patholo-

gischen Spieler« zu tun bekommen. Zugleich wurde die Zuständigkeit zur Problembearbeitung für die Politik reklamiert.

»Nach Feststellungen der Fachstelle für Suchtprävention im Land Berlin leben schätzungsweise 37.000 Menschen mit riskantem bzw. pathologischem Spielverhalten in unserer Stadt. Ein Großteil dieser Menschen gerät nahezu zwangsläufig in die Schuldenfalle. Außerdem bringt die Spielsucht erhebliche Probleme im sozialen Umfeld. Diese Entwicklung erfordert staatliches Handeln. Dabei steht das Ziel im Vordergrund, den Gefahren der Glücksspielsucht, welche seit 2001 als Krankheit anerkannt ist, zu begegnen« (ebd., S. 1).

»Spielhallenflut zerstört Kieze und Menschen«. Mit dieser prägnanten und einprägsamen Überschrift, unter der diverse Anträge im Berliner Abgeordnetenhaus gestellt wurden, sollte der Inhalt der hegemonialen Position in der Debatte über die Berliner Spielhallenpolitik zum Ausdruck gebracht werden. Hier wurde nicht nur eine eingängige Kausalattribution der Ursache einer als bedrohlich definierten Situation vorgenommen. Der damit implizierten Problemzuschreibung sollte sich auch niemand entziehen können. Denn nicht nur die (potentiell oder tatsächlich spielsüchtigen) Besucherinnen von Spielhallen befanden sich demnach in einer misslichen Lage. Von der drohenden »Zerstörung« der Kieze sollte sich vielmehr potentiell jeder betroffen fühlen, der in den entsprechenden Stadtvierteln lebte. Dergestalt wurde aus einem Problem, von dem, wie die einschlägigen Befragungsergebnisse der Spielsuchtforschung immer wieder nahelegten, nur ein relativ kleiner Teil der Bevölkerung direkt betroffen war, ein Problem, dem sich im Grunde kaum jemand entziehen konnte. Ausgenommen waren davon nur diejenigen, die es sich leisten konnten, ein bedrohtes Wohnumfeld zugunsten einer spielhallenfreien Gegend zu verlassen oder jene, die gar nicht erst in der Nähe von Spielhallen leben und einkaufen mussten.

Die Konzentration der Problembeschreibung auf Spielhallen war nicht unumstritten. Eine abweichende Problemwahrnehmung kommunizierte ein als Experte zur parlamentarischen Anhörung eingeladenen Bezirksstadtrat. Er vertrat die Auffassung, dass die Rede vom Wildwuchs der *Spielhallen* an der tatsächlichen Problemlage vorbeigehe: »Wir haben ein großes Problem und insbesondere auch im Zusammenhang mit Verstößen gegen Jugendschutz, mit Spielsucht und Kriminalität eben nicht in Spielhallen, sondern beim Betreiben von Geldspielgeräten in Gaststättenbetrieben« (Prüfer 2010, AH-Berlin, APr. WiTechFrau 16/70, S. 2).

Bezug genommen wurde hier auf die Praxis von einzelnen Gastwirten, bestehende konzessionierte Gaststätten räumlich aufzuteilen, um diese Räume als erlaubnisfreie Gaststätten zu betreiben und weitere Spielautomaten zu installieren. »Der gegenwärtig feststellbare ungehinderte Wildwuchs an Kleingaststätten mit der Möglichkeit, Geldspielgeräte aufzustellen, stellt aus unserer Sicht die tatsächliche Gefahr für Verstöße gegen den Jugendschutz und zur Ausweitung der Spielsucht dar« (ebd., S. 3).

Es bestanden also zwar unterschiedliche Auffassungen bei der Frage, an welchen Orten die Gefahr für die Spieler, ein »pathologisches« Spielverhalten auszubilden, am größten sei. Einigkeit bestand gleichwohl darüber, die wesentliche Ursache für die Entstehung von »Spielsucht« im Automatenpiel zu verorten. Dabei wurde auf das Deutungsmuster »pathogenes Spielangebot« zurückgegriffen. Unterstellt wurde ein kausaler Zusammenhang zwischen der Verfügbarkeit von Geldspielgeräten und der Entwicklung eines »riskanten« bzw. »pathologischen« Spielverhaltens, welches wiederum zu finanziellen und sozialen Problemen bei den betreffenden Spielern führe.

### **Hintergrundwissen zum Problemmuster »Glücksspielsucht«**

Zu den Wissensbeständen, die im Rahmen der Problembeschreibung von Bedeutung waren, gehörte die Behauptung, dass der »Spielsüchtige« für den Rest seines Lebens spielsüchtig bleiben wird: »[M]it Spielsucht wie mit jeder anderen Sucht wird man nur lernen, umgehen zu können. Aber Süchte wird man nicht heilen können. Das ist das fatale an Süchten. Das können Sie in allen Bereichen feststellen. Das ist tragisch, aber es ist eben so« (Thiel 2010, AH-Berlin, APr. WiTechFrau 16/70, S. 23).

Bezug genommen wurde damit auf ein Deutungsmuster, das in weiten Teilen des medizinisch-psychologischen Diskurses verbreitet war, das aber insbesondere in den Selbsthilfegruppen der Anonymen Alkoholiker (Alcoholics Anonymous) und der Anonymen Spieler (Gamblers Anonymous) eine zentrale Rolle spielte (vgl. Schmidt 1999, Ferentzy/Turner 2013, Möll 2019). Die Übernahme dieses Wissens in den parlamentarischen Diskurs deutet darauf hin, wie wirkmächtig dieses medizinische Suchtmodell (immer noch) war. Zugleich legte die Übernahme dieses Modell nahe, Maßnahmen zu unterstützen, die geeignet sind, betroffene Personen kategorisch vom Automatenpiel auszuschließen.

In vielen Debattenbeiträgen wurde der Begriff »Spieltrieb« verwendet, der sich bereits in den frühen parlamentarischen Auseinandersetzungen

zur Konzessionierung von Spielbanken (s. Kap. 4), aber auch in dem 2004 in Kraft getretenen Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland findet. Diese Metapher aus der Verhaltensbiologie führte dazu, unterschiedslos alle Formen des Spiels auf eine gemeinsame natürliche Basis zurückzuführen (s. Kap. 10). In den Berliner Gesetzesentwürfen war von einer »übermäßigen« Ausbeutung dieses Triebs die Rede. Diese Formulierung kann so interpretiert werden, dass die Ausbeutung des »Spieltriebs« akzeptabel ist, solange sie ein bestimmtes (nicht genauer definiertes) Maß nicht überschreitet. Im Unterschied dazu hieß es im Lotteriestaatsvertrag von 2004 noch ungleich strenger, dass eine »Ausnutzung des Spieltriebs zu privaten oder gewerblichen Gewinnzwecken auszuschließen« sei. Eine buchstabengetreue Umsetzung einer derartigen Vorgabe wäre genau genommen gleichbedeutend mit dem Verbot vieler Varianten des kommerziellen Glücksspiels gewesen.

Tatsächlich sah der Gesetzesentwurf des Berliner Senats bereits im verstärkten Spielanreiz, der mit der »Massierung von Spielhallen auf engem Raum mit geringen Abständen zueinander« sowie mit der Existenz von Mehrfachkonzessionen verbunden ist, eine »übermäßige Ausnutzung des Spieltriebs«, die wiederum als wesentliches Element zur Steigerung der »Glücksspielsucht« verstanden wurde.

### 8.1.2 Problemmuster »Verdrängungswettbewerb«

»Möchten Sie in einer Straße wohnen, in der Spielhalle an Spielhalle, an Wettbüro, an Spielhalle grenzt? Möchten Sie dort leben, möchten Sie dort einkaufen, möchten Sie dort tatsächlich Ihren Kiez erleben?« (AH-Berlin, PlPr. 17/83, S. 8541), fragte am 9. Juni 2016 ein Abgeordneter zu Beginn seiner Rede in der Plenarsitzung des Berliner Abgeordnetenhauses, in der das »Gesetz zur Harmonisierung glücksspielrechtlicher Mindestabstandsvorschriften« für Spielhallen debattiert wurde. Einige Parlamentsmitglieder quittierten diese wohl nur rhetorisch gemeinten Fragen mit »Nein, nein!«-Zurufen. Im Redebeitrag wurde betont, dass Berlin über das strengste Spielhallengesetz in der Bundesrepublik verfüge und dass es diesem Gesetz zu verdanken sei, dass die Ausbreitung, »die Flut« neuer Spielhallen tatsächlich nicht nur gestoppt, sondern die Zahl der Spielhallen sogar verringert werden konnte. Da das Gesetz alsbald auch für die Bestandsunternehmen gelte, würden die meisten Spielhallen in Berlin schließen müssen, und das sei auch gut so, denn: »wir wollen unsere Stadt zurückerobern« (vgl. ebd.).

Diese Absichtserklärung wirft die Frage auf, aus welchen Gründen Spielhallen und ähnliche Einrichtungen in weiten Teilen der Gesellschaft einen derart schlechten Ruf genießen, dass wegen ihnen sogar zur Rückeroberung der Stadt aufgerufen werden muss. Eine plausible Antwort muss berücksichtigen, dass Spielhallen in öffentlichen Debatten nicht nur mit dem Problemuster »Spielsucht« verknüpft sind. Spielhallen gelten auch als die Ursache für ein städtebauliches Problem.

»Die Bürgerinnen und Berlin sind darüber verärgert, dass eine Entwicklung über viele Jahre zu Folgendem geführt hat: Viele Haupt- und Nebenstraßen sind voll mit Spielhallen, die das Stadtbild verunstalten. Bäcker, Handwerker und Tante-Emma-Läden werden aus vielen Kiezen verdrängt, denn sie können sich die Miete nicht leisten, weil Spielhallen höhere Mieten zahlen können. Das alles sind typische Probleme der Stadtplanung« (Kluckert 2010, AH-Berlin, PlPr. 16/70, S. 6672).

In dieser Wortmeldung wurde auf das Deutungsmuster »Verdrängungswettbewerb« zurückgegriffen, wonach der Niedergang des traditionellen Einzelhandels eine Folge der Expansion von Spielhallen ist. Die Alternativeutung, wonach die Abwanderung von Einzelhandelsgeschäften keine Folge, sondern eher eine Ursache der Spielhallenexpansion gewesen ist, wurde hingegen nicht in Erwägung gezogen (s. Kap. 5).

Unbeschadet dessen war in den einschlägigen parlamentarischen Debattenbeiträgen sehr häufig von der Attraktivität und der Lebendigkeit von Stadtteilen die Rede, die wieder gesteigert werden müssten. Aufgerufen wurde in diesem Kontext das Problemmuster »Kriminalität«, das mit den Einrichtungen des kommerziellen Glücksspiels verbunden wurde. Um diesen unterstellten Zusammenhang zu untermauern, wurde auf die Beanstandungsquote bei den von den Bezirksämtern durchgeführten Kontrollen von Spielstätten hingewiesen. Bei einer Razzia im September 2012 habe diese Quote bei exakt 93,3 Prozent gelegen. Erschreckenderweise sei festzustellen, dass es »dort ein nicht akzeptables Maß an Nichteinhaltung von Rechtsnormen und Vorschriften« gebe (Buchholz 2013, AH-Berlin, PlPr. 17/26, S. 2426). Detailliert wurden dazu alle begangenen Rechtsverstöße und ihre Anzahl aufgelistet. Demnach wurden von den Ordnungsämtern nicht allein Spielhallen kontrolliert, sondern alle Örtlichkeiten, an denen Geldspielautomaten vorhanden waren. Zudem bewegte sich die große Mehrzahl der aufgelisteten Verstöße auf der Ebene von Ordnungswidrigkeiten, wie etwa Verstöße gegen das Rauchverbot oder die Preisangabenverordnung.

Sogenannte »echte Straftaten« gab es insgesamt 21, davon 13 Mal illegales Glücksspiel und 8 Mal sonstige Straftaten. Gleichwohl wurde aus dieser Bilanz eine dramatische Schlussfolgerung gezogen: Die Vielzahl der Verstöße zeige, »dass diese Spielstätten – man muss es so sagen – oftmals auch ein Herd für kriminelles Vorgehen, illegales Glücksspiel und sonstige Machenschaften sind« (ebd., S. 2426). Die Behauptung einer Kausalität zwischen Spielhallenbestand und Kriminalität sollte also durch den Verweis auf die hohe Zahl der Verstöße plausibilisiert werden. Dieses kriminologische Urteil konnte mit einem Zeitgeist rechnen, der durch eine hohe gesellschaftliche und politische Sensibilität für das Thema der öffentlichen Sicherheit geprägt war. Denn so konnte die öffentliche Wirksamkeit der Kriminalisierungsthese gesichert werden, obwohl zu ihrer Untermauerung eine große Anzahl von Bagatelldelikten herangezogen wurde.

Die Motivation für die Berliner Spielhallengesetzgebung erscheint somit als eine zweifache: In den Vordergrund gestellt wurde zunächst die Notwendigkeit, die durch Spielhallen verursachte »Spielsucht« zu bekämpfen. Dieses Motiv wurde mit dem Verweis auf spielhallenbedingte Probleme der Stadtentwicklung gerahmt. Ein Beispiel für dieses Argumentationsmuster findet sich im folgenden Debattenbeitrag:

»Mit der Spielhallenflut muss Schluss sein, wir lassen uns die Kieze nicht kaputt machen [...]. Die letzten Schätzungen sagen, in Berlin gibt es 37 000 Menschen, die spielsüchtig sind. [...] Im letzten Jahr gab es 523 Spielhallen, dazu kommen die Automaten in den Gaststätten. Wie viel verspielen die Berlinerinnen und Berliner jeden Tag an den Automaten? Es sind mehr als 400 000 Euro, die jeden Abend in den Automaten liegen bleiben, die den Berlinerinnen und Berlinern fehlen. Das ist der reale Wert, über 400 000 Euro bleiben in den Automaten der Spielhallen, der Gaststätten und der Imbisslokale liegen. Wir können es nicht zulassen, dass die Leute in die Spielsucht getrieben werden, nicht mehr wissen, wie sie ihre Familie ernähren sollen, Haus und Hof verspielen, sondern wir müssen einen Schlusspunkt setzen, dass wir uns die Stadt von der Spielhallenflut nicht kaputtmachen lassen« (Buchholz 2011, AH-Berlin, PlPr. 16/82, S. 7927).

Zur Anwendung kommen in dieser Aussage verschiedene Affektauslöser: die hohe Zahl der Betroffenen, die hohe Zahl der Spielhallen und die hohen Geldsummen, die Tag für Tag aus den Taschen der Spieler in die Automaten wandern und zum ökonomischen Ruin der »Spielsüchtigen« und ihrer Familien führen. Beachtenswert ist weiterhin, dass sowohl am Anfang als auch am En-

de des Debattenbeitrags davon die Rede ist, dass man sich die Stadt bzw. die Kieze von der Spielhallenflut nicht zerstören lasse. Damit ist eine andere Problematik aufgerufen als die von individuellen Personen und deren »Spielsucht«. Auf dieser überindividuellen Ebene geht es vielmehr um die ganze Stadt, die es vor der »Spielhallenflut« zu schützen gilt. Damit wurde ein Thema angesprochen, das schon mit Beginn der Ausbreitung von Spielhallen die Gemüter bewegt hat: Die Veränderung der innerstädtischen Strukturen und die Lebensqualität in den Stadtquartieren (s. Kap. 5).

Darüber, dass Spielhallen nicht zur Verbesserung des Stadtbildes beitragen, bestand ein breiter Konsens. Allen parlamentarischen Akteuren schien bekannt zu sein, dass die Attraktivität von Einkaufsstraßen und Wohnvierteln durch den übermäßigen Besatz von Spielhallen gefährdet ist, weil Spielhallen sowohl als Brutstätten verschiedener Formen von Kriminalität anzusehen sind als auch durch ihr äußeres Erscheinungsbild einer gewünschten städtischen Ästhetik Schaden zufügen. Eine Ausbreitung von Spielhallen galt deshalb nicht nur unter Stadtentwicklern als Vorbote für das »Abrutschen« der betreffenden Straßenzüge oder gar ganzer Stadtteile. Dieser sogenannte »Trading-down-Effekt« war für die politische Begründung einer restriktiven Spielhallenpolitik insofern funktional, da die Maßnahmen zur strengeren Regulierung von Spielhallen nicht allein mit der Gefährdung der Spieler und ihrer Familien durch die Folgen der Spielsucht begründet werden musste.

### 8.1.3 Konstruktion von Problemgruppen

Zur Frage nach der Ursache von »Glücksspielsucht«, also wodurch »die Leute in die Spielsucht getrieben werden«, fand sich als Erklärungsansatz vor allem der Hinweis auf die hohe Zahl von Spielhallen und Spielautomaten. Verantwortlich gemacht wurden keine konkreten Personen. Als ursächlich galt vielmehr ein bestimmtes Unterhaltungsangebot, das den »natürlichen Spieltrieb« des Menschen über Gebühr auszubeuten in der Lage ist. Eine Quasi-Personalisierung von Verantwortung erfolgte nur dann, wenn es um Ordnungsverstöße der Spielhallenbetreiber ging, die juristisch geahndet werden konnten. Festzuhalten bleibt, dass im Rahmen der *etatistischen* Diskursposition Spielsucht als Phänomen verstanden wurde, das sich der Angebotsseite und somit überindividuellen Ursachen verdankt.

In Bezug auf die »Nachfrageseite« erfolgte eine Differenzierung nach unterschiedlichen Risikogruppen. Zu diesem Zweck wurde auf sozialräumliche Analysen Bezug genommen, wobei der Zusammenhang zwischen sozio-



ökonomisch benachteiligten Stadtteilen, der räumlichen Konzentration von Spielhallen/Geldspielgeräten und der Prävalenz pathologischer Automaten-spieler im Fokus stand. Aus der Korrelation zwischen einem niedrigen sozio-ökonomischen Status des Stadtteils und einer hohen Spielhallendichte wurde in einem ersten Schritt auf die besondere Anfälligkeit einkommensschwacher Personen für das Glücksspielangebot geschlossen. »Wo sind die sozial schwachen Kieze? Wo wohnen die Leute, die wenig Einkommen haben? Die legen wir über die Karte, wo die Spielhallen boomen. Sie passen leider genau übereinander. Da sehen wir die Dramatik, dass gerade die Leute, die wenig Geld haben, offensichtlich besonders angezogen werden und das dann auch als Angebot nutzen« (Buchholz 2010, AH-Berlin, APr. WiTechFrau 16/70, S. 21).

Unterstellt wurde aber nicht nur eine besonders starke Affinität von sozioökonomisch benachteiligten Personen zum Glücksspiel, sondern diesem Personenkreis wurde auch eine starke Neigung zu »problematischem« oder »pathologischem« Spielverhalten attestiert. Und dabei wiederum wurde besonders die Gruppe der Familienväter hervorgehoben: »Und es ist ja kein Zufall, dass gerade in Bezirken mit sozialen Problemen wie Tiergarten, Wedding und Kreuzberg so viele Wettbüros und Spielhallen existieren. Hier tragen die Väter – in der Regel spielen Männer – das geringe Haushaltsgeld der Familien in diese Einrichtungen. Davor gilt es die Betroffenen und die Familien zu schützen« (Behrendt 2010, AH-Berlin, PlPr. 16/70, S. 6671).

In den parlamentarischen Debatten zur Berliner Spielhallenpolitik wurden Subjektpositionen definiert, die sich in Form einer vierteiligen Typologie beschreiben lassen. Zunächst gibt es die Gruppe der »pathologischen« Spieler. Sie sollen anhand des Kriteriums der unangemessen hohen finanziellen Spielverluste und aufgrund ihrer Überschuldung identifizierbar sein. Weiterhin gibt es die Gruppe der »gefährdeten« Spieler, zu denen insbesondere die Jugendlichen und jungen Erwachsenen gezählt werden. Außerdem gibt es die bislang »unauffälligen« Normal-Spieler, die sich »im Griff« haben und an den Spielautomaten nicht mehr verlieren als sie sich leisten können. Schließlich gibt es als vierte Gruppe die Nicht-Spieler, die zugleich aber auch Noch-Nicht-Spieler, also potentielle Spieler sind. Warum gerade die beiden erstgenannten Gruppen zu den Risikogruppen gezählt werden und wie genau sich der Übergang zwischen diesen unterschiedlichen Gruppen vollzieht, wie etwa der von den potentiell Gefährdeten zu den »Spielsüchtigen«, blieb weitgehend offen. Erwähnung fand allein die Gruppe der Jugendlichen, bei denen der Einstieg in eine Glücksspielkarriere häufig über Spielautomaten in Gaststätten und Imbissen erfolge. Aber auch wenn einzelne Bevölkerungsgruppen als be-

sonders gefährdet eingeschätzt wurden, erfolgte keine individuelle Schuldzuschreibung für das Zustandekommen einer Spielsucht. Vielmehr gelte es, diese besonders anfälligen Personengruppen mit Hilfe staatlicher Maßnahmen zu schützen.

### 8.1.4 Gefährdungen der geteilten sozialen Wirklichkeit

Worin wurde das Gefährdungspotential von Spielhallen für die soziale Wirklichkeit gesehen? Anhaltspunkte zur Beantwortung dieser Frage finden sich in einem Debattenbeitrag, in dem ein »normales gesellschaftliches Leben« verlangt wird, das durch die Expansion von Unterhaltungsstätten bedroht sei:

»[W]ir wollen, dass unsere Kieze eben nicht Spielhalle, Wettbüro, Spielhalle, Wettbüro sind, sondern wir wollen lebendige Kieze haben, mit einem attraktiven Angebot; dazu gehören Spielhallen und Wettbüros nur im sehr eingeschränkten Maß, insbesondere im Mindestabstand von 500 Metern. Dazwischen soll bitte normales gesellschaftliches Leben stattfinden« (Brauner 2016, AH-Berlin, PlPr. 17/83, S. 8544).

Wie wurde diese Auffassung, wonach Spielhallen und Wettannahmestellen jenseits des »normalen gesellschaftlichen Lebens« zu verorten sind, begründet? Welche gesellschaftlichen Werte und Normen wurden dabei aufgerufen? Normalität wurde zum einen definiert als die Einhaltung von Rechtsnormen und Vorschriften. Zum andern wurde sie bestimmt durch die Existenz von attraktiven Einkaufsmöglichkeiten (z.B. beim Bäcker oder im Tante-Emma-Laden). Formen des riskanten Konsums in Gestalt des Automatenspiels wurden hingegen mit pathologischem Konsum in Verbindung gebracht. »Rund 80 % der Spielsüchtigen in Berlin sind vom Automatenpiel abhängig, krankhafte Spielsucht zerstört ihre soziale, berufliche und materielle Lebenssituation« (AH-Berlin, Drs. 16/3779, S. 2).

In dieser Sichtweise kollidierte die Teilnahme am Automatenspiels mit anderen sozialen Welten, vor allem mit Beruf und Familie und den dort vorherrschenden Normen und Werten. Dementsprechend genügte es nicht, lediglich auf die finanziellen Schäden zu verweisen, die sich die Automatenspieler selbst zufügen. Entsprechend gehörte der Hinweis auf den Personenkreis der vom Glücksspiel mittelbar Geschädigten, vor allem die mitleidenden Familien, zum Argumentationsrepertoire der Problembeschreibungen. Die Reproduktionsprobleme auf der familiären Ebene wurden als Folge des fehlgeleiteten Konsumverhaltens beim Glücksspiel aufgefasst. Damit wur-

de zugleich die Werteordnung der Fürsorgepflicht und Verantwortlichkeit adressiert, der insbesondere ›Familienväter‹ zu genügen haben.<sup>1</sup>

Außerdem wurden damit die heute allgemein geteilten Werte und Normen einer Arbeits- und Konsumgesellschaft aufgerufen: Menschen sollen in geordneten ökonomischen Verhältnissen leben und arbeiten sowie auf ›vernünftige‹ Weise ihr Geld ausgeben und konsumieren. Für die Gruppe der ›problematischen‹ und ›pathologischen‹ Automatenspieler wurden diesbezüglich ernsthafte Zweifel angemeldet. Deren Form des riskanten Konsums führe nur dazu, dass das derart verausgabte Geld für eine sinnvollere Verwendung, nämlich für die Reproduktion ihrer Familien, fehlt. Die implizite Botschaft dieser Auffassung an die (exzessiven) Automatenspieler lautete deshalb: Mit Geld spielt man nicht, wenn man seinen gesellschaftsdienlichen Verpflichtungen nicht nachkommt!

### 8.1.5 Problemlösungen

Wie schon bei der Problembeschreibung findet sich in parlamentarischen Anträgen für die Problemlösung ein prägnantes Motto, das den politischen Willen *der etatistischen* Diskursposition ausdrückt: »Eindämmung von Spielhallen und Spielsucht« (AH-Berlin 2011, Drs. 16/3779). Nahegelegt wurde damit zum einen ein Zusammenhang zwischen den beiden Phänomenen dergestalt, dass die Reduktion der Zahl der Spielorte und damit des Angebots zu einem Rückgang der Zahl der ›problematischen‹ und ›pathologischen‹ Spieler führt. Zugleich wurde aber nicht der Versuch unternommen, die Problematik durch ein *Verbot* von Spielhallen zu lösen. Angestrebt wurde lediglich eine Verringerung des Angebots. Es ging also nicht um eine *Beseitigung* der festgestellten Problemursache, sondern vielmehr um das *Management* des Problems.

