

## 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, PlPr. 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 Spielerselbstsperre 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 Automatenenspiel 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 Fremdsperr

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 Spielersperren 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 Entscheidungshandeln 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« (Rydyz 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 Glücksspielsucht« 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/III, 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 Automatenspieler 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 Automatenspiels

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 eingeladenen Expertin 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« (Rydzio 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 angemessene 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 Grundausrüstung 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).