Zu diesem Problemmanagement gehörte die Erhöhung der Vergnügungssteuer von Spielautomaten mit Gewinnmöglichkeit. Begründet wurde diese Steuererhöhung mit dem stark angestiegenen Angebot des gewerblichen Automatenspiels seit 2005 und »der davon ausgehenden Spielsuchtgefährdung« (Matuschek 2010, AH-Berlin, PlPr. 16/73, S. 6932). Der Vorwurf, anstatt Spielhallen zu verhindern, tatsächlich nur zusätzliche Steuereinnahmen generie-

---

1 Das Bild vom Familienoberhaupt, das das Haushaltsgeld an den Spielautomaten verspielt, kontrastiert allerdings mit dem Stereotyp der einkommenslosen jungen Erwachsenen mit Einwanderungsgeschichte, die einen hohen Anteil an den »Spielsüchtigen« ausmachen (sollen).

ren zu wollen, wurde mit dem Hinweis beantwortet, dass die Erhöhung der Vergnügungssteuer nur ein »erster Schritt im Rahmen einer Gesamtkonzeption« sei (Zackenfels 2010, AH-Berlin, PlPr. 16/73, S. 6934).

Zu den zentralen Maßnahmen, um die Verfügbarkeit des Spielangebots und damit die Wahrscheinlichkeit des Aufkommens eines »pathologischen« Spielverhaltens zu verringern, zählte vor allem die Festlegung eines Mindestabstandes zwischen Spielhallen untereinander sowie zwischen Spielhallen und Kinder- und Jugendeinrichtungen. Die Politik des Mindestabstandes zwischen den Spielhallen wurde angeleitet von der Idee einer Art »Abkühlphase«, in der der gefährdete Spieler wieder zur Besinnung kommen und damit zu rationalem Handeln befähigt werden soll.

»Die Zulassung von Spielhallen innerhalb kurzer Wegstrecken erhöht das Angebot von die Spielsucht fördernden Geldgewinnspielgeräten und leistet der übermäßigen Ausnutzung des Spieltriebs Vorschub. Eine Entfernung von 500 Metern ist geeignet und erforderlich, der Glücksspielsucht in diesem Zusammenhang entgegenzuwirken. Durch das Verlassen der Spielhalle, verbunden mit einem längeren Fußweg, besteht die Möglichkeit, dass die Spielerin oder der Spieler [...] auf »andere Gedanken« kommt und das Spiel abbricht. Die Spielerin oder der Spieler soll sich nach dem Verlassen der Spielhalle so weit von ihrer Atmosphäre gelöst haben, dass ein selbständiger, neuer Entschluss zum Betreten einer weiteren Spielhalle erforderlich ist« (Spielhallengesetz Berlin, Drs. 16/4027, S. 11).

Mit der Abstandsregelung sollte den Spielern ein Möglichkeitsraum zur Rückkehr in die Normalität und damit zu rationaler Entscheidungsfindung bereitgestellt werden. Außerdem wurden sogenannte Mehrfachkomplexe, also die Existenz von mehreren Spielhallen in einem Gebäude, verboten. »Mehrfachkonzessionen sind aufgrund des massiven Angebotes an Geldgewinnspielgeräten in engem räumlichem Verbund ein wesentliches Element zur Steigerung der Spielsucht. Diese Regelung dient der Suchtprävention« (ebd.).

Mit demselben Argument wurde die Verlängerung der Schließzeiten bei Spielhallen gerechtfertigt. Statt nur eine Stunde sollten Spielhallen nunmehr mindestens acht Stunden geschlossen bleiben. Mit dieser Maßnahme sollte die zeitliche Verfügbarkeit des Spielangebots verringert und ein Beitrag zur Suchtprävention geleistet werden. Auch die Maßnahme, Automaten zur Bargeldabhebung in den Spielhallen zu verbieten, um den Spielern den Zugang zum kurzfristigen Geldnachschub zu erschweren, kann auf das Ziel der Verfügbarkeitsreduzierung zurückgeführt werden.

Ebenfalls in präventiver Absicht wurden die Erlaubnisvoraussetzungen für den Betrieb von Spielhallen verschärft. Verlangt wurde vom Spielhallenbetreiber ein Sachkundenachweis, der u.a. den Erwerb von Kenntnissen zur Prävention der »Spielsucht« und zum Umgang mit betroffenen Personen dokumentieren soll. Darüber hinaus musste auch das in den Spielhallen tätige Personal über Schulungsnachweise auf dem Gebiet der Suchtprävention und der Suchtbekämpfung verfügen. Diese Maßnahmen implizierten u.a. eine Verlagerung von Kontrollkompetenzen an das Spielhallenpersonal. Diesem Personal oblag nunmehr, zumindest auf dem Papier, die Bewertung des Sozialverhaltens der Spieler. Als Maßstab für dieses Verhalten wurde der (im Gesetzestext nicht explizierte) Begriff des »verantwortungsbewussten Spiels« eingeführt: »Die Inhaberin oder der Inhaber [...] oder das mit der Aufsicht betraute Personal sind außerdem verpflichtet, die Spielerinnen und Spieler zu verantwortungsbewusstem Spiel anzuhalten. Vom Spielverhalten her auffällige Personen sind vom Spiel auszuschließen« (ebd., S. 7).

Festzuhalten bleibt, dass im Rahmen des Gesetzesvorhabens Kausalbeziehungen zwischen der Verfügbarkeit von Spielhallen bzw. Spielautomaten und dem »pathologischen« Spiel unterstellt wurden. Belege für diese Annahmen wurden nicht angeführt. Zugleich wurden die Spielhallenbetreiber und das Spielhallenpersonal nicht nur für die Durchführung präventiver Maßnahmen, sondern auch für die Identifikation »pathologischer« Spieler in die Verantwortung genommen. Die Beurteilung des Sozialverhaltens von Spielhallenbesuchern wurde somit nicht an eine einschlägige Ausbildung geknüpft. Die Aufgabe, der »präventiven Vernunft« (Bröckling 2004) Geltung zu verschaffen, wurde dergestalt an nicht-staatliche Akteure delegiert.

Zu den wichtigsten Neuerungen bei der Regulierung des Automatenspiels zählte die Etablierung von Spielersperren. Analog zu den Gepflogenheiten in Spielbanken sollte dieses Instrument auch in Spielhallen etabliert werden. Im Vordergrund stand zunächst die Fremdsperre, die durch die Möglichkeit zur Selbstsperre ergänzt werden sollte. Ein spielhallenübergreifendes Sperrsystem war zunächst nicht angedacht:

»Neben einem punktuellen Ausschluss konkret auffälliger Spielerinnen und Spieler durch die Inhaberin oder den Inhaber oder das Aufsichtspersonal (Fremdsperre) bedarf es auch einer ergänzenden Möglichkeit vor allem für latent spielsuchtgefährdete Personen, sich für einen gewissen Zeitraum auf eigenes Verlangen verbindlich vom Spielbetrieb – etwa in den Spielhallen

im unmittelbaren Wohnumfeld – ausschließen zu lassen (Selbstsperre)«  
(Spielhallengesetz Berlin 2011, Drs. 16/4027, S. 16)

Allerdings widersprach die Modalität der lediglich temporären Spielersperre dem Konzept von »Glücksspielsucht«, das diese Krankheit für unheilbar erklärt und strikte Glücksspielabstinenz zum einzig sinnvollen Mittel der Wahl erklärt.

Ein kontroverser Gegenstand der Parlamentsdebatten war die Frage der Einsehbarkeit von Spielhallen. Unter Berufung auf die Stellungnahmen von Suchtberatungsstellen und der Bezirksbürgermeister wurde konstatiert, dass das Zukleben der Fenster von Spielhallen der falsche Weg sei, weil diese Maßnahme den Spielern die Möglichkeit eröffne, sich »ins Verborgene« zurückzuziehen. Sie bekämen dann nicht einmal mehr den Tag-Nacht-Wechsel mit. »Ein Spielen in der Öffentlichkeit ist besser, weil das die spielsüchtigen Spieler womöglich aus Restscham davon abhält, ihrer Sucht nachzugehen« (Behrendt 2011, AH-Berlin, PlPr. 16/81, S. 7786). Das Spielhallengesetz sah hingegen vor, Spielhallen von ihrem äußeren Erscheinungsbild her so zu gestalten, »dass ein Einblick ins Innere der Räumlichkeiten von außen nicht möglich ist.« Begründet wurde diese Vorgabe mit dem Argument, auf diese Weise Spielanreize zu vermeiden. Im Gesetzentwurf hieß es dazu:

»Der Forderung nach Transparenz – insbesondere zur Erhöhung der sozialen Kontrolle – ist entgegenzuhalten, dass der Einblick ins Innere und die Wahrnehmung der Automaten und Spiele bei den regelmäßig großen Fensterfronten eine erhebliche Anreizwirkung zum spontanen Besuch der Spielhalle, aber auch auf latent suchtgefährdete Personen sowie Nichtspielerinnen und –spieler ausüben könnte. In Anbetracht der aktuellen Verbreitung und Ausgestaltung der betreffenden Betriebe wären die damit verbundenen negativen Auswirkungen als erheblich anzusehen und auch durch eingeschränkte Werbemaßnahmen im Einzelfall kaum effektiv zu beherrschen« (AH-Berlin, Drs. 16/4026, S. 13).

Mit den entsprechenden Abschirmmaßnahmen wurde ein moralisches Urteil über das Geschehen in Spielhallen gefällt. Gegenüber den Passanten wurde signalisiert, dass hinter den verklebten Fenstern etwas passiert, was jenseits des Normalen liegt und das Normale möglicherweise gefährdet. Zugleich sahen sich die Spielhallenbetreiber in einer paradoxen Situation. Einerseits wurde ihnen zum Vorwurf gemacht, aufgrund der (ihnen vorgeschriebenen) Außengestaltung als städtebaulicher Fremdkörper zu wirken und zur

Verschandelung der Einkaufsstraßen beizutragen. Zugleich wurde ihnen jedoch untersagt, sich in der Außenpräsentation einer transparenten Ästhetik zu befleißigen.

In der Debatte des Maßnahmenkatalogs zur Bekämpfung von »Spielsucht« wurden technologische Strategien, die auf die Modifikation (»Entschärfung«) der Spielautomaten (im Sinne einer Verringerung der Gewinn- und Verlustmöglichkeiten) zielen, zwar angemahnt, aber mit dem Argument nicht weiter verfolgt, dass die entsprechenden Veränderungen im Spielablauf der Geräte nur durch Bundesgesetze bewerkstelligt werden könnten (s. Kap. 7). Es wurde deshalb vorgeschlagen, entsprechende Initiativen auf der Ebene des Bundesrats anzustoßen. Damit wurde aber auch signalisiert, dass es mit Hilfe des Deutungsmusters »pathogenes Spielangebot« nicht möglich war, zeitnah politische Handlungen in Gang zu setzen.

### 8.1.6 Das Narrativ der etatistischen Diskursposition

Die suchtpolitische Idee der *etatistischen* Diskursposition lässt sich knapp zusammenfassen: Zwischen dem geballten und deutlich sichtbaren Vorhandensein eines Spielangebots und der »Glücksspielsucht« besteht ein direkter (kausaler) Zusammenhang. Durch eine Ausdünnung der Spielhallenpopulation und den Abbau räumlich konzentrierter Angebotsstrukturen können Anreize zum Spiel verringert werden. Die Reduktion der Verfügbarkeit muss von weiteren suchtpreventiven Maßnahmen flankiert werden. Dazu gehören insbesondere die Möglichkeit zu Spielersperren und die suchtpreventive Schulung des Spielhallenpersonals, das gefährdete Spieler identifizieren und zu verantwortlichem Spiel anhalten soll. Auch ein bequemer Zugang zum Geldnachschub in Spielhallen soll unterbunden werden, um dem vielfach beklagten unangemessenen Umgang der problematischen Spieler mit Geld einen Riegel vorzuschieben. Weil mit der Strategie der Verfügbarkeitsreduktion ein Eingriff in das Recht auf Gewerbe- und Berufsfreiheit verbunden war, eröffnete sich ein Konfliktfeld zwischen den konkurrierenden Diskurspositionen.

## 8.2 Gegen »Bevormundungspolitik«: Die marktliberale Diskursposition

Ein Gegendiskurs in dem Sinne, dass die Existenz des Phänomens »Glücksspielsucht« bestritten würde, existierte nicht. Das als selbst- und fremdschädigend adressierte exzessive Glücksspiel galt allgemein als Ausweis eines Kontrollverlusts, der als »problematisch« bzw. als »pathologisch« verstanden werden musste. Unterschiedliche Auffassungen bestanden jedoch über den Charakter und das Ausmaß des Problems sowie vor allem über die zu verfolgenden Problemlösungsstrategien. Umstritten war dabei auch die Rolle, die der Staat bei der Entwicklung und Umsetzung von Bewältigungsstrategien einnehmen sollte.

Aus der Perspektive der *marktliberalen* Diskursposition waren die vorgeschlagenen Regulierungsmaßnahmen keine angemessene Antwort auf die Probleme der Stadtentwicklung, sondern der Versuch, das staatliche Glücksspielmonopol gegenüber privaten Anbietern zu verteidigen: »Vielmehr ist der Gesetzentwurf eine flankierende Maßnahme, um das Lotto- und Sportwettenmonopol des Staates zu stützen« (Kluckert 2010, AH-Berlin, PlPr. 16/70, S. 6672).

Auch die offizielle Zielsetzung, mit der die Erhöhung der Vergnügungssteuer für Geldspielautomaten begründet wurde, wurde in Zweifel gezogen, ein Einfluss auf die Entwicklung des Spielhallenbestandes bestritten:

»Einerseits soll durch den Gesetzesentwurf das Aufkommen der Vergnügungssteuer erhöht, andererseits ein Rückgang der gewerblichen Geldgewinnspielgeräte bewirkt werden. Das ist paradox, weil ein signifikanter Rückgang der Geldgewinnspielgeräte einem erhöhten Steueraufkommen zuwiderläuft. [...] Tatsächlich ist ein Rückgang der gewerblichen Geldgewinnspielgeräte nicht zu erwarten, weil der Betrieb auch nach der Steuererhöhung profitabel sein wird. Eine Besteuerung der Geräte, die deren Betrieb unwirtschaftlich macht, ist nämlich wegen des sogenannten Erdrosselungsverbots überhaupt nicht möglich« (Bung 2010, AH Berlin, PlPr. 16/73, S. 6933).

Gleichwohl wurde auch von Vertretern der *marktliberalen* Diskursposition eingeräumt, dass es »in einigen Quartieren unserer Stadt [...] tatsächlich eine sehr unerwünschte Häufung von Spielhallen« gibt (Jotzo 2011, AH-Berlin, PlPr. 16/82, S. 7930). Zugleich wurde jedoch darauf verwiesen, dass trotz der



Ausbreitung von Spielhallen die Schlusslichtposition Berlins bei der Spielhallendichte nicht gefährdet sei.

Die *marktliberale* Diskursposition sah in der vom Senat beabsichtigten Regulierung der Spielhallen eine Bevormundungspolitik des Staates. Solange es viele Berlinerinnen und Berliner gebe, die »gerne auch am Feierabend oder am Wochenende oder auch zwischendurch mal Glücksspiele betreiben« und »solange die nicht spielsüchtig sind, sollten die das auch weiter tun können« (ebd.). Statt »marktwirtschaftlicher Regulierung« gebe es einen »ordnungspolitisch geradezu irrsinnigen Kahlschlag«, der nicht akzeptiert werden könne (ebd.).

Prognostiziert wurde, dass die im Spielhallengesetz vorgesehene Beschränkung der Zahl der in einer Spielhalle zulässigen Spielautomaten zur Existenzbedrohung der Spielhallenbetreiber und in der Konsequenz zu einer Abwanderung in die Illegalität führen werde. Die Verkleinerung der Spielhallen

»wird dazu führen, dass die Spielhalle nicht mehr wirtschaftlich zu betreiben ist. Das muss man einfach so sehen. Und das wird dazu führen, dass die Spielhallenbetreiber dann, wenn die Übergangsfrist ausgelaufen ist, in die Illegalität gehen und die Spieler ins illegale Spiel im Internet abwandern oder eben ins illegale Spiel in der Stadt. Es wird aber keinesfalls dazu führen, dass Sie tatsächlich eine zielgerichtete Regulierung umsetzen können« (Jotzo 2011, AH-Berlin, PlPr. 16/81, S. 7787).

Bezweifelt wurde also nicht nur die suchtpräventive Wirksamkeit einer Reduktion des Spielhallenangebots, sondern in dieser Strategie wurde darüber hinaus ein Anschlag auf die Gewerbefreiheit und die Gefahr eines explosiven Anwachsens illegaler Glücksspielangebote gesehen. Dieser Standpunkt bedeutete allerdings nicht, dass dem Staat bei der Bekämpfung von »Glücksspielsucht« keine Funktion zugewiesen wurde. Wer dem Imperativ des kontrollierten Konsums nicht nachkommen könne, dem stehe staatlicher Schutz zu. »Auch im Bereich des Glücksspiels gilt der Grundsatz, dass jeder zunächst für sich selbst verantwortlich ist. Aufgabe des Staates ist es, durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass die Menschen, die ihr Verhalten selbst nicht mehr kontrollieren können, geschützt werden« (AH-Berlin, 2011, Drs. 16/3863).

Wie sollte nun im Rahmen der *marktliberalen* Diskursposition eine »sinnvolle Spielerschutzpolitik« aussehen? Als unzweckmäßig kritisiert wurden am Spielhallengesetz etwa das Fehlen eines zumindest stadtweiten Sperrsystems

und die vollständige Vernachlässigung des Bereichs der Gaststättenautomaten. Der Gesetzgeber habe es nicht geschafft:

»einen umfassenden technischen Spielerschutz beispielsweise durch Anschaltung eines wenigstens stadtweiten Sperrsystems, so wie die Spielbanken beispielsweise das bundesweit unterhalten, aufzunehmen, oder wenigstens einen technischen Spielerschutz durch eine Spielerkarte. Das wären wirksame Maßnahmen gewesen. Was Sie aufgenommen haben, eine Selbstsperrung für einzelne Spielhallen durch den Spieler selbst, die in anderen Spielhallen nicht bekannt ist, und das Unangetastetlassen jeglicher Gaststättenspielautomaten, wo jeder im Grunde genommen Spielsüchtige aus der Spielhalle rausstolpert in die nächste Gaststätte rein, dort sein Geld verspielen kann, das ist doch keine sinnvolle Spielerschutzpolitik« (Jotzo 2011, AH-Berlin, PlPr. 16/82, S. 7930).

Propagiert wurde demgegenüber ein »stadtweites Spielhallenkonzept«, das die Steuerung der Ansiedlung von Spielstätten und den Spielerschutz in Spielhallen und Gaststätten gewährleiste. Vorgeschlagen wurde eine massive Reduzierung der Anzahl der Spielstätten bei gleichzeitiger Vergrößerung des Angebots an den verbleibenden Standorten. Durch diese Konzentration könne es zu einer deutlichen Reduzierung der Spielhallenstandorte und damit zu einer Verbesserung des Stadtbildes kommen. Zugleich könnten und müssten an den verbleibenden Standorten die Standards der Suchtprävention stark erhöht werden. Damit war die Auffassung verbunden, dass Geldgewinnspielgeräte in Gaststätten nichts verloren hätten. Als Referenz für eine derartige Strategie wurde auf das Beispiel der Schweiz verwiesen, wo dieser Weg seit 2005 erfolgreich beschritten werde.

### 8.3 Spielhallenregulierung und soziale Kontrolle

Die Fokussierung der *etatistischen* Diskursposition auf die Reduktion der Zahl der Spielhallen hatte eine Reihe von Implikationen. Indem die Politik mit dieser Maßnahme eine simultane Lösung für zwei Problemfelder anbot (»Glücksspielsucht« und Stadtentwicklung), erzielte sie einen Aufmerksamkeitszugewinn, da ein größerer Kreis von Interessierten und Betroffenen angesprochen wurde. Zugleich konnte das Resultat der verfolgten Strategie relativ einfach festgestellt werden: Spielhallen lassen sich zählen. Auch Geldspielgeräte lassen sich zählen. Ein zahlenmäßiger Rückgang oder selbst eine Stagnation

nach einem starken Wachstumsschub der Gerätepopulation konnten mit der Wirksamkeit der erlassenen Gesetze erklärt werden. Schwieriger wäre es hingegen gewesen, einen Rückgang bei der Zahl der »Glücksspielsüchtigen« verkünden zu wollen. Die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung führte zwar jährlich repräsentative Untersuchungen über »Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland« durch (s. Kap. 3). Diese Erhebungen bezogen sich allerdings bislang auf Gesamtdeutschland. Zahlen für die einzelnen Bundesländer konnten auf dieser Grundlage bestenfalls geschätzt werden. Entsprechend lapidar fiel die Antwort des Berliner Senats auf eine parlamentarische Anfrage zu diesem Thema aus: »Die Anzahl der Menschen in Berlin mit »problematischem« bzw. »pathologischem« Glücksspielverhalten ist dem Senat nicht bekannt« (AH-Berlin 2018, Drs. 18/14 909, S. 3). Zahlen zur Umsatzentwicklung der Berliner Spielhallen deuteten allerdings darauf hin, dass trotz eines verringerten Angebots keine Rückgänge, sondern sogar ein Anstieg bei den Umsätzen zu verzeichnen war (vgl. für die Umsatzzahlen von Berlin: Trümper/Heimann 2016).

Gemessen am Rückgang der Zahl der Spielhallenstandorte und Spielhallenkonzessionen war die restriktive Spielhallenpolitik in Berlin wirkungsvoll. Zwischen 2012 und 2020 sind die entsprechenden Werte um etwa die Hälfte zurückgegangen (vgl. Trümper 2021). Allerdings traten sehr bald Nebenfolgen in Form von Ausweichstrategien der Anbieter in Erscheinung. Die sogenannten »Café-Casinos«, die nahezu ausschließlich dem Geschäft mit den Spielautomaten dienen, gelten mittlerweile neben »Dönerbuden« und Kneipen als diejenigen Orte, von denen die Hauptgefahren für »suchtgefährdete« Spieler ausgehen.

Entsprechend wurde der Vorwurf erhoben, dass die Regierungsparteien mit ihrem Gesetzentwurf versuchten, »den Leuten zu erzählen, dass man damit die Spielsucht bekämpft und tatsächlich riskiert, dass das jetzt vorhandene Spielstättengewerbe in diese Grauzone abgedrängt wird [...]« (Matuscheck 2016, AH-Berlin, WiFoTech 17/68, S. 5). Aus dieser Perspektive erschienen das Spielhallengesetz von 2011 und die daran anschließenden Konkretisierungen und Erweiterungen eher als »ein Gesetz zur Förderung der organisierten Kriminalität, weil die Hauptstoßrichtung tatsächlich [...] sich auf die legalen Casinobetreiber fokussiert, weil man die offensichtlich [...] leichter kriegen kann, während der Landesgesetzgeber offenbar größere Schwierigkeiten hat, gegen die anderen, die tatsächlich das viel größere Problem sind, vorzugehen« (Mayer 2016, AH-Berlin, WiFoTech 17/68, S. 5). Und hinter den inkriminierten Bemühungen wurde die Absicht vermutet, vor allem das Stadtbild

rehabilitieren zu wollen: »Letztlich ist das Ziel, gerade in Gegenden, wo es überhandgenommen hat, dass das, was nach Spielhallen aussieht, aus dem Stadtbild verschwindet« (ebd.).

Die Präferenz für objektbezogene (verhältnispräventive) Lösungen, die bevorzugt auf eine Verringerung der Verfügbarkeit von Glücksspielangeboten setzten, sollte schließlich noch durch die Einführung eines Systems für Spielersperren ergänzt werden:<sup>2</sup> »Zum Schutz der Spielerinnen und Spieler und zur Bekämpfung der Glücksspielsucht wird ein landesweites Sperrsystem für [Spielhallen] errichtet und unterhalten. Dieses Sperrsystem stellt sicher, dass Spielende aufgrund von Selbst- oder Fremdsperren (Spielsperren) von der Spielteilnahme ausgeschlossen werden können« (Mindestabstandsumsetzungsgesetz Berlin, Drs. 17/2714, S. 9).

Mit der Etablierung eines Sperrsystems und den dazu notwendigen Zugangskontrollen sollte ein dichtes Kontrollnetz für alle Spieler geknüpft werden. Als potentielle Objekte dieser Kontrollen zählten nämlich nicht mehr nur die »konkret auffälligen Spielerinnen und Spieler«, sondern auch sogenannte »latent suchtgefährdete Personen«. Dergestalt ging die Glücksspielpolitik, die es sich zur Aufgabe gemacht hatte, durch die Instrumente der Gesetzgebung, durch behördliche Kontrolle und Überwachung für einen ausreichenden Schutz der Bevölkerung zu sorgen, über ihren bisherigen Rahmen hinaus.

Mit der Möglichkeit zur Spielersebstsperrung wurde ein Präventionsinstrument zur Verfügung gestellt, das einen paradoxen Charakter aufweist. Dem potentiellen Nutzer dieses Instruments wurde zwar attestiert, in Spielsituationen seine Selbstkontrolle zu verlieren und sich somit nicht als kompetenter Konsument erwiesen zu haben. Zugleich wurde aber an seine Fähigkeit appelliert, sich mit Hilfe dieses Instruments als reflexionsfähiger und rational kalkulierender Akteur zu verhalten. »Spielsüchtige [...] können sich selbst sperren in den lichten Momenten, die sie haben, und eben nicht gleich in die nächste Spielhalle laufen, sondern haben die Möglichkeit, sich für Gesamtberlin sperren zu lassen« (Buchholz 2016, AH-Berlin, PlPr. 17/78, S. 8091). Auf diese Weise wurde die paternalistische Politik der Verfügbarkeitsreduktion durch die Aufforderung zur Eigenverantwortung und Selbstführung ergänzt (s. Kap. 9 und 10).

---

2 Der entsprechende Gesetzesantrag wurde im Februar 2016 vorgelegt.



**Teil IV:**

**Mit Geld spielt man nicht,  
außer man hat genug davon!**



## 9. »Aus wessen Hirn ist eine solche Formulierung entsprungen?«

### Die Debatte im Hessischen Landtag um die Einführung von Spielersperrdateien für Spielhallen

---

»Allerdings ist das Erschreckendste an diesem Staatsvertrag die Fremdsperre für vermeintlich spielsuchtgefährdete Menschen. Ich zitiere: »Die [Veranstalter öffentlichen Glücksspiels] sperren Personen vom Spielbetrieb aus ... von denen sie ... aufgrund von Meldungen Dritter wissen oder annehmen müssen, dass sie überschuldet sind, ihren finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommen oder Spieleinsätze riskieren, die in keinem Verhältnis zu ihrem Einkommen stehen. ... Die Aufhebung der Sperre ist frühestens nach einem Jahr ... möglich. [Darüber] entscheidet der Veranstalter, der die Sperre verfügt hat. Die Aufhebung setzt voraus, dass der Veranstalter vorher die Einkommens- und Vermögensverhältnisse des Spielers prüft ...« Aus wessen Hirn ist eine solche Formulierung entsprungen? Im Extremfall wird also ein Mensch auf Zuruf eines missliebigen Nachbarn für mindestens ein Jahr vom Lottospiel ausgeschlossen und erst wieder zugelassen, wenn die Teilzeithilfskraft an der Lottoannahmestelle seine Steuerbescheide überprüft hat. Vorsichtig ausgedrückt: Diese Vorschriften wären offenkundig rechtswidrig.«  
(Kubicki 2006, LT-SH, PIPr. 16/41, S. 2941)

Im Arsenal der Regulierungsmaßnahmen des kommerziellen Glücksspiels nimmt das Instrument der Spielersperrdateien seit einigen Jahren eine prominente Rolle ein. Dabei war zumindest die Variante der Fremdsperre in den einschlägigen parlamentarischen Debatten von Anfang an keineswegs unumstritten. Trotz der vorgebrachten Zweifel an seiner Rechtmäßigkeit fand dieses Instrument dennoch Eingang in den Glücksspielstaatsvertrag



(GlüStV), der zum 1. Januar 2008 in Kraft trat. Die nicht vom Spieler selbst beantragte und gewollte, sondern die von externer Seite verfügte Sperre wurde im Rahmen des *Normalitätsdiskurses* vermutlich deshalb so heftig angeprangert, weil sie das Recht auf allgemeine Verhaltensfreiheit in Frage stellte. Der entsprechende Paragraph des Staatsvertrags sah aber nicht nur die Möglichkeit der Fremdsperre vor. Auch die Option der freiwilligen Spielersebstsperre war vorgesehen. In Verbindung mit diesen nunmehr staatlich sanktionierten Sperrmöglichkeiten erlangte das Konzept der Spielsuchtprävention einen bis dahin ungekannten Stellenwert im Rahmen des Glücksspieldiskurses. Im Unterschied zum »Staatsvertrag zum Lotteriewesen in Deutschland« (LoStV), der 2004 geschlossen wurde und der von den Glücksspielanbietern lediglich verlangte, »Informationen über Spielsucht, Prävention und Behandlungsmöglichkeiten bereitzuhalten« (§4 des LoStV), gingen im Glücksspielstaatsvertrag von 2008 die Anforderungen über eine reine Informationspflicht weit hinaus. So wurden die Anbieter von öffentlichen Glücksspielen nunmehr dazu verpflichtet, ihre Kundschaft zu »verantwortungsbewusstem Spiel anzuhalten und der Entstehung von Glücksspielsucht vorzubeugen. Zu diesem Zweck haben sie Sozialkonzepte zu entwickeln, ihr Personal zu schulen« (§6 des GlüStV). Diese Präventionspflichten bezogen sich allerdings (noch) nicht auf das gewerbliche Automatengeldspiel, obwohl die Gesetzgebungskompetenz für das Recht der Spielhallen im Zuge der Föderalismusreform seit 2006 an die Bundesländer übertragen worden war. Erst in einem reformierten Glücksspielstaatsvertrag fanden 2012 die Spielhallen Berücksichtigung.

Die Anstrengungen zur Abwehr von gesundheitlichen Gefährdungen des Glücksspiels basieren auf der Idee, wonach die Beherrschbarkeit von Exzessen der menschlichen Natur (resp. von abweichendem Verhalten) mit Hilfe geeigneter Regulierungsmaßnahmen ex ante möglich ist. Allerdings zeichnete sich ab, dass über das »Wie« dieser Kontrollform kein Konsens bestand. Gegen fremdbestimmte Kontrollformen wurde das Deutungsmuster »Selbstführung« mobilisiert. Entsprechend standen sich im parlamentarischen Glücksspieldiskurs auch in dieser Frage konkurrierende Positionen gegenüber. Während im Rahmen des *Gefährdungsdiskurses* tendenziell die Rolle externer Agenturen und Mechanismen der Zwangsregulierung betont wurde, setzte der *Normalitätsdiskurs* vor allem auf die Schaffung von »Möglichkeitsräumen individueller Selbstregulierung« (Heim 2013: 355). Bis heute zeichnet sich der Glücksspieldiskurs anscheinend durch eine Gleichzeitigkeit bzw. durch eine Konkurrenz zwischen der Propagierung von Instrumenten der Fremdregulie-

rung und Disziplinierung und der Befürwortung von Maßnahmen zur Herausbildung von »Selbstführungskapazitäten« (ders.: 355) aus. Im Folgenden geht es darum, die impliziten und expliziten Vorannahmen und Denkmuster zu rekonstruieren, die mit der Einsetzung des Instruments der Spielersperre verbunden waren. Auf diese Weise sollen insbesondere die Verhaltenszumutungen und Verhaltenserwartungen an die Spieler in den Blick genommen werden.

## 9.1 Diffusion des Instruments der Spielersperre

Die Möglichkeit der Spielersperre beim Glücksspiel war kein vollkommen neues Regulierungsinstrument. In den Spielbanken bestand diese Option schon seit langem. Neu war freilich die allmähliche Ausweitung des Einsatzbereiches dieses Präventionsinstruments. Im ersten Glücksspieländerungsstaatsvertrag von 2012 wurden neben den Spielbanken auch die »Veranstalter von Sportwetten und Lotterien mit besonderem Gefährdungspotential« angewiesen, ein übergreifendes Sperrsystem zu unterhalten (§8 des 1. GlüÄndStV). Zugleich bestand »für die Bundesländer die Gelegenheit, über eigene Ausführungs- bzw. Spielhallengesetze Sperrsysteme auch im Spielhallenwesen zu etablieren« (Hayer et al. 2018: 12). Mit Hilfe derartiger Systeme sollten sowohl Fremd- wie auch Selbstsperrungen ermöglicht werden.

Vorreiter bei der Einbeziehung von Spielhallen in ein zentrales Sperrsystem war das Bundesland Hessen. Dort wurde »erstmalig in Deutschland ein standortübergreifendes Spielersperrsystem für das Segment des gewerblichen Automatenspiels eingerichtet« (ebd.: 6). Die Einrichtung dieses Systems erfolgte im April 2014 und ging auf das hessische Spielhallengesetz von 2012 zurück<sup>1</sup>. Allerdings blieb dieses System (zunächst) auf Spielhallen in Hessen beschränkt:

»Für die hessischen Spielhallen betreibt das Land Hessen [...] ein eigenes Spielersperrsystem, im Weiteren »OASIS HSpielhG« (Onlineabfrage

---

1 Begründet wurde dieses Gesetz mit der rasanten Zunahme von Spielhallenkonzessionen und Spielhallenstandorten und den sich daraus ergebenden gesellschaftlichen Problemen. Zur Beschreibung dieser Problematik kamen kriminologische, gesundheitspolitische und städtebauliche Argumente zum Tragen, die sich nicht wesentlich von den Begründungen in den hier bereits dargestellten Debatten in anderen Landesparlamenten unterscheiden (s. Kap. 5 bis 8).

Spielerstatus nach Hessischem Spielhallengesetz) genannt, in dem nur Daten von Spielern, die durch eine hessische Spielhalle gesperrt wurden, enthalten sind. Das Spielersperrsystem OASIS HSpielhG ist von allen Hessischen Spielhallenbetreibern verbindlich zu nutzen, um der gesetzlichen Anschlusspflicht nachzukommen.«<sup>2</sup>

Der beabsichtigte Zweck der gesetzlichen Einführung dieses Spielersperrsystems wurde unter Bezug auf die bestehende Praxis beim Automatenspiel in Spielbanken erklärt: »Dieses Gesetz beinhaltet ein Sperrsystem, das verhindert, dass süchtige Spieler Zutritt zu Spielhallen erhalten. Es ist eine absurde Situation, dass jemand, der beim kleinen Spiel im Kasino abgewiesen wird, weil er in einem Sperrsystem erfasst ist, in eine Spielhalle gehen kann, um dort das Gleiche zu tun, was er im Kasino hätte tun wollen« (Rhein 2012, LT-HE, PlPr. 18/96, S. 6638). Dass eine derartige ›Absurdität‹ angesichts des Glücksspielangebots auf den einschlägigen Plattformen des Internets auch bei der Einrichtung eines Sperrsystems für Spielhallen fortbestehen würde, blieb unerwähnt.

## 9.2 Kritik am Instrument der Fremdsperrung

In der parlamentarischen Debatte zur Novellierung des hessischen Spielhallengesetzes wurde von Regierungsvertretern auf die vielschichtige Interessenkonstellation in diesem Regulierungsfeld hingewiesen:

»Es gibt in diesem Bereich viele Interessen, sehr viele Interessen. Es gibt die Kommunen, die einerseits dieses Gesetz umsetzen müssen und andererseits – Stichwort: Spielapparatesteuer – an bestimmten Punkten auch wieder profitieren. Es gibt die Betreiber, die ebenfalls ihre Interessen haben, das ist klar. Es gibt – Stichwort: Suchtgefahren – aber beispielsweise auch Organisationen, die sich um jene kümmern, die damit nicht umgehen können« (Al-Wazir 2017, LT-HE, PlPr. 19/110, S. 7785).

Mit dieser Aufzählung von verschiedenen Interessengruppen wurde das politische Spannungsfeld umrissen, in dem sich die Auseinandersetzungen um die Regulierung des kommerziellen Glücksspiels bewegten. Auffällig ist allerdings, dass von den Spielern allein diejenigen, und das auch nur indirekt,

---

2 <https://innen.hessen.de/buerger-staat/gluecksspielneu/spielsperrsystem-oasis>

Erwähnung fanden, die das Glücksspiel aus Sicht der Politik zu einem sozialen Problem machen: nämlich diejenigen, denen es an einem verantwortungsvollen Umgang mit dem Glücksspiel (und folglich auch mit dem dort von ihnen eingesetzten Geld) mangelt. Es gehörte zu den Kennzeichen des gesamten Glücksspieldiskurses, dass die ›Interessen‹ der Spieler meist nur indirekt durch Akteure zur Sprache kamen, die sich selbst zum Sprecher dieser ›stimmlosen‹ Gruppe gemacht haben. Und dabei wiederum ging es meist nur um die Spezies des »problematischen oder pathologischen Spielers«.

Eine Ausnahme von dieser Regel stellten Kritiken dar, die im Rahmen der parlamentarischen Anhörungen zum hessischen Spielhallengesetz am Spielersperrsystem geäußert wurde. Diese Kritiken kamen allerdings nicht von den Parlamentsangehörigen, sondern von den geladenen Experten. Diese brachten sowohl verfassungsrechtliche als auch datenschutzrechtliche Argumente in die Debatte ein. Dabei stand insbesondere das Instrument der Fremdsperre im Vordergrund. Die verfassungsrechtliche Kritik, die von einschlägigen Experten geäußert wurde, bezog sich nachdrücklich auf die Eingriffe in Persönlichkeitsrechte der Spieler.

»Eine Sache hat mich besonders erstaunt bzw. nachdenklich gestimmt, nämlich das System von Fremdsperren mit bundesweiter Sperrdatei. Auch hierbei kann ich verstehen, dass man so etwas machen möchte. Aber wenn man sich die Grundlagen im Gesetz ansieht, aufgrund dessen Sperren bzw. Fremdsperren ausgesprochen werden, sind das, wenn ich das recht in Erinnerung habe, Entscheidungen der Spielhallenbetreiber aufgrund von subjektiven Annahmen oder Eindrücken, die sie durch die Spielhallenangestellten bekommen aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte in Bezug auf den Grad der Suchtgefährdung oder über die Vermögensverhältnisse der Spieler. – Liebe Leute, das kann doch wohl nicht wahr sein! Wie wollen Sie das denn rechtsstaatlich absichern? Aufgrund von Gerüchten soll jemandem ein Spielverbot auferlegt werden – möglicherweise lebenslang? Ich kann mir beim besten Willen nicht vorstellen, dass man so weit gehen kann« (Schneider 2012, LT-HE, INA 18/73, S. 12).

Auch aus datenschutzrechtlicher Perspektive wurden die gesetzlichen Vorgaben für Spielersperrungen kritisiert. In einer Stellungnahme des hessischen Datenschutzbeauftragten wurde allerdings keine prinzipielle Kritik am Konzept der Fremdsperre geübt. Bemängelt wurde vielmehr hauptsächlich das Fehlen eindeutiger Kriterien, mit deren Hilfe Spielsüchtige, gegebenenfalls auch von Laien, identifiziert werden können.

»Eine Sperre kann verhängt werden, wenn eine Spielsuchtgefahr vermutet wird, wenn der Betroffene überschuldet ist, seinen finanziellen Verpflichtungen nicht nachkommt oder Spieleinsätze riskiert, die außerhalb seines Einkommens oder Vermögens liegen. Es gibt in dem Gesetzentwurf keine Kriterien, wie Spielsuchtgefahr festgestellt werden kann. Ich weiß nicht [...], ab wann jemand als spielsuchtgefährdet zu kategorisieren ist. Das müsste hier aber das Personal machen. Das Personal, noch nicht einmal der Erlaubnisinhaber, sondern das Personal aus eigener Wahrnehmung stellt fest: ›Derjenige ist spielsuchtgefährdet.‹ Da muss man schon genauere Kriterien finden, nach denen das Personal das beurteilen soll. Unverhältnismäßige Risiken eingehen: Wie stellt man das fest? Weiß der Spielhallenbetreiber, welches Einkommen der Spieler hat, welche Vermögensverhältnisse er hat? Ich stelle mir vor, in Ballungszentren wird das schwierig sein« (Rydzdy 2012, LT-HE, INA 18/73, S. 37).

Hingewiesen wurde hier auf Probleme der Umsetzbarkeit von Fremdsperren, wobei insbesondere die Rolle des Spielhallenpersonals angesprochen wurde. Im Hessischen Spielhallengesetz findet sich eine Anlage, die den Titel trägt: »Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht«. Gemäß §3 des Spielhallengesetzes ist die Spielhalleninhaberin oder der Spielhalleninhaber dazu verpflichtet, die Vorgaben dieser Richtlinie zu erfüllen. Im Hinblick auf das Spielhallenpersonal bedeutet dies, dass »das für die Veranstaltung, Durchführung und gewerbliche Vermittlung öffentlichen Glücksspiels eingesetzte Personal in der Früherkennung problematischen Spielverhaltens, wie z.B. dem plötzlichen Anstieg des Entgelts oder der Spielfrequenz« zu schulen ist.

Prävention wurde dergestalt auf Akteure verlagert, die sich tendenziell in einem Konflikt befinden zwischen den Umsatzinteressen des Unternehmens und den Anforderungen des Spielerschutzes. Außerdem stellt sich die Frage, was mit den »problematischen« Spielern zu geschehen hat, sollten sie denn gegebenenfalls vom Spielhallenpersonal als solche identifiziert worden sein (oder sich als »Problemspieler« selbst erkannt haben). Das wiederum wirft die Frage auf, welches Verständnis von »Spielsucht« der Gesetzesvorlage zugrunde lag. Gefragt werden soll im Folgenden darüber hinaus, auf welchen Annahmen das mit dem Problemmuster »Glücksspielsucht« zusammenhängende Deutungsmuster »natürlicher Spieltrieb« beruht, das für die Legitimation der Kontrolle und Überwachung des kommerziellen Glücksspiels anscheinend unverzichtbar ist.

### 9.3 Suchttheoretische Prämisse des Sperrsystems

Mit der Einführung des Sperrsystems in Spielhallen ging die Verpflichtung zur Statusabfrage bei jedem Spielwilligen einher. Diskursiv wurde dieses System mit einer spezifischen suchttheoretischen Prämisse verbunden. Einerseits wurde der unwiderstehliche Reiz des Glücksspiels betont, der es den betreffenden Spielern unmöglich mache, von ihrem Spiel zu lassen. Entsprechend wurde von einem zwanghaften Spielverhalten gesprochen. Andererseits wurde von der Einsichtsfähigkeit der Spieler in die schädlichen Folgen ihres Verhaltens an den Geldspielautomaten ausgegangen, die ablauflogisch einer präventiven und freiwilligen Selbstsperre vorausgehen muss.

»Von Spielhallen geht für Menschen, die von Spielsucht betroffen sind, damals wie heute eine unwiderstehliche Verführung aus. Wer pathologisch oder zwanghaft spielt, ist unfähig, dem Reiz des Glücksspiels zu widerstehen. Das gilt selbst dann, wenn es schlimme Folgen für ihn selbst oder sein familiäres oder berufliches Umfeld hat. Es ist kein Zufall, dass sich viele Spielerinnen und Spieler heute schon selbst für den Zutritt zu einer Spielhalle sperren lassen, weil sie um ihre Gefährdung wissen und so vor sich selbst geschützt werden wollen« (Klose 2017, LT-HE, PlPr. 19/110, S. 7786).

Dieser Einschätzung lag die Annahme zugrunde, dass es den von den Spielautomaten Verführten gelingen könnte, trotz aller Zwanghaftigkeit ihres Tuns die Schutzfunktion eines Sperrsystems zu nutzen. Möglicherweise lag hier ein ähnliches Handlungsmodell zugrunde, mit dem bereits die Einführung einer Abstandsregelung zwischen Spielhallen plausibilisiert und begründet wurde: »Der sogenannte pathologische Spieler – man könnte auch sagen: der Spielsüchtige – soll, im wahrsten Sinne des Wortes einen Abstand zum Spiel bekommen« (Al-Wazir 2017, LT-HE, PlPr. 19/118, S. 7784). Dementsprechend wurde diesem Spielertyp zugetraut, sich zumindest temporär von dem ihm unterstellten Handlungszwang zu lösen und in der Folge eine »vernünftige« Entscheidung treffen zu können: nämlich sich freiwillig sperren zu lassen. Allerdings war vor der Einführung des Sperrsystems von politischer Seite gar nicht erwartet worden, dass in der Praxis in erster Linie die Möglichkeit der Eigensperre zum Tragen kommen würde. Erwartet wurde vielmehr vor allem die Nutzung der Option einer Fremdsperre der auffälligen Spieler.

»Als die Spielersperrsysteme entstanden, ging man davon aus, dass Sperren eher von anderen beantragt werden. Die klassische Situation – das sage ich

jetzt, weil der Kollege Merz gerade von Art. 3 des Grundgesetzes gesprochen hat—: Der Mann verspielt das Haushaltseinkommen, und die Frau beantragt, den Mann zu sperren, damit im nächsten Monat noch etwas zu essen da ist. So hat man sich das ursprünglich einmal gedacht. Wir stellen aber fest, dass die weit überwiegende Zahl der Spielersperrungen von den Spielern selbst beantragt wird. Sie sagen: »Wenn ich in Zukunft an dieser Spielhalle vorbeigehe und es dann doch nicht schaffe, am Eingang vorbeizukommen, möchte ich, dass ich aufgehalten werde.« Deswegen müssen wir dafür sorgen, dass solche Regelungen wirklich überall umgesetzt werden« (ebd. S. 7784f.).

Die Einführung des Instruments der Spielerselbstsperre stellte die betreffenden Spieler vor eine paradoxe Situation, wurde doch unterstellt, dass sie trotz ihrer Suchtproblematik in der Lage sind, ihr Spielverhalten selbstkritisch zu reflektieren. Auflösbar schien dieses Paradoxon in zeitlicher Hinsicht zu sein, denn zumindest in »lichten Momenten«, so die Annahme, sollte der Spieler zu eigenverantwortlichem Entscheidungsverhalten in der Lage sein. Allerdings sind die Grenzen dieser Präventionsarrangements kaum zu übersehen. So gilt es wissenschaftlich als gesichert, dass gesperrte und gefährdete Spieler in großer Zahl auf alternative Glücksspielangebote ausweichen (vgl. Lischer/Auerbach/Schwarz 2016). Da sich die Möglichkeit zur Spielersperre in Hessen nur auf das Landesgebiet bezog, boten sich räumliche Ausweichmöglichkeiten auch in den grenznahen Gebieten.

Umstritten in den Parlamentsdebatten war die Frage nach dem Modus der Aufhebung einer Spielersperre. Aus datenschutzrechtlicher Perspektive wurde die diesbezügliche Unbestimmtheit des Gesetzes moniert:

»Das Gesetz sagt nur, der Betroffene müsse durch Vorlage geeigneter Unterlagen nachweisen, dass der Sperrgrund entfallen sei. Ja, viel Vergnügen! Welche Unterlagen das sind, dazu sagt das Gesetz nichts. In der Begründung wird darauf hingewiesen, dass das auch medizinische oder suchtmmedizinische Gutachten sein könnten. Wenn sich der Gesetzgeber das so vorstellen sollte, dann sähen wir darin in der Tat einen unverhältnismäßigen Eingriff in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen. Es kann nicht angehen, dass die Betroffenen dazu veranlasst werden, einem Spielhallenbetreiber medizinische Gutachten mit hochsensiblen Daten vorzulegen, um den Nachweis zu erbringen, dass sie nicht mehr spielsüchtig sind« (Rydy 2017, LT-HE, WVA 19/48, S. 38).

Diese Einlassung ist insofern von Belang, da sie darauf aufmerksam machte, dass der Formulierung des Hessischen Spielhallengesetzes (zumindest implizit) eine bestimmte Auffassung über den Charakter von »Glücksspielsucht« zugrunde lag. Zum einen grenzte sich ein Gesetz, dass die Aufhebung einer spielsuchtbedingten Sperrung vorsah, von einem Verständnis ab, wonach Sucht als lebenslange Erkrankung begriffen werden muss (und damit ›unheilbar sei). Zum andern, falls es sich bei den »geeigneten Unterlagen« um Informationen zur finanziellen Situation des gesperrten Spielers handeln sollte, kommt hier ein recht einfaches Erkennungsschema und Verständnis zum Einsatz, wonach Sucht letztlich nichts anderes ist als eine Aktivität, für die jemand, gemessen an seinen finanziellen Verhältnissen, ›übermäßig‹ viel Geld verausgabt.

Auch in der parlamentarischen Debatte dominierte eine bestimmte Sichtweise in Bezug auf die ›problematischen‹ Spieler. Obwohl sich der wissenschaftliche Diskurs zum problematischen Glücksspiel durch unterschiedliche Positionen auszeichnet, hatte sich im Parlament sehr schnell die Rede von der »Sucht« und vom pathologischen Glücksspiel als einem eigenständigen Krankheitsbild durchsetzen können. Darauf wies auch einer der wissenschaftlichen Experten hin, der eine schriftliche Stellungnahme für die Anhörung im Innenausschuss des hessischen Landtages abgegeben hatte. Der Experte merkte an, dass das Verständnis von »Spielsucht«, das im Glücksspielurteil des Bundesverfassungsgerichts von 2006 (s. Kap. 3) seinen Niederschlag fand, in der Folgezeit maßgeblich die Verteilung von finanziellen Mitteln für die Erforschung und Bekämpfung des exzessiven Spielverhaltens beeinflusst habe.

»Nachdem damit gerichtlich eine noch umstrittene psychopathologische Diagnose zur Grundlage für den Umgang mit Glücksspielangeboten gemacht worden war, wurden von Toto/Lotto in hohem Maße Gelder für Forschung, Prävention und Therapie zur Verfügung gestellt. Dieser Geldstrom hatte zur Folge, dass sich innerhalb kurzer Zeit in Deutschland wesentlich mehr Glücksspiel-»Sucht«-Experten meldeten als in den Jahren zuvor. Die aktuelle Konsequenz ist, dass solchen Arbeitsgruppen Gelder zufließen, die von vornherein der Suchtdiagnose von Verhaltensexzessen, zumindest aber von pathologischem Glücksspiel zustimmen. Es wird nicht mehr erforscht, ob Verhaltensexzesse denn tatsächlich zu einem relevanten oder überwiegenden Anteil oder vollständig den Süchten zuzurechnen sind. Ergebnisoffene Ursachenforschung findet damit nicht mehr statt. Diese



Situation ist erstaunlich, da bei Sichtung der internationalen Forschungsliteratur zu pathologischem Glücksspielen zweifelsfrei deutlich wird, dass es ursächlich extrem heterogen ist« (Hand 2011, LT-HE, Ausschussvorlage INA 18/64, Teil 3, S. 98).

Dieser Experte, der zu den Vertretern des so genannten »Neurosenmodells« (in Abgrenzung zum »Suchtmodell«) zählt (s. Kap. 3), führte die Dominanz des Suchtmodells auf das erfolgreiche Wirken des »Fachverbands Glücksspiel-sucht« innerhalb der Deutschen Hauptstelle für Suchtfragen (DHS) zurück. Aus seiner Sicht sei es jedoch riskant, exzessiv Spielenden einer Suchttherapie zuzuführen, ohne vorher abzuklären, ob überhaupt eine Sucht vorliegt oder ob es sich beim exzessiven Spiel nicht vielmehr um ein Begleitsymptom handelt, dem unterschiedliche psychopathologische Störungen zugrunde liegen können. Allerdings schränkte er ein, das »eine qualifizierte und differenzierte psychopathologische Eignungsdiagnostik« nur bei »schweren Verlaufsformen problematischen und pathologischen Glücksspiels« von Nöten sei. Bei den weniger schweren Fällen seien dagegen »Möglichkeiten der Hilfestellung durch ein verständnisvolles soziales Umfeld oder Veränderungen in der Lebensführung hinreichend« (ebd.). Zu seiner Alternativdeutung gehörte es auch, exzessives Spielen nicht umstandslos als Krankheit zu interpretieren, sondern dieses Verhalten auch als mögliche Form einer »Selbst-Medikation« zu begreifen (ebd.).

Den Parlamentsmitgliedern wurde im Rahmen der Anhörung vor Augen geführt, dass innerhalb des wissenschaftlichen Diskurses noch immer konkurrierende Deutungen des exzessiven Spielverhaltens existierten. Deutlich wurde damit zugleich, dass innerhalb der Wissenschaft auch über die Ursachen dieser Form unerwünschten Verhaltens kein Konsens bestand. Der Rückgriff auf das gesundheitspolitische Deutungsmuster »Glücksspielsucht« im parlamentarischen Diskurs wurde dadurch aber nicht spürbar irritiert, da das Interesse an einer Auseinandersetzung mit wissenschaftlichen Kontroversen über die Ursachen exzessiven Spiels nicht sehr ausgeprägt war. Bei den Abgeordneten standen bei der Beurteilung »problematischen« und »krankhaften« Glücksspiels zählbare Kriterien hoch im Kurs. Dazu gehörten insbesondere statistische Angaben zu den finanziellen Verlusten der Spieler, bei deren Präsentation auf größtmögliche Präzision Wert gelegt wurde: »Aus der Suchtforschung gibt es dazu statistisches Material: 18.489.491,72 € werden in jedem Monat in hessischen Spielhallen verspielt. Das muss man sich

einmal vorstellen: mehr als 18 Millionen €« (Frömmrich 2012, LT-HE, PlPr. 18/111, S. 7663).

Die Empörung über die Höhe der finanziellen Verluste der Spieler kann als Ausdruck einer moralischen Verurteilung der Verausgabung von beträchtlichen finanziellen Mitteln für das kommerzielle Glücksspiel interpretiert werden. Dieser Einschätzung dürfte ein unausgesprochenes Ranking zwischen sinnvollen und weniger sinnvollen Formen der Geldverausgabung zugrunde gelegen haben. Auch in einschlägigen wissenschaftlichen Studien werden die finanziellen Verluste der Spieler zu den »sozialen Kosten« gerechnet (vgl. etwa Fiedler et al. 2018) und als Beleg für die »Sozialschädlichkeit« des Glücksspiels angeführt. Auch damit verbinden sich institutionalisierte Vorstellungen über ›normale‹ und ›richtige‹ und über ›deviante‹ und ›falsche‹ Konsumgewohnheiten.

#### 9.4 Legitimatorische Prämisse des Glücksspielangebots

Dass trotz aller gesundheitspolitischen, ökonomischen und moralischen Bedenken gegenüber den Gefahren des kommerziellen Automatenspiels auf ein Instrumentarium der sozialen Kontrolle, nicht aber auf ein Verbot dieser Form der riskanten Geldverausgabung gesetzt wurde, bedurfte einer legitimierenden Erklärung. Gerechtfertigt wurde die Glücksspielpolitik bis in die Gegenwart hinein vom Gesetzgeber, wie bereits mehrfach erwähnt, mit der Existenz eines sogenannten »natürlichen Spieltriebs« in der Bevölkerung. Diese grundlegende Annahme, mit der die Zulassung von kommerziellen Angeboten für ein prinzipiell als sozialschädlich eingestuftes Verhalten begründet wurde, ist in Parlamentsdebatten kaum einmal in Frage gestellt worden. Eine der wenigen Ausnahmen findet sich im Protokoll der öffentlichen Anhörung im Innenausschuss des Hessischen Landtags zu den beiden Gesetzentwürfen für ein Hessisches Spielhallengesetz.

Es war der Präsident der Psychotherapeutenkammer Hessen, der sich an einer Formulierung in § 1 des Spielhallengesetzes störte:

»Dieser ›natürliche Spieltrieb der Bevölkerung‹ ist auch heute immer wieder zitiert worden. Mich beschleicht ein gewisses Unbehagen, wenn er in diesem Zusammenhang zitiert wird. Ich denke an die im Englischen übliche Unterscheidung zwischen playing und gaming bzw. gambling. Ich würde sagen: Playing ist das, was z.B. der Kinderarzt und Psychoanalytiker Winnicott

meint, wenn er in seinem Buch vom Spiel zur Kreativität spricht. Damit ist eine ganz bestimmte Art von Spiel gemeint. Das ist ein Spiel, das Möglichkeitsräume zulässt, das im, wie er sagt, intermediären Bereich ist, was zwischen innerer und äußerer Realität angesiedelt ist. Wenn ich mir das Automaten-spiel anschau, kann ich mir nicht vorstellen, dass es sich in diesem Sinne um playing handelt. Es wird wohl doch mehr das gaming oder gambling sein. Wie weit hier bei den Nutzern von einer Förderung der Kreativität die Rede sein kann, das möchte ich doch sehr infrage stellen. Die Kreativität der Automatenentwickler und der Spielindustrie wird sicher gefördert, weil – das wurde schon erwähnt – immer wieder neue Geräte entwickelt werden. Aber die Möglichkeitsräume der Spielenden selbst werden sicher nicht gefördert, sondern definitiv eingeschränkt, sodass ich finde, die Bezugnahme auf den natürlichen Spieltrieb der Bevölkerung auch noch ubiquitär und für alle sollte man besser lassen« (Krieger 2012, LT-HE, INA 18/73, S. 43).

Ungeachtet dessen, wie viel Kreativität ein Automaten-spieler bei seinem Spiel nun entwickeln kann oder auch nicht, und ungeachtet seiner wissenschaftlichen Brauchbarkeit oder Unbrauchbarkeit, würde mit dem Verzicht auf die Bezugnahme auf einen »natürlichen Spieltrieb« eine der zentralen Säulen für die Legitimierung des staatlich regulierten Glücksspiels verschwinden.

## 9.5 Soziale Kontrolle des Automaten-spiels

Die Einführung einer landesweiten elektronischen Sperrdatei kann als Bestandteil eines umfassenderen staatlichen Kontroll- und Überwachungssystems verstanden werden, das durch den Verweis auf die Notwendigkeit von Spielsuchtprävention begründet wurde. Der Diskurs zur Entwicklung und Durchsetzung von Präventionsmaßnahmen beim kommerziellen Glücksspiel zielte aber nicht allein auf das System von Spielersperren. Außerdem beschränkte er sich nicht allein auf diejenigen Spieler, denen attestiert wurde, zur problematischen Spezies von Spielern anzugehören. Auch den als unproblematisch geltenden Spielern wurden gewisse Unannehmlichkeiten in Aussicht gestellt. Im Interesse des Spielerschutzes, so die implizite Botschaft, müssen »Opfer« auch von eigentlich Nicht-Betroffenen gebracht werden. »Zum Schutz der Spielsüchtigen und insbesondere der Jugendlichen müssen auch diejenigen Kundinnen und Kunden Einschränkungen hinneh-

men, die nicht von der Spielsucht betroffen sind« (Klose 2017, LT-HE, PlPr. 19/110, S. 7787).

Zu diesen »Einschränkungen« gehörte nicht nur die obligatorische Identitätskontrolle beim Betreten der Spielhalle (und damit das Ende des anonymen Spielhallenbesuchs), die eine notwendige Voraussetzung für das Funktionieren einer spielhallenübergreifenden Sperrdatei ist. Die Diskussion zur Regulierung von Spielhallen beschäftigte sich auch mit Formen der optisch-elektronischen Überwachung. Die im Hessischen Spielhallengesetz verankerte Videoüberwachung betraf nicht nur die Eingänge und Kassenräume, sondern auch die Spielräume. In §7 des Hessischen Spielhallengesetzes heißt es:

»Zum Zwecke der Zutrittskontrolle, der Verhinderung, Aufdeckung und Verfolgung von Straftaten und der Sicherung des Vertrauens der Öffentlichkeit in ein ordnungsgemäßes Spiel ist die Erlaubnisinhaberin oder der Erlaubnisinhaber verpflichtet, die Eingänge, die Kassenräume und die Spielräume (Raumüberwachung) mit optisch-elektronischen Einrichtungen zu überwachen (Videoüberwachung)«.

Ein konkurrierender Gesetzesvorschlag sah darüber hinausgehend auch die Überwachung der Spielautomaten (Spielüberwachung) selbst vor (vgl. LT-HE, Drs. 18/3965). Dieser Vorschlag lud dazu ein, das im Deutungsmuster »Selbstführung« verankerte Freund-Feind-Schema zu mobilisieren:

»Ausufernde und grundlose Überwachung unbescholtener Bürger ist mit uns nicht zu machen, auch nicht unter dem Deckmäntelchen der Bekämpfung von Spielsucht. [...] Das Schmankerl dabei ist, die GRÜNEN sehen auch noch eine Spielüberwachung vor, also nicht nur eine Überwachung des gesamten Bereichs, sondern jeder einzelne Spieler, der an einem Automaten spielt, soll bei seinem Spiel aufgezeichnet werden. [...] [D]as ist ohne Augenmaß, das ist maßlos, das ist grüne Regulierungs- und Überwachungswut auf Kosten der Freiheitsrechte unbescholtener Bürger« (Greilich 2012, LT-HE, PlPr. 18/96, S. 6645f).

In Bezug auf den Umfang der Videoüberwachung standen sich also zwei Positionen gegenüber. Die eine berief sich auf das Deutungsmuster »Selbstbestimmung« und hielt den Einsatz dieses optisch-technologischen Kontrollinstruments in Spielhallen nur dann für akzeptabel, wenn sie der Prävention und Aufklärung krimineller Aktivitäten dienen sollte. Die anderen stellten dagegen das gesundheitspolitische Problemmuster »Spielsucht« in den Vordergrund, weil sie in der Videoüberwachung und der damit möglichen Kon-

trolle des individuellen Spielverhaltens eine Möglichkeit der Suchtprävention sahen. Diese Position implizierte jedoch zugleich, dass jeder Besucher und jede Besucherin einer Spielhalle als ein potentieller Spielsüchtiger adressiert wurde.

Auch der in der parlamentarischen Anhörung eingeladene Experte für Datenschutz nahm eine Gewichtung zwischen den Deutungsmustern »Spielsucht« und »Selbstführung« vor. Aus seiner Sicht galten Videoaufzeichnungen prinzipiell als ein erheblicher Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der Spieler, der nicht umstandslos durch den Verweis auf gesundheitspolitische Ziele legitimierbar ist: »Suchtbekämpfung rechtfertigt nicht alles. Videoüberwachung ist ein nicht nur nach der Rechtsprechung anerkannter, sondern auch nach der Gesetzesgrundlage massiver Eingriff in die Grundrechte der Spieler. Es sind nur zum geringen Teil suchtgefährdete Spieler. Die werden alle videoüberwacht« (Rydz 2012, LT-HE, INA 18/73, S. 38).

Aus diesem Tatbestand wurde jedoch nicht ein Verzicht auf eine umfassende Form der Videoüberwachung abgeleitet. Angemahnt wurde lediglich eine angemessen kurze Speicherfrist für Videoaufzeichnungen. Neben der Video-Überwachung gewann in der Diskussion über geeignete Präventionsmaßnahmen mit der personalisierten bzw. der spielformübergreifenden Spielerkarte (s. Kap. 7). noch ein weiteres Instrument an Bedeutung, mit dem das individuelle Verhalten der Spieler an Geldspielautomaten einer externen Kontrolle unterworfen werden kann.

»Ich denke, das Sinnvollste wäre die Einführung einer personengebundenen Spielerkarte – das ist unter Suchtexperten eindeutig. In Schweden hat man eine Spielerkarte. Jeder darf nur dann spielen, wenn er diese Spielerkarte benutzt. Er kann sich selbst auf dieser Spielerkarte Limits setzen. Er kann sich anhand dieser Spielerkarte für eine bestimmte Zeit sperren lassen. Er kann sehen, was er in letzter Zeit verloren hat, wie oft er gespielt hat, er sieht seine Spielhistorie« (Becker 2017, LT-HE, WVA 19/48, S. 22).

Die potentielle Funktionalität einer individuellen Spielerkarte kann allerdings über die beschriebene Informations- und Sperrmöglichkeit hinausgehen. Praktikabel und in einzelnen Ländern bereits umgesetzt ist auch die gesetzliche Festlegung einer Einsatzbegrenzung. Dabei handelt es sich »um bestimmte, gesetzlich vorgegebene Maximalbeträge, die ein Spieler im Monat verspielen darf. Da er nur mit der Spielerkarte spielen kann, kann genau nachverfolgt werden, wie viel er verspielt hat« (ebd.). Derartige Regelungen greifen tief in das Handeln der an Glücksspielen teilnehmenden Personen

ein. Dass es vergleichbare Überlegungen über Restriktionen bei anderen Konsumaktivitäten, die ebenfalls mit finanziellen und/oder gesundheitlichen Risiken verbunden sind, nicht gibt, verweist sehr nachdrücklich auf die Sonderstellung kommerzieller Glücksspielangebote im politischen Diskurs.

## 9.6 Selbstsperre statt Fremdsperre

Im parlamentarischen (und im öffentlichen) Diskurs zum Glücksspiel und seiner Regulierung haben der Präventionsgedanke und damit die Responsibilisierung der Spieler nebst Verantwortungsaktivierung der Glücksspielanbieter in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Neben der Informationspflicht über die Gefährlichkeit des Glücksspiels war es insbesondere die Institutionalisierung der Möglichkeit von Fremd- und Eigensperren, die in den Vordergrund des Diskurses über die staatlich verordnete Spielsuchtprävention gerückt wurde. Bemerkenswert war vor allem, dass mit dem ersten Glücksspieländerungsvertrag von 2012 ein Entscheidungskriterium bei der Beurteilung von Suchtverhalten eingeführt wurde, das sich an den finanziellen Möglichkeiten der Spieler orientierte. Es ging also nicht mehr allein um ein psychopathologisches Phänomen, sondern wesentlich darum, in welchem Verhältnis die Einnahmen eines Spielers zu seinen Ausgaben für die Teilnahme an einem Glücksspiel stehen. Anhand dieses quantitativen Kriteriums konnte nunmehr identisches Glücksspielverhalten völlig unterschiedlich bewertet werden. Was in einem Fall als Indikator eines problematischen Spielverhaltens galt, konnte im anderen Fall als völlig unbedenklich angesehen werden. Indem die finanzielle Grundausstattung und somit die Zahlungsfähigkeit der Spieler zur Grundlage einer Verhaltensbeurteilung herangezogen wurde, verlor die absolute Höhe von Spielverlusten an Bedeutung. Damit kam zum einen ein an sozialer Ungleichheit orientiertes Kriterium zum Tragen, denn vor allem diejenigen Teile der Bevölkerung gerieten in den Fokus einer möglichen Suchtzuschreibung, deren monetäre Spielräume vergleichsweise gering wa-

ren.<sup>3</sup> Zum andern wurde die Fähigkeit hervorgehoben und gefordert, »verantwortungsvoll« mit seinen finanziellen Ressourcen umzugehen. Und ganz offensichtlich sah sich der Staat zunehmend dazu genötigt, die Wirksamkeit dieser Entscheidungsfähigkeit flächendeckend unter Kontrolle zu nehmen.

Die vorgeschlagenen Präventions- und Kontrollmaßnahmen lassen sich in zweierlei Hinsicht unterscheiden. Eine erste Differenz besteht darin, ob sie sich direkt auf den einzelnen Spieler beziehen oder ob sie die Angebotsseite des kommerziellen Glücksspiels fokussieren. Oder anders formuliert: während *subjektbezogene Prävention* Möglichkeitsräume für die Spieler zur individuellen Regulierung ihres Spielverhaltens errichten, bezieht sich *kontextbezogene Prävention* auf die externen Bedingungen des exzessiven Glücksspiels. Eine zweite Unterscheidung betrifft die Verbindlichkeit der Maßnahmen: basieren sie auf Freiwilligkeit oder haben sie obligatorischen bzw. zwanghaften Charakter.

Von den subjektbezogenen Maßnahmen fand in jüngerer Zeit das Instrument der Spielersperre die größte diskursive Beachtung. Hier entbrannte eine Auseinandersetzung vor allem über die Rechtmäßigkeit, aber auch über die Praktikabilität von Fremdsperren. Die Diskursposition, die sich das Deutungsmuster *Selbstführung* zu Eigen gemacht hatte, konnte sich bei der Formulierung des Gesetzes zwar nicht durchsetzen. Erste empirische Rückmeldungen zur Umsetzung dieses Instruments stützen allerdings die Vermutung, dass in der Praxis nur selten von dieser Maßnahme überhaupt Gebrauch gemacht wurde. Vieles spricht dafür, dass hier tatsächlich ein Rahmen geschaffen wurde, den viele Spieler zur freiwilligen Selbstkontrolle genutzt haben. Dass sich Parlamentsmitglieder von der Nutzung dieses Möglichkeitsraums überrascht zeigten, deutet darauf hin, dass hinter dem Angebot zur Schaffung dieser Option kein vorbehaltloses Vertrauen in die Idee »mündiger Subjektivität« bestand. Oder anders formuliert: Von politischer Seite wurde unterschätzt, wie weit die gesellschaftliche Aufforderung zur Selbstführung bereits von den Spielern verinnerlicht worden ist. Eher dominierte wohl die Auffassung, es bedürfte wirksamer disziplinarischer Praktiken. Diese Ansicht

---

3 Im Anschluss an Skeggs (1997) weist Reith (2018: 5) darauf hin, dass dieser sozioökonomische Zusammenhang keine neuartige Erscheinung ist: »Die Konsumpraktiken der Armen, die durch ihr Aussehen, ihre Ernährung und ihre alltäglichen Vergnügungen sichtbar werden, sind immer wieder wegen ihres gefährlichen oder riskanten Potentials, ihrer Gesundheitsgefahren, ihres Übermaßes und ihres schlechten Geschmacks kritisiert worden« (eigene Übersetzung, G.M.).

dürfte auch hinter der Forderung nach Sozialkonzepten in den Spielhallen gestanden haben, sahen diese doch vor, das Spielhallenpersonal zu einem zentralen Akteur bei der Kontrolle auffälliger Spieler zu machen.

Welche Kontrollideen hinter der (möglichen) Einführung der personalisierten Spielerkarte stehen, hängt entscheidend von der konkreten Form ihrer Umsetzung ab. Hier ist sowohl ein Modus der Selbstkontrolle denkbar wie auch ein Modus der Fremdkontrolle. Im ersten Fall würden die Spieler aufgrund der ihnen zur Verfügung stehenden Daten zu ihrem Spielverhalten eigenständig über das weitere Vorgehen entscheiden. Im zweiten Fall wären externe Vorgaben (wie etwa die Bestimmung eines Einsatzlimits) die maßgebliche Größe, bei deren Erreichen bestimmte Zwangsmaßnahmen (wie etwa temporäre Spielsperren) automatisch erfolgen könnten. Während das erste Arrangement den Spielern einen Rahmen zur Verfügung stellt, in denen sie ihr Spielhandeln selbst regulieren, wird im zweiten Arrangement den Spielern die Eigenverantwortung für ihr Handeln und dessen Folgen in gewissem Umfang abgenommen.

Bedeutsam ist schließlich noch der Umstand, dass sich die entsprechenden Kontrollinstrumente nicht allein auf diejenigen Spieler fokussierten, die das unerwünschte (Sucht-)Verhalten bereits gezeigt haben. Es entsprach der präventiven Logik, auch diejenigen in den Blick zu nehmen, deren Verhalten zwar (noch) unproblematisch war, es aber in Zukunft werden *könnte* (vgl. Schmidt-Semisch 2016: 848). Die vom Gesetzgeber angestrebte Form der Suchtprävention tendierte somit dazu, nicht bei der Bestimmung von Suchtverhalten stehen zu bleiben, sondern »explizit den Bereich der ›Nicht-Sucht« mit zu erfassen (ebd.). Spieler, die das unerwünschte Verhalten noch gar nicht gezeigt haben, sollten gleichwohl demselben Kontrollregime unterworfen werden wie die problematischen Spieler.

Es ist absehbar, dass sich auch in Bezug auf dieses Regulierungsfeld eine Diskursposition, die sich auf das Deutungsmuster »Fremdkontrolle« und eine Diskursposition, die sich auf das Deutungsmuster »Selbstbestimmung« bezieht, gegenüberstehen werden. Die mögliche Option der staatlichen Erfassung der Glücksspielausgaben jedes Bürgers, und zwar auch ohne Indikation auf »Spielsucht«, ist zwar vor allem für den landbasierten Glücksspielsektor technologisch anspruchsvoll, aber auch dort nicht unmöglich. Einfacher dürfte es sein, den Bereich des Online-Glücksspiels umfassend zu kontrollieren und etwa gesetzliche Vorschriften zur Limitierung von Spieleinsätzen wirksam umzusetzen (s. Kap. 10). Deklarieren kann ein derartiges Vorgehen als Beitrag zur frühzeitigen Spielsuchtprävention. Wohin die Reise ge-



hen könnte, zeigt exemplarisch die Antwort der Berliner Senatsverwaltung für Inneres und Sport auf die schriftliche Anfrage vom 8. August 2019 zum Thema »Bürgerliche Freiheiten in der Glücksspielregulierung«: »Der Vorteil effektiver Limitierungen besteht nach Ansicht des Senats in einem wichtigen Beitrag zur frühzeitigen Spielsuchtprävention, durch den schon dem Entstehen von »Spielsuchtindikationen« vorgebeugt werden kann« (AH-Berlin, Drs. 18/20496).

## 10. Resümee und Ausblick: Auf dem Weg zur fürsorglichen Totalüberwachung des kommerziellen Glücksspiels?

---

*FR:* »Sehr günstig ist bei ihnen nicht nur Fleisch, sondern auch Alkohol. An den Penny-Kassen sieht man zu fast jeder Tageszeit Menschen, die offensichtlich ein Alkoholproblem haben, die kaufen dann acht Dosen Bier, zwei Schnaps und ein bisschen Brot. Adressieren Sie diese Kunden mit dem zum Teil sehr billigen Alkohol gezielt?«

*Magel:* »Wir sind für alle Menschen da, die in der Umgebung einer Penny-Filiale wohnen, dazu gehören die Gesundheitsbewussten genauso wie alle anderen. Wir sehen es nicht als unsere Aufgabe an, die Kunden zu erziehen. Wo sollten wir da anfangen oder aufhören!«

*FR:* »Es geht mir auch nicht um Erziehung, sondern um Mitmenschlichkeit oder die Frage, inwieweit es moralisch ist, mit kranken Menschen Geschäfte zu machen.«

*Magel:* »Was sollen wir tun? Überhaupt keinen Alkohol mehr verkaufen? Wir können die Menschen an der Kasse nicht nach ihrem Gesundheitszustand befragen. Ich glaube, damit würden wir Grenzen überschreiten. Wir mutieren nicht zum Überwachungsdiscounter.«

*(Frankfurter Rundschau v. 19.2.2020, S. 17)*

Was hier Stefan Magel, Geschäftsführer des Lebensmitteldiscounters Penny, der in Deutschland knapp 2200 Filialen betreibt, als unzumutbare Grenzüberschreitung markiert, nämlich die Überwachung eines potenziell riskanten Konsumverhaltens seiner Kundschaft, könnte für das (legale)

kommerzielle Glücksspiel (insbesondere für das einschlägige Angebot im Internet) in absehbarer Zeit zum Normalfall werden. Das ist zumindest dann zu erwarten, wenn der zwischen den Bundesländern ausgehandelte und im Juli 2021 in Kraft getretene neue Glücksspielstaatsvertrag wie geplant seine Wirksamkeit entfalten sollte. Vorgesehen ist nämlich die Implementierung eines Computersystems, das gewährleisten soll, dass Spieler im Internet nicht mehr als 1000 Euro pro Monat bei den als Glücksspiel deklarierten Angeboten einzahlen können.<sup>1</sup> Dieses Limit soll anbieterübergreifend gelten und alle Spielformen umfassen von den Sport- und Pferdewetten über die Online-Kasinos bis hin zum Lotto. Gesetzlich verankert ist im »Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland« außerdem die Verpflichtung von Glücksspielanbietern, »ein auf wissenschaftlichen Erkenntnissen beruhendes, auf Algorithmen basierendes automatisiertes System zur Früherkennung von glücksspielsuchtgefährdeten Spielern und von Glücksspielsucht« einzusetzen. Vorgesehen ist weiterhin die Unterhaltung eines zentralen, spielformübergreifenden Spielersperrsystems. Die Forderung nach dem Einsatz dieser Kontrollinstrumente kennzeichnet den aktuellen Glücksspieldiskurs, der den Weg in Richtung eines umfassenden »Überwachungskasinos« bahnen könnte.

Im Folgenden werden die in den Kapiteln 4 bis 9 untersuchten Etappen des parlamentarischen Glücksspiel(sucht-)diskurses resümiert, die diesem Stand der Dinge vorausgegangen sind. Anschließend werden zentrale Deutungsmuster und Problembeschreibungen der beiden konkurrierenden Diskurspositionen rekapituliert, die das (vorläufige) Ende der beiden rekonstruierten parlamentarischen Diskursstränge zum Glücksspielwesen markieren. Abschließend wird die Frage diskutiert, wie die Konjunktur des Glücksspieldiskurses und die Wendungen, die er genommen hat, erklärt werden können.

---

1 Allerdings werden Glücksspielelemente, die in Computerspielen und Apps integriert sind, vom geplanten Glücksspielstaatsvertrag nicht erfasst (vgl. etwa die von Jan Böhmmermann in seiner TV-Show »Neo Magazin Royale« losgetretene Debatte zur glücksspielaffinen App »Coin Master«). Dass die einstmals vorhandene kulturelle Grenze zwischen Glücksspiel und den als unbedenklich und harmlos geltenden Formen des Spiels tendenziell verwischt wird (vgl. Fiedler/Ante/Steinmetz 2018 sowie die Spezialausgabe des »Journal of Consumer Culture« zum Thema »The Gambification of Digital Games« vom März 2021), findet also (noch) keine gesetzliche Berücksichtigung.

## 10.1 Entwicklungslinien und Etappen im parlamentarischen Glücksspieldiskurs

Das Diskursfeld »Glücksspiel« war in den Landesparlamenten und im deutschen Bundestag schon frühzeitig von einer post-prohibitiven Ausrichtung geprägt. Allerdings hat es immer wieder Gegenbewegungen gegeben, die sich für Verbote oder zumindest für mehr oder weniger strikte Beschränkungen des einschlägigen Glücksspielangebots ausgesprochen haben. Die daraus resultierenden Auseinandersetzungen bewegten sich meist im Rahmen von bipolaren Interessenkonstellationen. Gegenstand der vorliegenden Untersuchung war die Rekonstruktion des parlamentarischen Glücksspieldiskurses anhand von wichtigen Debatten, in deren Zentrum jeweils eine ganz bestimmte Problemstellung stand, die wiederum eng mit einer bestimmten Variante des Glücksspiels verknüpft war (s. Abb. 6): (1.) eine Debatte um die *Konzessionierung von Spielbanken* in den 1950ern und den frühen 1960er Jahren sowie noch einmal zwischen dem Ende der 1960er und dem Anfang der 1970er Jahre; (2.) eine erste *Spielhallendebatte*, die Mitte der 1980er Jahre einsetzte und in der das Problemmuster »Glücksspielsucht« erstmals eine zentrale Rolle einnahm; (3.) eine Debatte um den Fortbestand des *staatlichen Glücksspielmonopols*, die ab 2006 eine enorme Dynamik gewann und ihren Ausgang auf dem Gebiet der Sportwetten nahm; (4.) eine neuerliche Debatte zur *Regulierung des gewerblichen Automatenspiels*; (5.) eine Debatte über die *Liberalisierung des Glücksspielangebots auf Internetplattformen*; und schließlich (6.) eine Debatte um »neue« Formen des *präventiven Spielerschutzes*.

Mit der Darstellung dieser Abfolge von zentralen Debatten geht nicht der Anspruch einher, ein vollständiges Bild aller jemals in den verschiedenen Landesparlamenten und im Bundestag geführten Diskussionen nachzuzeichnen, die sich mit dem Thema Glücksspiel und »Glücksspielsucht« beschäftigt haben. Der Glücksspieldiskurs in Deutschland weist zweifellos noch weitere Schwerpunkte und Verästelungen auf, die hier nicht berücksichtigt sind. Gleichwohl dürfte es nicht abwegig zu sein, die Existenz einer sich im Zeitverlauf stets reproduzierenden bipolaren Diskurskonstellation zu behaupten. Dieses stilprägende Muster besteht aus einem »glücksspielkritischen« und einem »glücksspielaffinen« Diskursstrang. Der glücksspielkritische Strang, der vor allem die (unterschiedlichen) Gefährdungspotentiale des kommerziellen Glücksspiels betont, wird hier als *Gefährungsdiskurs* bezeichnet. Der glücksspielaffine Strang, der die einschlägigen Glücksspielangebote als ein normales Konsumgut definiert und sich auf die Verteidigung der

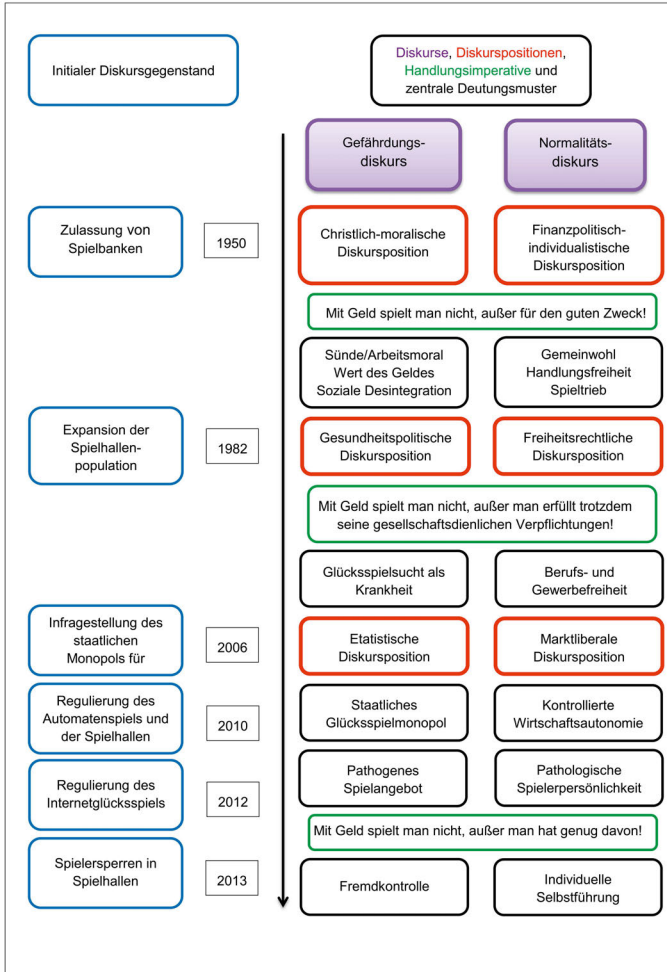
mit Produktion und Nutzung dieses Angebots verbundenen Freiheitsrechte konzentriert, wird *Normalitätsdiskurs* genannt. Innerhalb dieser beiden konkurrierenden Diskursstränge haben sich im Zeitverlauf aufeinanderfolgende, aber nur zum Teil aufeinander aufbauende Diskurspositionen herausgebildet, die sich durch spezifische Deutungsmuster, Narrative und Problembeschreibungen auszeichnen. Insgesamt konnten in den beiden Diskurssträngen jeweils drei unterschiedliche Diskurspositionen identifiziert werden. Diese Diskurspositionen dominieren den jeweiligen Diskursstrang in einem bestimmten Zeitraum und verfügen über spezifische Referenzpunkte. Einzelne Bestandteile von früheren Diskurspositionen finden sich freilich auch in späteren Varianten wieder, manche sind hingegen in den Hintergrund getreten oder verschwunden. Trotz dieser Veränderungen blieb der ›Kernbestand‹ des jeweiligen Diskursstranges konstant. Es wurden also entweder die Gefährdungen des Glücksspiels einerseits oder die Normalität und die positiven Effekte der (liberalisierten) Glücksspielmärkte andererseits hervorgehoben.

Die Konstante des *Gefährdungsdiskurses*, in relativer Unabhängigkeit von den jeweils konkret behandelten Gefährdungsobjekten, ob es sich nun um die tradierten Strukturen der Innenstädte, um die Gesundheit der Bevölkerung oder um das staatliche Glücksspielmonopol handelte, bestand in der Ablehnung einer weiteren Universalisierung der Marktlogik durch die Liberalisierung des Glücksspielrechts. Im Kontrast dazu vertraute der *Normalitätsdiskurs* auf die wohlfahrtssteigernden Fähigkeiten des privaten Unternehmertums sowie des Marktes, der zwar den Raum für individuelle und gewerbliche Freiheiten bieten, gleichwohl aber nicht ohne Einbettung in einen institutionellen Rahmen bleiben sollte, der vom Staat vorzugeben war (s. Kap. 6).

Unbeschadet dieser sich durchhaltenden Frontstellung zwischen *Gefährdungsdiskurs* und *Normalitätsdiskurs* haben sich im Zeitverlauf auch bestimmte Überschneidungen zwischen den beiden Diskurssträngen ergeben. So wurden etwa im Rahmen des *Gefährdungsdiskurses* die Stimmen, die nach strikten Glücksspielverboten riefen, im Zeitverlauf immer leiser. Analog dazu wurden im *Normalitätsdiskurs* die mit dem kommerziellen Glücksspiel einhergehenden Gefährdungen nicht mehr in Abrede gestellt. Nichtsdestotrotz bestanden zwischen den beiden Diskurssträngen weiterhin mehr oder weniger gravierende Unterschiede und Streitpunkte. Dies betraf insbesondere die Frage nach den Ursachen, dem Verbreitungsgrad und den Bewältigungsstrategien von »Glücksspielsucht« sowie nach der wirkungsvollsten Form der Glücks-

spielregulierung und angemessener Modi der Überwachung und Kontrolle der Glücksspieler.

Abb. 6: Etappen im parlamentarischen Glücksspieldiskurs



Quelle: Eigene Darstellung

Aus dieser Konstellation resultierten Ambivalenzen bei den Plänen zur Regulierung des kommerziellen Glücksspiels. Über einen längeren Zeitraum hinweg dominierte eine Tendenz zur Permissivität, auch wenn dabei nicht der Verzicht auf staatliche Kontrolle angestrebt wurde. Diese Entwicklungs-

richtung wurde abgelöst von einer Konstellation, die durch das Nebeneinander von permissiven und restriktiven Strategien bestimmt war. Permissivität spiegelte sich etwa wider in der Zulassung von privaten Glücksspielanbietern im Internet. Restriktiven Strategien sah und sieht sich dagegen das stationäre Spielhallengeschäft gegenüber, das immer stärker ausgedünnt werden soll. Beide Tendenzen der Regulierung wurden begleitet von der Propagierung neuer Formen sozialer Kontrolle der Glücksspielpopulation.

### 10.1.1 Christlich-moralische vs. finanzpolitisch-individualistische Diskursposition

Schon bald nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs wurden in den parlamentarischen Debatten um die Zulassung von Spielbanken in Bayern zwei Diskurspositionen sichtbar: eine *christlich-moralische* und eine *finanzpolitisch-individualistische*. Die Befürworter einer staatlichen Konzessionierung von Spielbanken beriefen sich bei ihrer Argumentation auf einen sogenannten »natürlichen Spieltrieb«, der der Bevölkerung zu eigen sei und der sich durch Verbote nicht unterdrücken, sondern bestenfalls durch staatliche Regulierung einhegen lasse (»gespielt wird immer«). Dergestalt wurde der *finanzpolitisch-individualistischen* Diskursposition ein theoretisches Konstrukt zugrunde gelegt, das als empirische Realität und Bestandteil der gesellschaftlichen Normalität ausgegeben wurde. Aufbauend auf dieser Grundannahme führten die Spielbankenbefürworter die aus einer Konzessionierung resultierenden zusätzlichen Mittel für den öffentlichen Wohnungsbau und eine zu erwartende Belebung des Fremdenverkehrs ins Feld. Zugleich wurde auf das Recht des Einzelnen verwiesen, über die Verwendung seines Geldes frei entscheiden zu können. Gegen diese *finanzpolitisch-individualistische* Diskursposition, die am Beginn des *Normalitätsdiskurses* stand, wurden vorwiegend moralische Bedenken ins Feld geführt. Diese Bedenken speisten sich zum einen aus dem prä-reformatorischen Katholizismus, der das Glücksspiel als Werk des Teufels ansah und ihm eine dämonische Kraft zusprach, die die Teilnehmenden am Glücksspiel unweigerlich ins soziale Elend stürzt (Binde 2007). Zum anderen erfolgte eine Ablehnung der Konzessionierung von Spielbanken vor dem Hintergrund der arbeitsethischen Vorstellungen des asketischen Protestantismus. Der Haupteinwand bezog sich auf eine mögliche Gefährdung der Arbeitsmoral durch das kommerzielle Glücksspiel und eine Bedrohung des gesellschaftlichen Zusammenhalts aufgrund der Sichtbarmachung sozialer Unterschiede durch Formen des demonstrativen Glücksspielkonsums. Vor

allem die Aussicht auf anstrengungslose Gewinne durch die Teilnahme am Glücksspiel galt als systemgefährdend. Konnte diese *christlich-moralische* Diskursposition zunächst noch das Handeln der Parlamentsmehrheit in Bayern bestimmen, setzten sich sehr bald die Argumente der *finanzpolitisch-individualistischen* Diskursposition durch. Das staatliche Interesse an zusätzlichen Einnahmequellen zur Förderung gemeinnütziger Ziele ließ moralische Bedenken in den Hintergrund treten. Insofern wurde in dieser Phase der Imperativ »Mit Geld spielt man nicht!« um den Zusatz »außer für den guten Zweck« erweitert und damit entscheidend relativiert.

### 10.1.2 Gesundheitspolitische vs. freiheitsrechtliche Diskursposition

Der parlamentarische Glücksspieldiskurs wurde seit Mitte der 1980er Jahre maßgeblich durch das Aufkommen des Problemmusters »Glücksspielsucht« geprägt. Die am Beispiel des Automatenspiels formulierte These des pathologischen Spielens fand, befeuert durch einschlägige Artikel in auflagenstarken Publikumszeitschriften, rasch Resonanz in verschiedenen Landtagen (s. Kap. 5). Allerdings hatte diese auf psychologische Befunde gestützte *gesundheitspolitische* Diskursposition, die einen neuen Teil des *Gefährdungsdiskurses* repräsentierte, einen städteplanerischen Vorläufer. Die rapide Ausbreitung von Spielhallen (und Spielautomaten), die seit Ende der 1970er Jahre in vielen Städten zu beobachten war, stand im Gegensatz zum vorherrschenden Leitbild einer lebendigen und attraktiven Innenstadt und löste zunächst eine städtebauliche Debatte aus, in der gesellschaftliches und ökonomisches Unbehagen an den innerstädtischen Strukturveränderungen zum Ausdruck kamen. Aufgrund der Grundrechte der Berufs- und der Gewerbefreiheit konnten Spielhallen allerdings nicht einfach verboten werden. Auch ein auf baurechtliche Richtlinien gestütztes Vorgehen erwies sich oftmals als kompliziert und vielerorts als schwierig umsetzbar. Mit dem Bezug auf die Bekämpfung der Spielsucht ließen sich hingegen restriktive Maßnahmen gegen Spielhallen plausibler legitimieren (etwa die Anhebung der Vergnügungssteuer). Somit erfolgte bereits hier eine Instrumentalisierung des Problemmusters »Glücksspielsucht«.

Im Grunde genommen hat in den Parlamenten keine nennenswerte Auseinandersetzung um den Begriff der »Glücksspielsucht« stattgefunden. In verschiedenen parlamentarischen Anhörungen seit Ende der 1980er Jahre wurden die Abgeordneten zwar mit den innerwissenschaftlichen



Kontroversen über die Angemessenheit des Suchtbegriffs konfrontiert. Dabei präsentierten einige Experten suchtkonträre Deutungen, wonach das exzessive Spielen nicht als eigenständiges Krankheitsbild zu verstehen sei, sondern vielmehr als Symptom einer anderen psychischen Erkrankung. Allerdings blieben alternativen Sichtweisen im parlamentarischen Diskurs relativ einflusslos. Das vorherrschende Deutungsmuster »Geldspielsucht« wurde dagegen nicht zuletzt durch die einschlägigen empirischen Prävalenzstudien verfestigt (s. Kap. 3).

Zwar gab es im Rahmen der *freiheitsrechtlichen* Diskursposition anfangs noch den Versuch, das soziale Problem nicht *in der* »vermeintlichen Spielsucht«, sondern in der Bedrohung der Freiheitsrechte *durch* den Glücksspiel-suchtdiskurs zu verorten. Dabei spielten die Argumente der individuellen Selbstbestimmung und der Freiheit bei der Wahrnehmung von legalen Konsumangeboten gegenüber den Verbotswünschen, die insbesondere den suchttherapeutischen Akteuren unterstellt wurden, eine prominente Rolle. Mit Hilfe des »Freiheitsvokabulars« (Dellwing 2010) wurde die Einengung des Raumes der Normalität angeprangert. Die Teilnahme am Glücksspiel wurde als normale Freizeitbeschäftigung definiert, auf die der Staat nicht mit prohibitiven Maßnahmen einwirken solle. Zugleich wurde es abgelehnt, dem Phänomen der »Glücksspielsucht« angesichts des ubiquitären Gebrauchs des Suchtbegriffs für viele andere gesellschaftliche Aktivitäten einen besonderen Stellenwert einzuräumen. Ein bestimmtes Maß an glücksspielbezogenen Problemen galt vielmehr als ein normales Phänomen. Aber auch im Rahmen der *freiheitsrechtlichen* Diskursposition, die das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit und der Berufs- und Gewerbefreiheit in den Vordergrund stellte, fand der Begriff der »Glücksspielsucht« nach anfänglicher Kritik zunehmend Akzeptanz.

Der Suchtbegriff hat somit recht schnell und gegen nur relativ geringen Widerstand Eingang in die parlamentarischen Glücksspieldebatten gefunden. Selbst als die Institutionen des Gesundheitssektors von diesem Begriff aufgrund seiner pejorativen Konnotation abrückten (s. Kap. 3), wurde in den Parlamenten meist an der einmal eingeübten Begriffsverwendung festgehalten, selbst wenn immer öfter auch von »pathologischem« und »problematischem« Glücksspiel gesprochen wurde. Die Beschreibungen der Folgen von »Glücksspielsucht«, die Eingang in die *gesundheitspolitische* Diskursposition gefunden hatten, stimmten im Wesentlichen mit den entsprechenden Diagnosemerkmalen in den einschlägigen psychiatrischen Klassifikationsmanualen der amtlichen bzw. wissenschaftlichen Institutionen

(ICD-10, DSM-IV) überein. Dementsprechend teilte die *gesundheitspolitische* Diskursposition die dort verankerten (impliziten) moralischen Bewertungen des übermäßigen Glücksspiels (s. Kap. 3). Die Verletzung von beruflichen, familiären und sonstigen sozialen Verpflichtungen aufgrund der Teilnahme am Glücksspiel und die damit einhergehende Nachlässigkeit gegenüber dem Geld galten als Ausweis eines nicht nur gesundheitlich bedenklichen, sondern auch eines moralisch fragwürdigen Verhaltens. Daraus ergab sich gewissermaßen im Umkehrschluss eine zweite Option, die ein Engagement im Glücksspiel rechtfertigen konnte. Schon längere Zeit bestand ein breiter politischer Konsens darüber, dass die staatlichen Einnahmen aus dem Glücksspielbetrieb und die damit verbundene Realisierung gemeinnütziger Zwecke die legale Veranstaltung von Glücksspiel rechtfertigen (s. Kap. 4). Auf der individuellen Ebene kam nunmehr die Möglichkeit hinzu, »sanktionsfrei« am Glücksspiel teilnehmen zu können, solange der Spieler den sozialen Anforderungen der herrschenden Gesellschaftsordnung Genüge tat. Der implizite Imperativ für diese Form der Rechtfertigung lautete: Mit Geld spielt man nicht, außer man erfüllt trotzdem seine gesellschaftsdienlichen Verpflichtungen!

### 10.1.3 **Etatistische vs. marktliberale Diskursposition**

Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom März 2006 geriet das staatliche Monopol bei Sportwetten unter erheblichen Druck. Die anschließende Debatte über die Zukunft des staatlichen Glücksspielmonopols war wiederum durch eine bipolare Interessenkonstellation geprägt. Eine *etatistische* Diskursposition stand einer *marktliberalen* Diskursposition gegenüber. Dabei erlebte das Problemmuster »Glücksspielsucht« eine Renaissance, denn der Staat hatte sich bei der Verteidigung seines Glücksspielmonopols vor Gericht auf das Argument des Spielerschutzes besonnen. Er nutzte damit für die Aufrechterhaltung des Monopols einen Rechtfertigungstopos, den er, zumindest nach Auffassung einiger Beobachter, bis dahin nicht sonderlich beachtet hatte (s. Kap. 6).

Um das bestehende staatliche Glücksspielmonopol gegenüber privaten Anbietern zu schützen, war der Staat allerdings zum Nachweis gezwungen, dass nur die Beibehaltung des Monopols die wirksame Bekämpfung des »pathologischen Glücksspiels« garantiert. Mit den deshalb vorgeschlagenen Maßnahmen wie Werbe- und Internetverbote verschlechterte sich allerdings

die Einnahmesituation der staatlichen Glücksspielangebote dramatisch. Markante Marktanteile gegenüber privaten Anbietern gingen verloren. Im Gegenzug entwickelte sich eine *marktliberale* Diskursposition, die dazu verhalf, dass in Schleswig-Holstein – zumindest für eine kurze Zeit – staatliche Glücksspiellizenzen an private Anbieter vergeben wurden. Das Hauptargument für diesen Schritt war, neben dem Versprechen fiskalischer Vorteile, die Behauptung, dass private Anbieter die »Glücksspielsucht« mindestens ebenso effektiv zu bekämpfen in der Lage seien wie der Staat. Auch sei keineswegs davon auszugehen, dass nur ein staatlich organisiertes Glücksspiel dafür Sorge tragen könne, Abgaben für den Sport, für soziale und kulturelle Zwecke zu erwirtschaften. Aus Sicht der *etatistischen* Diskursposition war eine Liberalisierung des Marktes hingegen gleichbedeutend mit einer Ausweitung des Angebots und einem daraus zwangsläufig resultierenden Anstieg der Zahl »pathologischer« Glücksspieler. Diese Auffassung blieb nicht unwidersprochen. Andere Deutungsangebote bestritten einen kausalen Zusammenhang zwischen der erhöhten Verfügbarkeit des Glücksspielangebots und der Zunahme pathologischen Spielverhaltens (vgl. Becker 2016).

In Schleswig-Holstein wurde 2012 aufgrund eines Regierungswechsels die weitere Marktöffnung vorübergehend vertagt (s. Kap. 6). Durch die Einführung einer deutschlandweiten Wettsteuer, die auch von einer Reihe nicht lizenzierten Wettanbieter entrichtet wurde, und aufgrund einer Entscheidung der Europäischen Kommission, die Regulierung des Glücksspiels vollständig den einzelnen Staaten zu überlassen, verringerte sich der unmittelbare Handlungsdruck auf die Politik deutlich. Eine einvernehmliche Lösung für die Regulierung des Online-Glücksspiels, der alle Bundesländer zugestimmt hätten, zeichnete sich zunächst nicht ab.

Im Zuge der Verteidigung des staatlichen Glücksspielmonopols und zur Lösung städtebaulicher Probleme wurden im Rahmen der *etatistischen* Diskursposition eine Reihe von Maßnahmen propagiert und legitimiert, um das stationäre Glücksspielangebot zu regulieren. Vor allem die Mindestabstandsregel für Spielhallen brachte auf kommunaler Ebene zum Teil erhebliche Umsetzungsprobleme mit sich. Daneben bildete das Instrument der Spielersperre in Spielhallen die Grundlage für die Entwicklung eines neuen Kontrollregimes (s.u.).

## 10.2 Die Interpretationsrepertoires der etatistischen und der marktliberalen Diskursposition

Über verschiedene Etappen hinweg wurden im Rahmen des *Gefährdungs-* und des *Normalitätsdiskurses* verschiedene Deutungsmuster, Narrative und Problemlösungsstrategien in Anschlag gebracht, teilweise wieder verworfen, aufbewahrt oder neu entwickelt. Im Folgenden sollen die zentralen Elemente der *etatistischen* und der *marktliberalen* Diskursposition rekapituliert werden.

### 10.2.1 Etatistische Diskursposition

In der *etatistischen* Diskursposition nehmen neben einer Problembeschreibung, die auf das Krankheitsvokabular zurückgreift und das besondere Gefährdungspotential von Geldspielgeräten betont, vor allem Aussagen zur Leistungsfähigkeit und Legitimation des staatlichen Glücksspielmonopols bei der Bekämpfung von »Glücksspielsucht« eine prominente Stelle ein.

- (1) Der »natürliche Spieltrieb des Menschen« bedarf der Kanalisierung.
- (2) Übermäßiges Glücksspiel kann zur »Glücksspielsucht« führen. Diese Sucht ist eine anerkannte Krankheit, die alle Lebensbereiche der Betroffenen und ihrer Angehörigen tangiert. Neben den finanziellen Auswirkungen (Überschuldung durch Kontrollverlust) zählen Beeinträchtigungen der körperlichen und psychischen Gesundheit (Suizid-Gefahr), Probleme im Berufsleben (Arbeitslosigkeit) sowie in den sozialen Beziehungen mit der Familie (Scheidungen) und mit Freunden zu den gravierenden Folgen.
- (3) Das staatliche Glücksspielmonopol ist das beste Mittel zur Bekämpfung der »Glücksspielsucht« und zur Gewährleistung des Spielerschutzes, weil der Staat nicht gewinnorientiert arbeiten muss. Allerdings verhindert der »Filz« zwischen Teilen der Politik und der Glücksspielindustrie oftmals eine sinnvolle und angemessene Form der Regulierung.
- (4) Jede Erweiterung des kommerziellen Glücksspielmarktes führt dazu, dass die Anzahl der Menschen steigt, die ein »problematisches« bzw. »pathologisches« Spielverhalten entwickeln.
- (5) Das in Spielhallen angebotene Automatenspiel weist im Vergleich zu anderen Glücksspielvarianten den höchsten Gefährdungsgrad für die Herausbildung eines »problematischen oder pathologischen Spielverhaltens« auf.

- (6) Kommerzielles Glücksspiel ist prinzipiell ein demeritorisches Gut, das der staatlichen Regulierung bedarf. Eine volkswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Berechnung zu den Implikationen des kommerziellen Glücksspiels zeigt, dass der gesamtgesellschaftliche Nutzen geringer ist als die Kosten.
- (7) Die »Sozialschädlichkeit« des kommerziellen Glücksspiels äußert sich nicht nur auf der individuellen Ebene, sondern findet ihren Niederschlag auch in Trading-Down-Effekten der Stadtviertel, in denen ein breites Glücksspielangebot (insbesondere Spielhallen und Wettannahmestellen) vorhanden ist.
- (8) Ein Totalverbot des Glücksspiels ist nicht zielführend. Die quantitative Verringerung des Glücksspielangebots und die Anhebung der Zugangsschwellen (z. B. durch Abstandsregeln für Spielhallen) sowie Sozialkonzepte und die Möglichkeit der Spielersperre sind effiziente Maßnahmen zur Suchtprävention und zum Spielerschutz.

### 10.2.2 Marktliberale Diskursposition

Ein wichtiges Merkmal in der zeitlichen Entwicklung des *Normalitätsdiskurses* besteht in der Anerkennung des Krankheitsbildes »Glücksspielsucht«. Darauf aufbauend wird aber eine im Unterschied zum *Gefährungsdiskurs* alternative Form der Regulierung favorisiert, in der das Freiheitsvokabular eine tragende Rolle spielt.

- (1) Glücksspiel ist ein Wirtschaftsgut wie jedes andere und die große Mehrzahl der Konsumenten hat bei der Nutzung dieses Produkts keinerlei Probleme.
- (2) Denjenigen Spielern, die Probleme bei der Nutzung des Glücksspielangebots haben, muss geholfen werden.
- (3) Wenn das Glücksspielangebot verantwortlich genutzt wird, hat es hauptsächlich positive gesellschaftliche Effekte.
- (4) Die privaten Anbieter betreiben ein legales Gewerbe, schaffen Arbeitsplätze und sind zuverlässige Steuerzahler.
- (5) Auch privatwirtschaftliche Glücksspielanbieter sind in der Lage, verantwortungsvoll die Funktion der Kanalisierung des menschlichen Spieltriebs zu übernehmen und für Spielerschutz und Prävention Sorge zu tragen. Allerdings bedarf es dazu auch geeigneter staatlicher Regulierungs- und Kontrollmaßnahmen.

- (6) Eine Liberalisierung des Glücksspielmarkts und die staatliche Regulierung bislang nicht-regulierter Teile des Glücksspielmarkts eröffnen neben der Möglichkeit zur Verbesserung des Spielerschutzes die Chance zu höheren Einnahmen für den Staat, die gemeinnützigen Zwecken (incl. der Suchtprävention) zufließen können.
- (7) Weder die unternehmerischen Freiheitsrechte noch das Recht auf individuelle Selbstbestimmung dürfen durch die Art der Regulierung infrage gestellt werden.
- (8) Ein Verbot oder eine unangemessene Einschränkung des legalen Glücksspielangebots würde nur ein Anwachsen des illegalen Marktes nach sich ziehen und zu erheblichen Kontrolldefiziten führen.

### 10.3 Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen den beiden konkurrierenden Diskurspositionen

Während die *etatistische* Diskursposition das staatliche Glücksspielmonopol verteidigt, propagiert die *marktliberale* Diskursposition eine Öffnung des Glücksspielmarkts für private Anbieter. Dabei soll der Markt nicht sich selbst überlassen bleiben, sondern die marktförmige Organisation des kommerziellen Glücksspiels soll mit Hilfe geeigneter staatlicher Regulierungs- und Kontrollmaßnahmen gesichert werden. Darüber hinaus schätzen die beiden konkurrierenden Diskurspositionen das Gefährdungspotential des kommerziellen Glücksspiels unterschiedlich hoch ein. Gleichwohl stimmen sie darin überein, ein grundsätzliches Glücksspielverbot abzulehnen.<sup>2</sup> Diese Auffassung bedarf allerdings einer glaubwürdigen Rechtfertigung. Während an diesem Punkt eine Konvergenz zwischen den beiden Diskurspositionen zu beobachten ist, besteht bei einem weiteren zentralen Thema nur scheinbar ein Konsens, und zwar bei der Auswahl von geeigneten suchtpreventiven Maßnahmen und ihrer regulativen Rahmung. Zunächst aber zum Legitimationsproblem.

---

2 Lediglich in einem frühen Stadium des *Gefährungsdiskurses* wurde die Forderung nach einem Verbot bestimmter Glücksspielvarianten noch erhoben. Wie gezeigt, wurde der Handlungsimperativ »Mit Geld spielt man nicht!« recht schnell durch den Zusatz »außer für den guten Zweck« ergänzt (s. Kap. 4).

### 10.3.1 Rechtfertigung des Glücksspielangebots

Ein zentrales Argument, mit dem die (staatliche und privatwirtschaftliche) Veranstaltung von öffentlichen Glücksspielen legitimiert wird, besteht in der biologistischen Behauptung von der Existenz eines sogenannten »natürlichen Spieltriebs« in der Bevölkerung. Diese Vorstellung, man könnte sie eine »produktive Fiktion« (Schulz/Müller 2019) nennen, ist im parlamentarischen Diskurs kaum einmal in Frage gestellt worden. Lediglich bei parlamentarischen Expertenanhörungen wurde gelegentlich an dieser grundlegenden Annahme Kritik geübt (s. auch Kap. 9), so etwa von Gerhard Bühringer:

»Natürlicher Spieltrieb der Bevölkerung« (§ 1.1) ist ein veraltetes und wissenschaftlich nicht mehr verwendetes Konzept vom Anfang des letzten Jahrhunderts (Freud), und im GlüNeuRStV auch fälschlicherweise als Trieb zum Glücksspielen verwendet, da er ursprünglich das Spielen von Kindern und jungen Tieren erklären sollte, neben einer Vielzahl von anderen Trieben. Die Unbrauchbarkeit des Konzepts zeigt sich auch darin, dass in der erwachsenen Bevölkerung -bei gleicher Verfügbarkeit- nur etwa 35-55 % an Glücksspielen teilnehmen (12-Monats-Prävalenz), und von diesen nur 1-2 % eine Glücksspielstörung (aktueller wiss. Begriff) entwickeln, was die Triebtheorie in ihrem Allgemeinheitsanspruch nicht erklären kann« (Bühringer 2020).

Nach einer Sichtung einschlägiger ethnographischer und historischer Studien kommt Per Binde (2005) zu dem Ergebnis, dass Glücksspiel kein universelles Phänomen ist und dass es einen spezifischen Glücksspieltrieb nicht gibt. Glücksspiel erfüllt demnach keine individuellen oder sozialen Bedürfnisse, die nicht anderweitig befriedigt werden könnten (ebd.).

Die zweite Form der Rechtfertigung beruft sich auf die Vermeidung des illegalen Spiels samt der damit verbundenen Kriminalität (Geldwäsche) sowie auf den Schutz der Spieler vor Spielmanipulationen, der nur von legalen Angeboten gewährleistet werden könne. In der *marktliberalen* Diskursposition sind es die vielzitierten »schwarzen Schafe«, die es freilich auch in anderen Branchen gebe, gegen die die große Majorität der Ehrlichen aber entschlossen vorgehe, da sie sich von einer kleinen Minderheit nicht in Misskredit bringen lassen wolle.

Die dritte (und zugleich früheste, populärste und bis heute gültige) Form der Rechtfertigung bezieht sich auf die zusätzlichen Einnahmemöglichkeiten aus dem Glücksspiel, die den Staat in die Lage versetzen, daraus u.a. auch gemeinnützige Zwecke zu fördern (s. Kap.4). Das Gemeinwohlvokabu-

lar ist allgegenwärtig und hat sich über die Jahrzehnte als überaus resistent erwiesen.<sup>3</sup> Die Gemeinwohkopplung insbesondere beim Lotto ist ein »stabiler Legitimationsspende, der die Lotterien in die Nähe einer freiwilligen Steuer mit Spannungsbonus rückt« (Haltern 2016: 9).

### 10.3.2 Prävention

Beim Handlungsprinzip der Prävention herrscht zwischen den beiden Diskurspositionen nur auf den ersten Blick Übereinstimmung. Der Wille zur Prävention bringt zum Ausdruck, dass eine Bedrohungslage vorliegt, der es vorbeugend zu begegnen gilt. Damit ist freilich noch nichts darüber ausgesagt, worauf diese Bedrohung beruht und wie mir umzugehen ist. Will Prävention erfolgversprechend sein, muss sie auf Kenntnissen über die Problemursache beruhen (vgl. Bröckling 2008). Im parlamentarischen Glücksspiel Diskurs wird die Verursacherproblematik von den jeweiligen Diskurspositionen aber uneinheitlich interpretiert. Diese Differenz schlägt sich entsprechend in der jeweiligen Sicht auf die als geeignet angesehenen Präventionsmaßnahmen nieder. Von der *etatistischen* Diskursposition wird bei der Frage der Problemverursachung die Angebotsseite in den Vordergrund gestellt. Demgegenüber verortet die *marktiliberale* Diskursposition die Ursachen der »Glücksspielsucht« vor allem auf Seiten der Spieler. Wo die eine Seite Gefahren sieht, die dem Glücksspielangebot und damit den Umweltbedingungen zuzurechnen sind, identifiziert die andere Seite Risiken, die in erster Linie auf das Verhalten der Spieler zurückgehen.<sup>4</sup> Dieser spielerzentrierten Sichtweise korrespondieren neuere wissenschaftliche Befunde, die das Deutungsmuster der »Vulnerabilität« verwenden. Danach sind es nicht Glücksspielangebote, die eine »Glücksspielstörung« verursachen. Vielmehr kann die »Verletzlichkeit« einer Person dafür verantwortlich sein, wenn sich bei der Teilnahme am Glücksspiel eine Störung entwickelt. Die entsprechende Vulnerabilität kann auf genetische (vgl. Müller/Wölfling 2020) und/oder sozialisatorische Einflüsse zurück-

---

3 Matilainen (2017) spricht in ihrem am Beispiel Finnlands entwickelten und an Kingma (2008) orientierten Phasenmodell der Glücksspielregulierung von einem »Gemeinwohldispositiv«, das sie von einem »Prohibitions-« und einem »Risikodispositiv« unterschieden wissen will.

4 Dieser Gegensatz ähnelt der Unterscheidung Luhmanns (1991) zwischen Gefahr und Risiko. Danach werden mögliche zukünftige Schäden entweder dem individuellen Handeln und Unterlassen (Risiko) oder der Umwelt (Gefahr) zugerechnet.



geführt werden, die die Herausbildung von Merkmalen wie hohe Impulsivität und geringe kognitive Kontrolle begünstigen (vgl. Bühringer 2020).

Aus den unterschiedlichen Erklärungsmustern für die Ursachen des problematischen Glücksspiels ergeben sich bei der Bekämpfung von »Glücksspielsucht« unterschiedliche Präferenzen bei der Auswahl von Präventionsmethoden. Die *etatistische* Diskursposition bevorzugt Methoden, die in der psychologischen Diskussion der sogenannten Verhältnisprävention zugeordnet werden. Wichtigstes und zugleich umstrittenstes Instrument der Verhältnisprävention ist eine Verringerung des (legalen) Angebots. Die Wirksamkeit derartiger Maßnahmen ist seit langem Gegenstand wissenschaftlicher und politischer Kontroversen (vgl. Becker 2016). Die *marktliberale* Diskursposition stellt dagegen eher Maßnahmen der sogenannten Verhaltensprävention in den Vordergrund. Zu den verhaltenspräventiven Maßnahmen zählen etwa Aufklärungskampagnen und Informationen über Gewinn- und Verlustwahrscheinlichkeiten der verschiedenen Glücksspielvarianten.

Mit der Möglichkeit der Spielersperre<sup>5</sup> gewann ein Instrument an Bedeutung, das zunächst als Mittel der Fremdführung konzipiert war (s. Kap. 9). Aufgrund der praktischen Erfahrungen mit seiner tatsächlichen Nutzung wird mit diesem Instrument aber mittlerweile vor allem die Selbstverantwortung der Spieler adressiert. Mit der Propagierung der Spielersperre besteht ein Anschluss an die internationale Diskussion zum »verantwortlichen Spielen« (»responsible gambling«) (vgl. Ladouceur et al. 2008, Miller et al. 2013). Allerdings ist die Formel vom »verantwortlichen Spielen« im Grunde genommen ein Paradoxon. Glücksspiel im engeren Sinne hat per se nichts mit Verantwortlichkeit im Verstande von Kontrolle und Rationalität zu tun. Glücksspiel ist vielmehr die absichtsvolle Unterwerfung unter nicht-kontrollierbare Bedingungen. Daraus zieht das Glücksspiel seinen Reiz. Damit ist die Teilnahme am Glücksspiel aber auch etwas anderes als die gesellschaftlich geforderte oder erwartete individuelle Risikobereitschaft.

---

5 Kritisch zur Einordnung der Spielersperre zu den Präventionsmaßnahmen äußert sich Schulze Ising (2013: 43): »Grundsätzlich muss aber darauf hingewiesen, dass die Spielersperre kein präventives Instrument darstellt. Die Sperre greift zumeist, wenn sich bereits ein pathologisches Spielverhalten entwickelt hat.« Laut einer Studie der Hochschule Luzern, der eine Befragung von freiwillig gesperrten Spielern in Schweizer Spielbanken zugrunde liegt, waren von den gesperrten Spielern aber immerhin knapp 34 Prozent unproblematische Spieler (vgl. Lischer/Auerbach/Schwarz 2016).

Vor allem auf internationaler Ebene hat in den letzten Jahren das Verantwortlichkeitsvokabular an Bedeutung gewonnen (vgl. Hancock/Smith 2017, Reynolds et al. 2020). Für die Spieler ist damit die Aufforderung verbunden, ihre Teilnahme am Glücksspiel durch rationales und selbstbeherrschtes Verhalten zu kontrollieren und dabei möglichst informierte und umsichtige Entscheidungen zu treffen (vgl. Reith 2008). »Responsible Gambling« gilt manchen Beobachtern als ein industriefreundlicher Diskurs, der die Verantwortung für die Entstehung von Glücksspielproblemen einseitig den »Konsumenten« zuweist und den pathogenen Charakter von Glücksspielprodukten ignoriert (vgl. Livingstone/Ritoul 2020). Entsprechend richten sich die im Rahmen dieses Konzepts empfohlenen Maßnahmen darauf, die als problematisch erkannten Spieler möglichst zu exkludieren (am besten durch Selbst-Exkludierung) oder zu therapieren (vgl. Orford 2017).

Betrachtet man die bundesrepublikanische Situation, zeichnet sich bezogen auf die Maßnahmen zur Spielsuchtbekämpfung und -prävention eine ambivalente Konstellation ab. Der Grund dafür dürfte sein, dass nicht von einer uneingeschränkten Dominanz einer häufig als »neoliberalistisch« bezeichneten Politik auszugehen ist, die bevorzugt oder gar allein auf die Selbstverantwortung der Spieler setzt. Zu beobachten ist vielmehr eine Pluralität von Rationalitäten, aus der eine Kombination von Maßnahmen hervorgeht, die entweder bevorzugt auf Selbst- oder auf Fremdkontrolle abzielen.

Es bleibt eine offene Frage, ob die bislang konzipierten Maßnahmen zur Bekämpfung der »Glücksspielsucht« die Funktionen erfüllen können, für die sie offiziell konzipiert wurden. Zumindest beruhen sie auf einem eingeschränkten Verständnis von Glücksspiel (vgl. Gordon/Reith 2019). Dieses vorherrschende Verständnis ist in weiten Teilen ein übermäßig individualistisches und rationalistisches. Individualistisch, weil es von wesentlichen sozialen Rahmenbedingungen des Glücksspiels abstrahiert. So ist etwa das Automatenenspiel keineswegs in allen Fällen ein »monadisches«, sondern findet in sozialen Kontexten statt. Rationalistisch, weil die gängige Auffassung des Glücksspiels davon ausgeht, dass diese Form der riskanten Geldverausgabung allein am ökonomischen Gewinn orientiert sei bzw. sein sollte. Demgegenüber ist die Motivation zur Teilnahme an Glücksspielen keineswegs in allen Fällen am Geldgewinn orientiert, wie sich vor allem am Beispiel des Automatenspiels zeigen lässt (vgl. Reichertz et al. 2010).

## 10.4 Die Herausbildung eines neuen Kontrollregimes des Glücksspiels

Da Prävention immer die Macht voraussetzt, Verhalten steuern und Verhältnisse verändern zu können, bedarf es geeigneter sozialer und technologischer Arrangements (vgl. Bröckling 2004). Im Bereich des Glücksspiels ist die Verfolgung der Präventionslogik zum Gutteil gleichbedeutend mit der Einführung von Maßnahmen, die auf einer weitreichenden Überwachung beruhen und auf umfassende Fremd- und Selbstkontrolle zielen. Ein wichtiger Bestandteil eines sich abzeichnenden neuen Kontrollregimes ist, wie gezeigt, das Instrument der Spielersperre. Die Sperrung eines Spielers stellt allerdings die handelnden Personen vor ambivalente Herausforderungen (vgl. Riley et al. 2018). Das Spielhallenpersonal steht im Falle der möglichen Erteilung einer Fremdsperre tendenziell in einem Interessenkonflikt zwischen den Umsatzzielen des Spielhallenbetreibers und den Anforderungen des Spielerschutzes (vgl. Meyer 2020). Der »pathologische« Spieler selbst ist aufgefordert, trotz des ihm attestierten Mangels an Selbstkontrolle Eigenverantwortung zu übernehmen (s. Kap. 8 und 9).

Die Nutzung des Instruments der Spielersperre setzt im praktischen Vollzug voraus, dass der Zugang zu den Spielhallen konsequent überwacht wird. Jeder Spieler muss sich am Eingang ausweisen, um überprüfen zu können, ob er in der Sperrdatei verzeichnet ist. In Kombination mit der Einführung einer Spielerkarte, die notwendig ist, um einen Spielautomaten freizuschalten und zu spielen, ergeben sich hier weitere Optionen zur sozialen Kontrolle der Spieler. In welche Richtung das gehen könnte, verrät ein Blick in den 2021 in Kraft getretenen Glücksspielstaatsvertrag. Auf den durch diesen Vertrag erlaubten Online-Glücksspielplattformen ergeben sich Möglichkeiten der detaillierten Überwachung des Spielverhaltens, die die Grundlage für ein neues Kontrollregime bilden. Zu diesem Kontrollarrangement gehört nicht nur die Verpflichtung der Plattformbetreiber, Software-Programme zur Identifikation »problematischen Glücksspielens« einzusetzen. Hinzu kommt noch die Festlegung von Einzahlungsgrenzen für die Spieler, ein ungewöhnlicher Umstand für ein legales Konsumgut. Im neuen Glücksspielstaatsvertrag wird als monatliche Begrenzung die Summe von 1000 Euro je Person genannt. Dieses Einzahlungslimit kann allerdings erhöht werden, wenn der Spieler einen entsprechenden Nachweis über seine Vermögensverhältnisse vorweisen kann.

Der aktualisierte Imperativ lautet jetzt also: Mit Geld spielt man nicht, außer man hat genug davon!<sup>6</sup>

Als ein wesentlicher Faktor, der die Nutzung neuartiger Kontrollstrategien befördert, kann somit die zunehmende Verdatung des Glücksspiels (Möll 2018) angesehen werden. Unbeschadet der Frage nach der Realisierbarkeit einer informationstechnologisch gestützten Überwachung des Spielerverhaltens auf Online-Plattformen und abgesehen von der Frage, wie das terrestrische Angebot in die geplante Überwachungsinfrastruktur eingebunden werden kann, bleibt zu konstatieren, dass hier ein Eingriff in die Nutzung eines legalen Angebots beabsichtigt wird, der sich deutlich von der Regulierung anderer Formen riskanter Geldverausgabung unterscheidet. Das Verhältnis zwischen Selbst- und Fremdkontrolle könnte sich in die Richtung einer umfassenden externen Überwachung verschieben. Zwar wird weiterhin an die Selbstdisziplin und Verantwortung des Einzelnen appelliert und damit die Suchtbekämpfung zu einer individuellen Aufgabe auf freiwilliger Basis erklärt. Zugleich werden zunehmend Maßnahmen auf institutioneller Ebene propagiert und vorangetrieben, die verbindlichen und zwingenden Charakter haben. Die Besonderheit besteht dabei darin, dass sich der Blick nicht mehr allein auf diejenigen konzentriert, deren Spielverhalten bereits in irgendeiner Form als auffällig diagnostiziert worden ist, sondern im Prinzip auf alle Spieler, deren Spielverhalten auffällig werden *könnte* (vgl. zu Sucht im Allgemeinen: Schmidt-Semisch 2016: 848). Von den propagierten Kontrollmechanismen erfasst werden sollen also nicht nur die schon »akuten Fälle«, sondern auch die »latenten« (Berger/Luckmann 1980: 122). Entsprechend werden im aktuellen Präventionsdiskurs prinzipiell alle Spieler als potentielle Spielsüchtige adressiert und sind somit einem allgemeinen »Normalisierungsdruck« (Scherr 2018) unterworfen.

Es ist noch weitgehend offen, welche Implikationen sich aus den gegenwärtig propagierten Präventionskonzepten für die soziale Kontrolle der Spieler und die Ausgestaltung ihres Glücksspielverhaltens ergeben werden. Wie sich das Verhältnis zwischen normativ-disziplinarischen Konzepten und Anreizen zur Selbstführung entwickeln wird, entscheidet sich auch in diskur-

---

6 In gewisser Weise kam dieser Imperativ auch schon bei den Debatten um die Konzessionierung von Spielbanken zur Geltung (s. Kap. 4). Allerdings hatte man seinerzeit vor allem zahlungskräftige Gäste aus dem Ausland im Visier. Für die einheimische Bevölkerung galt hingegen bis Mitte der 1980er Jahre noch das so genannte Residenzverbot, das den Einheimischen den Zutritt in die Spielbanken verwehrte.

siven Auseinandersetzungen auf politischer Ebene und bei der praktischen Umsetzung und Aneignung. Unabhängig davon stellt sich jedoch die Frage, wo die Gründe für die Debatte um ein neues Kontrollarrangement für das kommerzielle Glücksspiel zu suchen sind. Warum ziehen die Regulierung des organisierten Glücksspiels und insbesondere der Kampf gegen die »Glücksspielsucht« noch immer so viel (politische bzw. parlamentarische) Aufmerksamkeit auf sich? Geht es tatsächlich vor allem um den Schutz der Spieler und die Bekämpfung der »Glücksspielsucht«? Ein besorgniserregender Anstieg bei den offiziellen Zahlen der »problematischen« und »pathologischen« Spieler liegt zumindest nicht vor, selbst wenn es zutrifft, dass die einschlägigen Statistiken kein vollständiges Bild der glücksspielbezogenen Problemlagen zeichnen sollten (vgl. Meyer 2018).

### **10.5 Gefährdung der sozialen Wirklichkeit durch das Glücksspiel: die Negierung meritokratischer Prinzipien und die Profanierung des Geldes**

Eingedenk der historischen Entwicklung, die der parlamentarische Glücksspieldiskurs seit Anfang der 1980er Jahre genommen hat, spricht vieles dafür, nicht unbesehen die allseits postulierte Zielbestimmung des »Spieler-schutzes« für bare Münze zu nehmen. Plausibel erscheint es hingegen, die Medikalisierung des exzessiven Glücksspielens und die damit einhergehenden Maßnahmen zur Bekämpfung der »Glücksspielsucht« vor allem als eine Praxis zu verstehen, die das Gefüge der sozialen Wirklichkeit gegen Herausforderungen schützen soll. Glücksspiel soll etwas Normales sein und ist doch zugleich etwas von der Normalität Abweichendes und ergo etwas die Normalität infrage stellendes und Gefährdendes. Zugleich wird dadurch aber auch für jeden deutlich, was als »normal« in der Gesellschaft zu gelten hat. So wie die Vernunft zu ihrer Durchsetzung ein Gegenbild benötigte, nämlich das des Wahnsinns (vgl. Foucault 1973), so scheint auch die Durchsetzung von gesellschaftlichen Verhaltens- und Konsumnormen ein Gegenbild zu benötigen, und zwar das der Sucht.

Im Falle des Glücksspiels, so hier die vertretene These, geht es konkret um die Herausforderungen, die von der dem Glücksspiel eingeschriebenen *Negierung meritokratischer Prinzipien* und insbesondere von der damit verknüpften *Profanierung des Geldes* ausgehen. Gespielt wird beim Glücksspiel nämlich nicht nur *um* Geld – wie etwa beim Lotto, bei dem der Traum vom großen Ge-

winn eine wesentliche Rolle spielt (vgl. Lutter 2010) –, sondern auch *mit* Geld. Dies gilt vor allem für das Automatenpiel, bei dem Geld für gewöhnlich das Mittel des Spielens ist, aber nicht das Ziel (vgl. Reichertz 2018). Die dabei zum Ausdruck gebrachte »Profanierung des Geldes« (Han 2014) stellt aber nicht einfach nur das gesellschaftlich akzeptierte Maß zwischen Aufwand und Ertrag, zwischen Arbeit und Lohn, zwischen Leistung und Gratifikation infrage. Infrage gestellt wird damit auch die Rolle des Geldes als des erhabenen Objekts der Begierde im Kapitalismus. Gerade bei denjenigen Spielern, die nicht in erster Linie *um* Geld spielen, sondern die *mit* Geld spielen, und insbesondere bei denen, die zu den »problematischen« Spielern gezählt werden, besteht immer die Gefahr, dass Geld als das sublime Objekt der Leistungsideologie im Kapitalismus de-sublimiert wird (vgl. Bjerg 2009: 57). Diese These erscheint zunächst nicht sehr plausibel zu sein, wenn man das typische Verhalten von Spielern in Betracht zieht, das von Suchtpsychologen als das ultimative Anzeichen einer Spielsucht gedeutet wird: das sogenannte »Chasing« (Lesieur 1984). Damit wird das Bemühen eines Spielers bezeichnet, sein beim Spiel verlorenes Geld möglichst schnell zurückzugewinnen. Forschungsergebnisse zeigen allerdings, dass selbst dann, wenn der Spieler tatsächlich gewinnt, indem er sein Spiel fortsetzt, er das gewonnene Geld selten dafür verwendet, um seine Spielschulden zu begleichen. Typischerweise verlängert er damit vielmehr nur das Spielen (vgl. Bjerg 2009: 62).

Da nicht davon auszugehen ist, dass die soziale Ordnung selbst handeln und sich gegen Gefährdungen zur Wehr setzen kann, bleibt die Frage, wie das »abstrakte Interesse eines Schutzes der gesellschaftlichen Ordnung sich in konkreten Interessen und Aktivitäten kollektiver wie individueller Akteure niederschlagen und zu realisieren vermag« (Schetsche/Schmidt 2016: 24). Antworten auf diese Frage ergeben sich durch die Beobachtung der Interessenlagen, die sich unter dem Banner der »Bekämpfung von Glücksspielsucht« versammelt haben. Die nicht-intendierten Folgen der interessengeleiteten Instrumentalisierung des Problemmusters »Glücksspielsucht« können zur Verteidigung der bestehenden sozialen Ordnung führen.

## 10.6 Instrumentalisierung des Deutungsmusters »Glücksspielsucht«

Die Geschichte der parlamentarischen Diskurse zum »pathologischen Glücksspiel« in Deutschland kann auch als Geschichte der Instrumentalisierung dieses Problemmusters gelesen werden. Mit dem Krankheitsbild »Glücksspielsucht« wurde nicht nur ein (neues) soziales Problem bezeichnet, sondern diese soziale Konstruktion wurde auch dazu herangezogen, um zur Lösung von anderen sozialen Problemen beizutragen bzw. bestimmte institutionelle Interessen und daraus abgeleitete Maßnahmen zu legitimieren. Dies lässt sich für das Handlungsfeld der Stadtentwicklung bis zum Beginn der 1980er Jahre zurückverfolgen (s. Kap. 5). Die Verfolgung stadtplanerischer Ziele wurde mit suchtpolitischen Argumenten gerechtfertigt (vgl. Becker 2016). In der jüngeren Vergangenheit bediente man sich beispielsweise in Berlin beim Kampf gegen die »Zerstörung der Kieze«, für die die Spielhallen verantwortlich gemacht wurden, zur Legitimierung entsprechender Gegenmaßnahmen (wie etwa die Einführung einer Mindestabstandsregelung, die zur Ausdünnung des Spielhallenbestands führen sollte) auch immer des Arguments der Bekämpfung von »Glücksspielsucht« (s. Kap. 8). Legitimiert wurde mit dem Argument der Suchtbekämpfung aber insbesondere die Durchsetzung bestimmter Formen der Regulierung des Glücksspiels. Zunächst wurde damit die Aufrechterhaltung des staatlichen Glücksspielmonopols gerechtfertigt (s. Kap. 6). Mittlerweile wird mit dem Argument des »Spielerschutzes« aber auch die Legalisierung von Online-Poker und des virtuellen Automatenspiels begründet<sup>7</sup>. Dabei wird die vom Staat für sich in Anspruch genommene alleinige Kompetenz zur Suchtbekämpfung infrage gestellt (s. Kap. 6). Um weiterhin auf privatwirtschaftlicher Basis Glücksspiel anbieten zu können, kommt kein um Legalität bemühtes Unternehmen mehr umhin, sich die Bekämpfung der »Glücksspielsucht« auf seine Fahnen zu

---

7 Allerdings ist die Frage der Besteuerung dieser Glücksspielarten kurz vor Inkrafttreten des neuen Glücksspielstaatvertrags 2021 virulent geworden. Verfechter marktliberaler Regulierungsmodelle beschworen die Gefahr, dass es bei unangemessen hohen Steuersätzen, die sich auf den Spieleinsatz und nicht auf die Bruttoerträge beziehen, zur Abwanderung vieler Spieler zu illegalen Anbietern kommen werde. Dadurch würden nicht nur die erklärten Ziele der Suchtbekämpfung und des Aufbaus eines regulierten Marktes konterkariert, sondern sich auch die erhofften Steuermehreinnahmen nicht realisieren lassen.

schreiben. Und genau damit tragen auch sie dazu bei, zumindest können sie den Eindruck erwecken, die bestehende moralische Ordnung zu schützen.

Politikwissenschaftliche Forschungen behaupten, dass es in der jüngeren Vergangenheit zu einer Entmoralisierung der Glücksspielpolitik und zu entsprechenden permissiven regulatorischen Konsequenzen gekommen sei (vgl. Euchner et al. 2013). Selbst wenn sich diese Behauptung nur auf die abnehmende Wirkmächtigkeit der katholizistischen Moral bezieht würde, ist ihr nicht (umstandslos) zuzustimmen. Zwar spricht im Zusammenhang mit dem Glücksspiel kaum noch jemand von Sünde. Der Imperativ »Mit Geld spielt man nicht!« hat an Relevanz verloren. Und zutreffend ist auch, dass die Regulierung des Glücksspiels zunehmend ökonomisch und gesundheitspolitisch gerahmt wird (vgl. Adam 2015). Zugleich aber gilt der nachlässige Umgang mit Geld in den psychiatrischen Diagnosemanualen, aber nicht nur dort, als untrügliches Merkmal von »problematischen« und »pathologischen« Glücksspielern (s. Kap. 3). Und genau dieses Fehlverhalten wird den exzessiv Spielenden immer wieder attestiert. Die entsprechende medizinische und psychiatrische Expertise ist geeignet, das moralische Ideal des selbstverantwortlich handelnden Konsumenten als Folie der Kritik zu bekräftigen. So wird, in Abhängigkeit der von den Betroffenen jeweils erfüllten Anzahl von Diagnosekriterien, zwischen »pathologischen« und »nicht-pathologischen« Fällen unterschieden, wobei den einen die Teilnahme am Glücksspiel versagt bleibt, während die anderen sich (in kontrollierter Weise) daran beteiligen dürfen. Diese Klassifizierung verweist auf weiterhin wirksame moralische Beurteilungskriterien des Glücksspiels, die aber vom Postulat des Spielerschutzes überdeckt werden. Zugleich tragen diese moralischen Kriterien dazu bei, die bestehende soziale Ordnung zu sichern.

Folgerichtig muss auch die These, wonach das Glücksspiel von einer »dichten Normativität« befreit und tendenziell einer »dünnen Normativität« unterworfen wurde (s. Kap. 4), differenziert werden. Denn nach wie vor sind moralische Bewertungen, Verurteilungen und Verbote im sozialen Feld des Glücksspiels nicht verschwunden. Der marktliberale Glücksspieldiskurs gesteht zwar den Spielern das Recht zu, über den moralischen Gehalt ihrer Aktivitäten selbst zu entscheiden. Das gilt aber allem Anschein nach uneingeschränkt nur für diejenigen Spieler, die über ein ausreichendes Maß an Zahlungsfähigkeit verfügen. Der Imperativ »Mit Geld spielt man nicht, außer man kommt trotzdem seinen gesellschaftsdienlichen Verpflichtungen nach«, ist, wie der neue Glücksspielstaatsvertrag eindrücklich zeigt, ergänzt worden durch den Imperativ »Mit Geld spielt man nicht, außer man hat ge-



nug davon«. Ein entsprechender Vermögensnachweis entbindet nämlich zahlungskräftige Spieler von den bestehenden Einzahlungslimitierungen. Diejenigen hingegen, denen nicht (mehr) zugetraut wird, die ihnen eingeräumten Freiheiten selbstverantwortlich nutzen zu wollen oder zu können, werden mit paternalistisch anmutenden Maßnahmen konfrontiert. Das trifft derzeit insbesondere die Kundschaft des gewerblichen Automaten Spiels, die von jeher zur problematischen Klientel gerechnet wurde und der derzeit flächendeckend die Spielmöglichkeiten eingeschränkt werden. Zumindest wird mit Nachdruck an ihrer Invisibilisierung gearbeitet, um sie durch Ausdünnung des Spielhallenangebots aus dem Straßenbild zu drängen (s. Kap. 8). Da aber ex ante nicht immer klar ist, in welche Kategorie ein Glücksspieler einzuordnen ist, wird, wie das Beispiel der vorgesehenen Regulierung des Glücksspielangebots im Internet zeigt, tendenziell die gesamte Spielerpopulation als potentiell spielsuchtgefährdet angesehen und behandelt. Niemand soll sich mehr durch einen Kontrollverlust im Umgang mit Geld und durch die Missachtung des Wertes des Geldes beim kommerziellen Glücksspiel ruinieren und sich dergestalt außer Stande setzen, seinen gesellschaftsdienlichen Aufgaben und Verpflichtungen nachzukommen.

# Verzeichnisse



## Literatur

---

- Abbott, Max/Volberg, Rachel (2006): The measurement of adult problem and pathological gambling. In: *International Gambling Studies*, 6 (2), S. 175-200. <https://doi.org/10.1080/14459790600928678>
- Adam, Christian (2015): Glücksspiel. Sportwetten am Wendepunkt. In: Knill, Christoph/Heichel, Stephan/Preidel, Caroline/Nebel, Kerstin (Hg.): *Moralpolitik in Deutschland. Staatliche Regulierung gesellschaftlicher Wertekonflikte im historischen und internationalen Vergleich*. Wiesbaden: Springer VS, S. 185-202. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-05128-0\\_10](https://doi.org/10.1007/978-3-658-05128-0_10)
- Albarrán Torres, César/Goggin Gerard (2014): Mobile social gambling: Poker's next frontier. In: *Mobile Media & Communication*, 2 (1), S. 94-109. <https://doi.org/10.1177/2050157913506423>
- Arbeitsaustausch Münzautomaten (AMA) 2009: Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Gesundheit des Deutschen Bundestages »Prävention der Glücksspielsucht stärken«.
- Banz, Markus (2020): Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland. Ergebnisse des Surveys 2019 und Trends. BZgA-Forschungsbericht. Köln: Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung.
- Banz, Markus/Becker, Tilman (2019): Glücksspielsucht in Deutschland: Häufigkeit und Bedeutung bei den einzelnen Glücksspielformen. In: *Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht*, 14 (3/4), S. 212-223.
- Barth, Dietmar (2013): Der deutsche Glücksspiel- und Sportwettenmarkt: Eine Darstellung des regulierten Marktes und eine Schätzung des nicht regulierten Volumens. [https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Newsletter/Newsletter\\_Gluecksspielmarkt\\_2012.pdf](https://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Newsletter/Newsletter_Gluecksspielmarkt_2012.pdf)
- Becker, Tilman (2016): Verfügbarkeit und Sucht beim Automatenpiel. Frankfurt u. a.: Peter Lang Verlag. <https://doi.org/10.3726/978-3-653-06575-6>

- Beckert, Jens/Lutter, Mark (2018): Umverteilung und schichtspezifische Nachfrage beim staatlichen Lotto in Deutschland. In: Gebhardt, Ihno/Korte, Stefan (Hg.): Glücksspiel. Ökonomie, Recht, Sucht. 2., überarbeitete Auflage. Berlin/Boston: De Gruyter, S. 159-177. <https://doi.org/10.1515/9783110259216-009>
- Bernhard, Bo (2007): The Voices of Vices. Sociological Perspectives on the Pathological Gambling Entry in the Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders. In: *American Behavioral Scientist*, 52 (1), S. 8-32. <https://doi.org/10.1177/0002764207304869>
- Bernhard, Bo/Futrell, Robert/Harper, Andrew (2010): »Shots from the Pulpit:« An Ethnographic Content Analysis of United States Anti-Gambling Social Movement Documents. In: *UNLV Gaming Research & Review Journal*, 14 (2), S. 15-32. <https://digitalscholarship.unlv.edu/grrj/vol14/iss2/2>
- Bewersdorff, Jörg (2019): Nochmals: Der durch Spielsucht generierte Umsatzanteil. In: *Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht*, Heft 6/19, S. 442-449.
- Binde, Per (2005): Gambling Across Cultures: Mapping Worldwide Occurrence and Learning from Ethnographic Comparison. In: *International Gambling Studies*, 5 (1), S. 1-27. <https://doi.org/10.1080/14459790500097913>
- Binde, Per (2007): Gambling and religion: Histories of concord and conflict. In: *Journal of Gambling Issues: Issue 20*, S. 145-165. <https://doi.org/10.4309/jgi.2007.20.4>
- Bjerg, Ole (2009): Too Close to the Money. A Theory of Compulsive Gambling. In: *Theory, Culture & Society*, 26 (4), S. 47-66.
- Blaszczynski, Alexander/Collins, Peter/Fong, Davis/Ladouceur, Robert/Nower, Lia/Shaffer, Howard/Tavares, Hermano/Venicce, Jean-Luc (2011). Responsible gambling: General principles and minimal requirements. In: *Journal of Gambling Studies*, 27 (4), S. 565-573.
- Bröckling, Ulrich (2004): Prävention. In: ders./Krasmann, Susanne/Lemke, Thomas (Hg.) *Glossar der Gegenwart*. Frankfurt: edition suhrkamp, S. 210-215.
- Bröckling, Ulrich (2012): Dispositive der Vorbeugung. Gefahrenabwehr, Resilienz, Precaution. In: Daase, Christopher/Offermann, Philipp/Rauer, Valentin (Hg.): *Sicherheitskultur. Soziale und politische Praktiken der Gefahrenabwehr*, Frankfurt a.M./New York: Campus Verlag, S. 93-108.
- Bühringer, Gerhard/Kraus, Ludwig/Dilek Sonntag/Pfeiffer-Gerschel, Tim/Steiner, Susanne (2007): Pathologisches Glücksspiel in Deutschland: Spiel- und Bevölkerungsrisiken. In: *Sucht*, 53 (5), S. 296-308. <https://doi.org/10.1024/2007.05.06>

- Bühringer, Gerhard/Kraus, Ludwig/Höhne, Birgit/Küfner, Heinrich/Künzel, Jutta (2010): Untersuchung zur Evaluierung der Fünften Novelle der Spielverordnung vom 17.12.2005, Abschlußbericht. München.
- Bühringer, Gerhard (2020): Stellungnahme zum Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrag (GlüNeuRStV), <https://www.gluecksspielwesen.de/wp-content/uploads/2020/02/TU-Dresden.pdf>
- Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) (2010): Glücksspielverhalten in Deutschland 2007 und 2009. Ergebnisse aus zwei repräsentativen Bevölkerungsbefragungen. Köln.
- Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) (2018): Glücksspielverhalten und Glücksspielsucht in Deutschland. Ergebnisse des Surveys 2017 und Trends. Köln.
- Campbell, Colin (1987): *The Romantic Ethic and the Spirit of Modern Consumerism*. Milton Keynes: Blackwell. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-79066-4>
- Campbell, Colin/Smith, Gary (2003): Gambling in Canada – From Vice to Disease to Responsibility: A Negotiated History. *Canadian Bulletin in Medical History*, 20 (1), S. 121-149. <https://doi.org/10.3138/cbmh.20.1.121>
- Castellani, Brian (2000): *Pathological Gambling: The Making of a Medical Problem*. New York: State University of New York Press.
- Collins, A. (2006): The pathological gambler and the government of gambling. In Cosgrove, James (Ed.): *The sociology of risk and gambling reader*. New York: Taylor and Francis, S. 355-399.
- Conrad, Peter/Barker, Kristin K. (2010): The Social Construction of Illness: Key Insights and Policy Implications. *Journal of Health and Social Behavior*, 51, S. 567-579. <https://doi.org/10.1177/0022146510383495>
- Cosgrave, Jim/Klassen, Thomas R. (2001): Gambling against the State: The State and the Legitimation of Gambling. In: *Current Sociology*, 49 (5), S. 1-15.
- Dellwing, Michael (2010): »Wie wäre es, an psychische Krankheiten zu glauben?«: Wege zu einer neuen soziologischen Betrachtung psychischer Störungen. In: *Österreichische Zeitschrift für Soziologie*, 35 (1), S. 40-58. <https://doi.org/10.1007/s11614-010-0045-0>
- Dellwing, Michael/Harbusch, Martin (2013): Bröckelnde Krankheitskonstruktionen? Soziale Störungen und die Chance des soziologischen Blicks. In: dies. (Hg.): *Krankheitskonstruktionen und Krankheitstreiberei*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 9-24. [https://doi.org/10.1007/978-3-531-18784-6\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-531-18784-6_1)

- Dellwing, Michael/Tietz, Alessandro (2019): Pathologisierte Sozialität: »Spiel-sucht« als institutionelle Verteidigung. In: *Kriminologisches Journal*, 12. Beiheft, S. 50-73.
- Deutschmann, Christoph (2020): Die Entgrenzung der Märkte als Problem der Gesellschaftstheorie. Zur Kritik staatszentrierter Gesellschaftstheorien. In: ders.: *Trügerische Verheißungen: Markterzählungen und ihre ungeplanten Folgen*, S. 27-53. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-28582-1\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-658-28582-1_3)
- Drews, Nikolai/Wuketich Marius (2019): Ambivalenzen des Glücksspiels aus soziologischer Perspektive. In: Wöhr, Andrea/Wuketich, Marius (Hg.): *Multidisziplinäre Betrachtung des vielschichtigen Phänomens Glücksspiel*. Wiesbaden: Springer VS, S. 25-44. [http://doi.org/10.1007/978-3-658-24972-4\\_3](http://doi.org/10.1007/978-3-658-24972-4_3)
- Euchner, Eva-Maria/Heichel, Stephan/Nebel, Kerstin/Raschzok, Andreas (2013): From »morality« policy to »normal« policy: framing of drug consumption and gambling in Germany and the Netherlands and their regulatory consequences, *Journal of European Public Policy*, 20 (3), S. 372-389. <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.761506>
- Ferentzy, Peter/Turner, Nigel E. (2012): Morals, medicine, metaphors, and the history of the disease model of problem gambling. In: *Journal of Gambling Issues*, 27. <http://doi.org/10.4309/jgi.2012.27.4>
- Ferentzy, Peter/Turner, Nigel E. (2013): *The History of Problem Gambling. Temperance, Substance Abuse, Medicine, and Metaphors*. New York: Springer. <http://doi.org/10.1007/978-1-4614-6699-4>
- Fiedler, Ingo/Wilcke, Ann Christin/Thoma, Gesine/Ante, Lennart/Steinmetz, Fred (2017): *Wirksamkeit von Sozialkonzepten bei Glücksspielanbietern. Glücksspielforschung*. Wiesbaden: Springer Gabler, S. 136-140. <http://doi.org/10.1007/978-3-658-19075-0>
- Fiedler, Ingo/Ante, Lennart/Steinmetz, Fred (2018): *Die Konvergenz von Gaming und Gambling. Eine angebotsseitige Marktanalyse mit rechtspolitischen Empfehlungen*. Wiesbaden: Springer Gabler. <http://doi.org/10.1007/978-3-658-22749-4>
- Fiedler, Ingo/Kairouz, Sylvia/Costes, Jean-Michel/Weißmüller, Kristina S. (2019): Gambling spending and its concentration on problem gamblers. In: *Journal of Business Research*, 98. S. 82-91. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2019.01.040>
- Fiedler, Ingo/Steinmetz, Fred/Ante, Lennart/von Meduna, Marc (Hg.) (2020): *Regulierung von Onlineglücksspielen*. Wiesbaden: Springer Gabler. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-29846-3>

- Forschungsstelle Glücksspiel (2020): Staatseinnahmen durch Glücksspiel. [http://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Oekonomie/EinnahmenLaender\\_2020.pdf](http://gluecksspiel.uni-hohenheim.de/fileadmin/einrichtungen/gluecksspiel/Oekonomie/EinnahmenLaender_2020.pdf)
- Foucault, Michel (1973): Wahnsinn und Gesellschaft. Eine Geschichte des Wahns im Zeitalter der Vernunft. Frankfurt: Suhrkamp.
- Foucault, Michel (1981): Archäologie des Wissens. Frankfurt: Suhrkamp.
- Frances, Allen (2013): Saving Normal. An Insider's Revolt Against Out-of-Control Psychiatric Diagnosis, DSM-5, Big Pharma, and the Medicalization of Ordinary Life. New York: Harper Collins.
- Franke, Paul (2017): Kasinokapitalismus. Monte Carlo im 19. und 20. Jahrhundert. In: *Mittelweg* 36, 1, S. 25-43.
- Goldmedia (2020): Glücksspielmarkt Deutschland 2020. [https://www.goldmedia.com/fileadmin/goldmedia/Studie/2020/Gl%C3%BCcksspielmarkt\\_2020/Gl%C3%BCcksspielmarkt\\_Deutschland\\_2020\\_-\\_Studie\\_von\\_Goldmedia\\_und\\_CasinoOnline.de.pdf](https://www.goldmedia.com/fileadmin/goldmedia/Studie/2020/Gl%C3%BCcksspielmarkt_2020/Gl%C3%BCcksspielmarkt_Deutschland_2020_-_Studie_von_Goldmedia_und_CasinoOnline.de.pdf)
- Gordon, Ross/Reith, Gerda (2019): Gambling as social practice: a complementary approach for reducing harm? In: *Harm Reduction Journal*, 16:64, S. 1-11. <https://doi.org/10.1186/s12954-019-0342-2>
- Haase, Henning (2016): Das fragwürdige Geschäft mit der Statistik. Am Beispiel der Glücksspiel(Sucht)Branche. In: *Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht*, Heft 6, S. 404-412.
- Halter, Ulrich (2016): Soziokulturelle Präferenzen als Grenzen des Marktes. Lottoregulierung im Unionsrecht. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Han, Byung-Chul (2014): Psychopolitik. Neoliberalismus und die neuen Machttechniken. Frankfurt: S. Fischer Verlag.
- Hancock, Linda/Smith, Garry (2017): Critiquing the Reno model I-IV international influence on regulators and governments (2004 – 2015) — the Distorted Reality of »Responsible Gambling«. In: *International Journal of mental Health and Addiction*, 15, S. 1151-1176. <http://doi.org/10.1007/s11469-017-9746-y>
- Harbusch, Martin (2019) Psychiatrische Krankheitskategorien als traveling objects. In: *Soziale Passagen* 11, S. 387-391. <https://doi.org/10.1007/s12592-019-00324-2>
- Hartmann, Martin (2018): Vorsicht, Vorsicht und nochmals Vorsicht? Zur Auseinandersetzung um den Begriff und das Phänomen des Neoliberalismus. In: *WestEnd. Neue Zeitschrift für Sozialforschung*, 15 (1), S. 143-152
- Hayer, Tobias/Rumpf, Hans-Jürgen/Meyer, Gerhard (2014). Glücksspielsucht. In: Mann, Karl (Hg.), *Verhaltenssüchte: Grundlagen – Diagnostik – The-*



- rapie – Prävention. Berlin: Springer, S. 11-31. [https://doi.org/10.1007/978-3-642-38364-9\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-642-38364-9_2)
- Hayer, Tobias/Turowski, Tobias/von Meduna, Marc/Brosowski, Tim/Meyer, Gerhard (2018): Studie zur Wirkung und Optimierung von Spielersperren und Sozialkonzepten in Spielhallen in Hessen. Abschlussbericht an das Hessische Ministerium für Soziales und Integration, Bremen
- Heather, Nick (2017): Q: Is Addiction a Brain Disease or a Moral Failing? A: Neither. In: *Neuroethics* 10, S. 115-124. <https://doi.org/10.1007/s12152-016-9289-0>
- Heather, Nick/Best, Davis/Kawalek, Anna/Field, Matt/Lewis, Marc/Rotgers, Frederick/Wiers, Reinout/Heim, Derek (2017): Challenging the brain disease model of addiction: European launch of the addiction theory network, *Addiction Research & Theory*, 26 (4), S. 249-255. <https://doi.org/10.1080/16066359.2017.1399659>
- Hitzler, Ronald/Reichertz, Jo/Schröer, Norbert (Hg.) (1999): *Hermeneutische Wissenssoziologie*. Konstanz: UVK.
- Huizinga, Johan (1987): *Homo ludens. Vom Ursprung der Kultur im Spiel* (zuerst 1939). Reinbek: Rowohlt.
- Illouz, Eva (2018): *Warum Liebe endet. Eine Soziologie negativer Beziehungen*. Berlin: Suhrkamp.
- Keller, Reiner/Hirsland, Andreas/Schneider, Werner/Viehöver, Willy (Hg.) (2005): *Die diskursive Konstruktion von Wirklichkeit. Zum Verhältnis von Wissenssoziologie und Diskursforschung*. Konstanz: UVK.
- Keller, Reiner (2007a): *Diskursforschung. Eine Einführung für SozialwissenschaftlerInnen*. 3., aktualisierte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. <http://doi.org/10.1007/978-3-531-92085-6>
- Keller, Reiner (2007b): Diskurse und Dispositive analysieren. Die Wissenssoziologische Diskursanalyse als Beitrag zu einer wissensanalytischen Profilierung der Diskursforschung. In: *Forum: Qualitative Sozialforschung*, 8 (2), Art. 19.
- Keller, Reiner (2011): *Wissenssoziologische Diskursanalyse. Grundlegung eines Forschungsprogramms*. 3. Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-92058-0>
- Keller, Reiner (2013): Zur Praxis der Wissenssoziologischen Diskursanalyse. In: Keller, Reiner/Truschkat, Ingo (Hg.): *Methodologie und Praxis der Wissenssoziologischen Diskursanalyse*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 27-68. [https://doi.org/10.1007/978-3-531-93340-5\\_2](https://doi.org/10.1007/978-3-531-93340-5_2)

- Kingma, Sytze (2008): The liberalization and (re)regulation of Dutch gambling markets: National consequences of the changing European context. *Regulation & Governance*, 2 (4), S. 445-458. <https://doi.org/10.1111/j.1748-5991.2008.00045.x>
- Kingma, Sytze (Hg.) (2010): *Global Gambling: Cultural Perspectives on Gambling Organizations*. New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203870396>
- Kleinbrink, Jan/Köster, Bernhard (2017): *Der Glücksspielmarkt in Deutschland: eine volkswirtschaftliche Betrachtung*. Düsseldorf: Verlag Handelsblatt Research Institute.
- Künzel, Jutta/Dauber, Hanna/Specht, Sara/Braun, Barbara (2019): Klienten/Patienten mit Hauptdiagnose Pathologisches Glücksspielen in ambulanter und stationärer Suchtbehandlung. *Kurzbericht Nr. 1/2019 – Deutsche Suchthilfestatistik 2017*. München: IFT Institut für Therapiefor- schung.
- Ladouceur, Robert/Shaffer, Paige/Blaszczynski, Alex/Shaffer, Howard J. (2016): Responsible gambling: a synthesis of the empirical evidence. In: *Addiction Research & Theory*, 25 (3), S. 225-235. <https://doi.org/10.1080/16066359.2016.1245294>
- Lesieur, Henry (1988): Altering the DSM-III Criteria for Pathological Gam- bling, In: *The Journal of Gambling Behavior*, 4 (1), S. 38-47. <https://doi.org/10.1007/BF01043527>
- Lesieur, Henry R./Blume, Sheila B. (1987). The South Oaks Gambling Screen (SOGS) – a new instrument for the identification of pathological gam- blers. *American Journal of Psychiatry*, 144, S. 1184-1188. <https://doi.org/10.1176/ajp.144.9.1184>
- Link, Jürgen (1996): *Versuch über den Normalismus. Wie Normalität produ- ziert wird*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Link, Jürgen (2012): Erinnerung an den (flexibel-)normalistischen Rahmen von Human-Optimierungsprozessen in modernen okzidentalischen Gesell- schaften. In: Sieben, Anne/Sabisch-Fechelpeter, Katja/Straub, Jürgen (Hg.) (2012): *Menschen machen. Die hellen und die dunklen Seiten hu- manwissenschaftlicher Optimierungsprogramme*. Bielefeld: transcript, S. 353-364. <https://doi.org/10.14361/transcript.9783839417003.353>
- Lischer, Suzanne/Auerbach, Sarah/Schwarz, Jürg (2016): *Die Spielsperre im Kontext des Spielerschutzes*. Luzern.
- Livingstone, Charles/Rintoul, Angela (2020): Moving on from responsible gambling: a new discourse is needed to prevent and minimise harm from

- gambling. In: *Public Health*, 184, July 2020, S. 107-112. <https://doi.org/10.1016/j.puhe.2020.03.018>
- Loer, Kathrin (2018): Gambling and Doing Good? On the Relationship Between Gambling Regulations and Welfare Services in Germany. In: Egerer, Michael/Marionneau, Virve/Nikkinen, Janne (Hg.): *Gambling Policies in European Welfare States. Current Challenges and Future Prospects*. Cham: Palgrave Macmillan, S. 101-118. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-90620-1\\_6](https://doi.org/10.1007/978-3-319-90620-1_6)
- Lüders, Christoph/Meuser, Michael (1997): Deutungsmusteranalyse. In: Hitzler, Ronald/Honer Anne (Hg.): *Sozialwissenschaftliche Hermeneutik*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. [https://doi.org/10.1007/978-3-663-11431-4\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-663-11431-4_3)
- Lutter, Mark (2010): *Märkte für Träume. Die Soziologie des Lottospiels*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Lutter, Mark (2011): Konkurrenten auf dem Markt für Hoffnung. Religiöse Wurzeln der gesellschaftlichen Problematisierung von Glücksspielen. In: *Soziale Probleme*, 22 (1), S. 28-55.
- Markham, Francis/Young, Martin (2015): »Big Gambling«: The rise of the global industry-state gambling complex, *Addiction Research & Theory*, 23 (1), S. 1-4. <https://doi.org/10.3109/16066359.2014.929118>
- Matilainen, Riitta (2017): *Production and Consumption of Recreational Gambling in Twentieth-Century Finland*. Helsinki: Unigrafia.
- Meyer, Christian/Hans-Jürgen Rumpf/Kreuzer, Anja/de Brito, Susana/Glorius, Sonja/Jeske, Christine/Kastirke, Nadin/Porz, Sarah/Schön, Daniela/Westram, Anja/Klinger, Diana/Goeze, Christian/Bischof, Gallus/John, Ulrich (2011): *Pathologisches Glücksspielen und Epidemiologie (PAGE): Entstehung, Komorbidität, Remission und Behandlung. Kurzbericht*.
- Meyer, Gerhard (2018): Glücksspiel – Zahlen und Fakten. In: *Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e.V. (Hg.): Jahrbuch Sucht 18*. Lengerich: Pabst, S. 113-133.
- Meyer, Gerhard (2019): Neu zugelassene Geldspielautomaten umgehen die Vorgaben der Spielverordnung. In: *Gerwerbearchiv*, 5/2019, S. 184-188.
- Meyer, Gerhard (2020): Prävention der Glücksspielsucht: Warum Maßnahmen des Spielerschutzes von Glücksspielanbietern kaum Wirkung erzielen. In: *Sucht*, 66 (1), S. 45-56. <https://doi.org/10.1024/0939-5911/a000638>
- Meyer, Gerhard/Bachmann, Meinolf (2017): *Spielsucht. Ursachen, Therapie und Prävention von glücksspielbezogenem Suchtverhalten*. 4., vollständig

- neu bearbeitete und erweiterte Auflage. Berlin und Heidelberg: Springer.  
<http://doi.org/10.1007/978-3-662-54839-4>
- Meyer, Gerhard/Brosowski, Tim/von Meduna, Marc/Hayer, Tobias (2015): Simuliertes Glücksspiel. Analyse und Synthese empirischer Literaturbefunde zu Spielen in internetbasierten sozialen Netzwerken, in Form von Demoverisionen sowie Computer- und Videospiele. In: Zeitschrift für Gesundheitspsychologie, 23 (4), S. 153-168. <https://doi.org/10.1026/0943-8149/a000144>
- Miller, Helen E./Thomas, Samantha L./Smith, Kylie M./Robinson, Priscilla (2015): Surveillance, responsibility and control: An analysis of government and industry discourses about »problem« and »responsible« gambling, *Addiction Research & Theory*. <http://org.doi/10.3109/16066359.2015.1094060>
- Miller, Helen E./Thomas, Samantha L./Robinson, Priscilla (2018): From problem people to addictive products: a qualitative study on rethinking gambling policy from the perspective of lived experience. *Harm Reduction Journal*, 15:16. <http://org.doi/10.1186/s12954-018-0220-3>
- Möll, Gerd (2018): Die Verdattung des Glücks. Varianten reflexiver Mediatisierung in den sozialen Welten des kommerziellen Glücksspiels. In: Mämecke, Thorben/Passoth, Jan-Hendrik/Wehner, Josef (Hg.): *Bedeutende Daten. Modelle, Verfahren und Praxis der Vermessung und Verdattung im Netz*. Springer VS, S. 105-141. [http://org.doie/10.1007/978-3-658-11781-8\\_7](http://org.doie/10.1007/978-3-658-11781-8_7)
- Möll, Gerd (2019): Wie ein Problem zu einer Lösung (gemacht) wird. Die Konstruktion von Problemgruppen und ihre intendierten und transintentionalen Folgen am Beispiel der Selbsthilfevereinigung Gamblers Anonymous. In: Negnal, Dörte (Hg.): *Die Problematisierung sozialer Gruppen in Staat und Gesellschaft*. Wiesbaden: Springer VS, S. 257-275. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-22442-4\\_13](https://doi.org/10.1007/978-3-658-22442-4_13)
- Müller, Kai W./Wölfling, Klaus (2020): *Glücksspielstörung*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Nicoll, Fiona (2010): Subjects in a State. Cultural Economies of Gambling. In: Kingma, Sytze (Hg.): *Global Gambling. Cultural Perspectives on gambling Organizations*. London: Routledge, S. 211-234.
- Nolte, Frank (2007): »Sucht« – zur Geschichte einer Idee. In: Dollinger, Bernd/Schmidt-Semisch, Henning (Hg.): *Sozialwissenschaftliche Suchtforschung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 47-58. [http://doi.org/10.1007/978-3-531-90528-0\\_3](http://doi.org/10.1007/978-3-531-90528-0_3)

- Orford, Jim (2017): The Gambling Establishment and the Exercise of Power. A Commentary on Hancock and Smith. In: *International Journal of Mental Health and Addiction*, 15 (6), S. 1193-1196. <http://org.doi/10.1007/s11469-017-9781-8>
- Paris, Joel/Phillips, James (2013) (Hg.): *Making the DSM-5. Concepts and Controversies*. New York: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-1-4614-6504-1>
- Peren, Franz (2017): Zu Fakten gibt es keine Alternative. Eine faktische Auseinandersetzung zur Aussage, dass 60 bis 70 Prozent des Umsatzes an Geldspielgeräten des gewerblichen Geldspiels durch Spielsüchtige generiert würden, Sonderbeilage 4/17, S. 1-16.
- Peren, Franz (2020): Glücksspielsucht in Deutschland. Eine mathematisch-ordnungspolitisch kritische Analyse der für Deutschland regelmäßig generierten Statistiken zur Glücksspielsucht und Suchthilfe, Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht, Sonderbeilage 4/20, S. 1-20.
- Rantala, Varpu/Sulkunen, Pekka (2012): Is pathological gambling just a big problem or also an addiction? In: *Addiction Research & Theory*, 20 (1), S. 1-10. <https://doi.org/10.3109/16066359.2011.552819>
- Reichert, Ronald (2019): Der Glücksspielstaatsvertrag als Werkzeug des Spielerschutzes. In: Wöhr, Andrea/Wuketich, Marius (Hg.): *Multidisziplinäre Betrachtung des vielschichtigen Phänomens Glücksspiel*. Wiesbaden: VS Springer, S. 287-314. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-24972-4\\_18](https://doi.org/10.1007/978-3-658-24972-4_18)
- Reichertz, Jo (2016): *Theorie und Praxis der Qualitativen und interpretativen Sozialforschung*. Studienbrief der FernUniversität Hagen.
- Reichertz, Jo (2018): *Die kleinen Freuden am Automaten*. In: Lövenich, Christoph/Richardt, Johannes (Hg.): *Geniessen verboten*. Frankfurt: Edition Novo.
- Reichertz, Jo/Niederbacher, Arne/Möll, Gerd/Gothe, Miriam/Hitzler, Ronald (2010): *Jackpot. Erkundungen zur Kultur der Spielhallen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-92049-8>
- Reinarman, Creg (2005): Addiction as accomplishment: The discursive construction of disease. In: *Addiction Research and Theory*, 3 (4), S. 307-320. <https://doi.org/10.1080/16066350500077728>
- Reith, Gerda (1999): *The Age of Chance: Gambling in Western Culture*. London: Routledge.

- Reith, Gerda (2004): Consumption and its discontents: addiction, identity and the problems of freedom. In: *The British Journal of Sociology*, 55 (2), S. 283-300. <https://doi.org/10.1111/j.1468-4446.2004.00019.x>
- Reith, Gerda (2007): Gambling and the contradictions of consumption: A genealogy of the ›Pathological‹ subject. *American Behavioral Scientist*, 51, S. 33-55. <https://doi.org/10.1177/0002764207304856>
- Reith, Gerda (2008): Reflections on Responsibility. Editorial. In: *Journal of Gambling Issues*, 22, S. 149-155. <https://doi.org/10.4309/jgi.2008.22.12>
- Reith, Gerda (2019): Addictive Consumption: Capitalism, Modernity and Excess. Abingdon: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429464447>
- Reynolds, Jenniver/Kairouz, Sylvia/Ilacqua, Samantha/French, Martin (2020): Responsible Gambling: A Scoping Review. In: *Critical Gambling Studies* 1, S. 23-39. <https://doi.org/10.29173/cgs42>
- Richter, Dieter (2019): Umgehen Spielgeräte die Spielverordnung? – Einige grundsätzliche Anmerkungen. In: *Gewerberecht*, 11/2019, S. 422-426.
- Riley, Ben/Orlowski, Simone/Smith, David/Baigent, Michael/Battersby, Malcolm/Lawn, Sharon (2018): Understanding the business versus care paradox in gambling venues: a qualitative study of the perspectives from gamblers, venue staff and counsellors. In: *Harm Reduction Journal*, 15:49, S. 1-14. <https://doi.org/10.1186/s12954-018-0256-4>
- Rombach, Gerhard (2018): Zur Lotteriegeschichte. In: Gebhardt, Ihno/Korte, Stefan (Hg.): *Glücksspiel in Deutschland. Ökonomie, Recht, Sucht*. 2., überarbeitete Auflage. Berlin: De Gruyter, S. 13-27. <https://doi.org/10.1515/9783110259216>
- Room, Robin (2003): The Cultural Framing of Addiction. In: *Janus Head*, 6 (2), S. 221-234. <https://doi.org/10.5840/jh2003628>
- Rosecrance, John (1985): Compulsive Gambling and the Medicalization of Deviance. In: *Social Problems*, 32 (3), S. 275-284. <https://doi.org/10.2307/800687>
- Rosenthal, Richard J. (2020): Inclusion of pathological gambling in DSM-III, its classification as a disorder of impulse control, and the role of Robert Custer. In: *International Gambling Studies*, 20 (1), S. 151-170. <https://doi.org/10.1080/14459795.2019.1638432>
- Scheer, Albert (2018): Prävention. In: Böllert, Karin (Hg.) *Kompodium Kinder- und Jugendhilfe*. Wiesbaden: Springer VS, S. 1013-1028. [https://doi.org/10.1007/978-3-531-19096-9\\_47](https://doi.org/10.1007/978-3-531-19096-9_47)
- Schetsche, Michael (2013): Pathologization as Strategy for Securing the Wirklichkeit. In: Dellwing, Michael/Harbusch, Martin (Hg.). *Krankheitskon-*

- struktion und Krankheitstreiberei. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 271-286. [https://doi.org/10.1007/978-3-531-18784-6\\_11](https://doi.org/10.1007/978-3-531-18784-6_11)
- Schetsche, Michael (2014): Empirische Analyse sozialer Probleme. Das wissenssoziologische Programm. 2., aktualisierte Auflage. Wiesbaden: Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-02280-8>
- Schmid, Carola (1994): Glücksspiel. Über Vergnügen und »Sucht« von Spielern. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Schmidt, Lucia (1999): Psychische Krankheit als soziales Problem. Die Konstruktion des »Pathologischen Glücksspiels«. Opladen: Leske+Budrich.
- Schmidt, Lucia (2012): Glücksspielsucht. Aufkommen der Problemdefinition und anhaltende Kontroversen. In: Soziale Probleme, 22 (1), S. 40-66.
- Schmidt-Semisch, Henning (2010): Doing Addiction. Überlegungen zu Risiken und Nebenwirkungen des Suchtdiskurses. In: Paul, Bettina/Schmidt-Semisch, Henning (Hg.): Risiko Gesundheit. Über Risiken und Nebenwirkungen der Gesundheitsgesellschaft. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 143-162. [https://doi.org/10.1007/978-3-531-92448-9\\_9](https://doi.org/10.1007/978-3-531-92448-9_9)
- Schmidt-Semisch, Henning (2016): »Sucht« als leerer Signifikant: Zur Pathologisierung und Medikalisierung von Alltagsverhalten. In: Anhorn, Roland/Balzereit, Marcus (Hg.): Handbuch Therapeutisierung und Soziale Arbeit. Perspektiven kritischer Sozialer Arbeit, Band 23. Wiesbaden: Springer VS, S. 837-852. [https://doi.org/10.1007/978-3-658-10870-0\\_31](https://doi.org/10.1007/978-3-658-10870-0_31)
- Schüll, Natasha Dow (2012). *Addiction by Design: Machine Gambling in Las Vegas*. Princeton: Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400834655>
- Schulz, Jürgen/Müller, Robert Caspar (2019). Glücksspiel und Werbung – zwei klärungsbedürftige Politika. In: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, 23.06.2019, V2.
- Schulze Ising, Petra (2013): Sozialkonzeptregelungen für das gewerbliche Automatenspiel in Deutschland. Abschlussarbeit für die Verleihung des Zertifikats »Excellence in Responsible Gaming« der Sigmund Freud Privatuniversität Wien.
- Skeggs, Beverley (1997): *Formations of Class and Gender: Becoming Respectable*. London: Sage.
- Soeffner, Hans-Georg (2004): *Auslegung des Alltags – Der Alltag der Auslegung*. Konstanz: UVK.
- Steinfest, Heinrich (2020): *Der Chauffeur*. München: Piper.
- Strohäker, Tanjy/Becker, Tilman (2018): *The Relationship Between Exclusions from Gambling Arcades and Accessibility: Evidence from a Newly Intro-*

- duced Exclusion Program in Hesse, Germany. In: *Journal of Gambling Studies*. <https://doi.org/10.1007/s10899-018-9762-2>
- Sulkunen, Pekka/Babor, Thomas F./Cisneros Ornberg, Jenny/Egerer, Michael/Hellman, Matilda/Livingstone, Charles/Marionneau, Virve/ Nikkinen, Janne/Orford, Jim/Room, Robin/Rossow, Ingeborg (2018): *Setting Limits: Gambling, Science and Public Policy*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198817321.001.0001>
- TNS Emnid (2011): *Spielen mit und um Geld in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsuntersuchung – Sonderauswertung: pathologisches Spielverhalten*. Bielefeld und Frankfurt.
- Trümper, Jürgen/Heimann, Christiane (2016): *Angebotsstruktur der Spielhallen und Geldspielgeräte in Deutschland*. Unna: Arbeitskreis gegen Spielsucht e. V.
- Trümper, Jürgen (2021): *Die Politik ist gefordert. Die Ordnungsbehörden brauchen Unterstützung*. In: *Beiträge zum Glücksspielwesen*, Ausgabe 1/2021, S. 30-32
- Uwer, Dirk (2013): *Die unwahre Gesetzesbegründung – Rechtsstaatliche Fragen an die Auslegungsmaxime des »objektivierten Willens des Gesetzgebers« am Beispiel des Glücksspielstaatsvertrags*. In: *Beharren. Bewegungen – Festschrift für Michael Kloepfer zum 70. Geburtstag*, Schriften zum Öffentlichen Recht (SÖR), Band 1244, Berlin: Duncker & Humblot, S. 867-888.
- Vieweg, Hans-Günther (2019): *Die Unterhaltungsautomatenwirtschaft im Abschwung – entgegen dem Trend im Glücks- und Gewinnspielmarkt*. In: *ifo Schnelldienst* 17/2019, S. 49-57.
- Vobruba, Georg (2016): *Gesunde Lebensführung als Pflicht. Zur Wissenssoziologie von Gesundheitsgleichheit*. In: *Allewelddt, Erika/Röcke, Anja/Steinbicker, Jochen (Hg.), Lebensführung heute. Klasse, Bildung, Individualität*. Basel, Weinheim: Beltz Juventa, S. 169-186.
- Volberg, Rachel/Wray, Matt (2007): *Legal Gambling and Problem Gambling as Mechanisms of Social Domination? Some Considerations for Future Research*. In: *American Behavioral Scientist*, 51 (1), S. 56-85. <https://doi.org/10.1177/0002764207304844>
- Wilcox, Sean (2021): *A Genealogical Analysis of the Medical Model of Problem gambling*. In: *Critical Gambling Studies*, 2 (1), S. 97-107. <https://doi.org/10.29173/cgs72>



- Young, Martin (2013): Statistics, scapegoats and social control: A critique of pathological gambling prevalence research. In: *Addiction Research and Theory*, 21 (1), S. 1-11. <https://doi.org/10.3109/16066359.2012.680079>
- Zollinger, Manfred (2016) (Hg.): *Random Riches. Gambling Past & Present*. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/>

# Abkürzungen

---

<b>AH-Berlin</b>	Abgeordnetenhaus Berlin
<b>APr</b>	Ausschussprotokoll
<b>BR</b>	Bundesrat
<b>BT</b>	Bundestag
<b>Drs.</b>	Drucksache
<b>BZgA</b>	Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung
<b>BVerG</b>	Bundesverfassungsgericht
<b>DSM</b>	Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders (Diagnostisches und Statistisches Handbuch Psychischer Störungen)
<b>EuGH</b>	Europäischer Gerichtshof
<b>GewO</b>	Gewerbeordnung
<b>GlüStV</b>	Glücksspielstaatsvertrag
<b>Glü- NeuRStV</b>	Glücksspielneuregulierungsstaatsvertrag
<b>ICD-10</b>	International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems – 10. Revision
<b>INA</b>	Innenausschuss
<b>KIAnfr</b>	Kleine Anfrage
<b>PIPr</b>	Plenarprotokoll

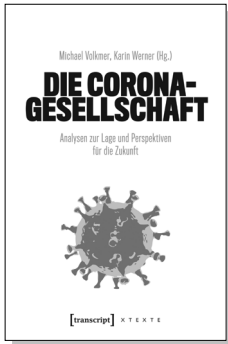
<b>LT-BY</b>	Landtag Bayern
<b>LT-HE</b>	Landtag Hessen
<b>LT-NRW</b>	Landtag Nordrhein-Westfalen
<b>LT-SH</b>	Landtag Schleswig-Holstein
<b>WiFoTech</b>	Ausschuss für Wirtschaft, Forschung und Technologie
<b>WiTech- Frau</b>	Ausschuss für Wirtschaft, Technologie und Frauen
<b>WVA</b>	Ausschuss für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung

# Abbildungen

---

Abb. 1: Bruttospielerträge im regulierten und im nicht-regulierten Glücksspielmarkt Deutschlands .....	29
Abb. 2: Entwicklung der Bruttospielerträge auf dem globalen Glücksspielmarkt (in Milliarden Dollar) .....	32
Abb. 3: Umsatzentwicklung auf dem deutschen Glücksspielmarkt zwischen 2008 und 2018 .....	34
Abb. 4: Erträge der Spielhallen und Automatenbetreiber in Deutschland .....	35
Abb. 5: Ergebnisse empirischer Prävalenzstudien zwischen 2008 und 2020 .....	46
Abb. 6: Etappen im parlamentarischen Glücksspieldiskurs .....	213

# Soziologie



Michael Volkmer, Karin Werner (Hg.)

## **Die Corona-Gesellschaft**

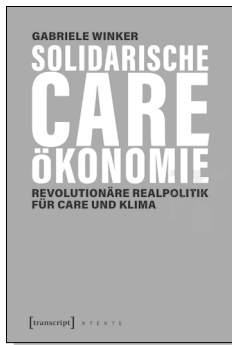
Analysen zur Lage und Perspektiven für die Zukunft

2020, 432 S., kart., Dispersionsbindung, 2 SW-Abbildungen  
24,50 € (DE), 978-3-8376-5432-5

E-Book:

PDF: 21,99 € (DE), ISBN 978-3-8394-5432-9

EPUB: 21,99 € (DE), ISBN 978-3-7328-5432-5



Gabriele Winker

## **Solidarische Care-Ökonomie**

Revolutionäre Realpolitik für Care und Klima

März 2021, 216 S., kart.

15,00 € (DE), 978-3-8376-5463-9

E-Book:

PDF: 12,99 € (DE), ISBN 978-3-8394-5463-3



Wolfgang Bonß, Oliver Dimbath,

Andrea Maurer, Helga Pelizäus, Michael Schmid

## **Gesellschaftstheorie**

Eine Einführung

Januar 2021, 344 S., kart.

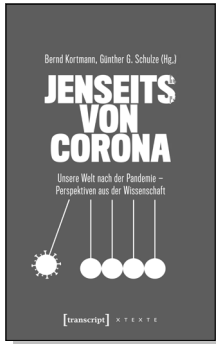
25,00 € (DE), 978-3-8376-4028-1

E-Book:

PDF: 21,99 € (DE), ISBN 978-3-8394-4028-5

**Leseproben, weitere Informationen und Bestellmöglichkeiten  
finden Sie unter [www.transcript-verlag.de](http://www.transcript-verlag.de)**

# Soziologie



Bernd Kortmann, Günther G. Schulze (Hg.)

## **Jenseits von Corona**

Unsere Welt nach der Pandemie –  
Perspektiven aus der Wissenschaft

2020, 320 S., Klappbroschur, Dispersionsbindung,  
1 SW-Abbildung

22,50 € (DE), 978-3-8376-5517-9

E-Book:

PDF: 19,99 € (DE), ISBN 978-3-8394-5517-3

EPUB: 19,99 € (DE), ISBN 978-3-7328-5517-9



Detlef Pollack

## **Das unzufriedene Volk**

Protest und Ressentiment in Ostdeutschland  
von der friedlichen Revolution bis heute

2020, 232 S., Klappbroschur, Dispersionsbindung,  
6 SW-Abbildungen

20,00 € (DE), 978-3-8376-5238-3

E-Book:

PDF: 17,99 € (DE), ISBN 978-3-8394-5238-7

EPUB: 17,99 € (DE), ISBN 978-3-7328-5238-3



Juliane Karakayali, Bernd Kasperek (Hg.)

## **movements.**

**Journal for Critical Migration  
and Border Regime Studies**

Jg. 4, Heft 2/2018

2019, 246 S., kart.

24,99 € (DE), 978-3-8376-4474-6

**Leseproben, weitere Informationen und Bestellmöglichkeiten  
finden Sie unter [www.transcript-verlag.de](http://www.transcript-verlag.de)**

