

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.¹ 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 resumiert, 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 Böhmermann 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 Gamification 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 *Gefährdungsdiskurs* bezeichnet. Der glücksspielaffine Strang, der die einschlägigen Glücksspielangebote als ein normales Konsumgut definiert und sich auf die Verteidigung der

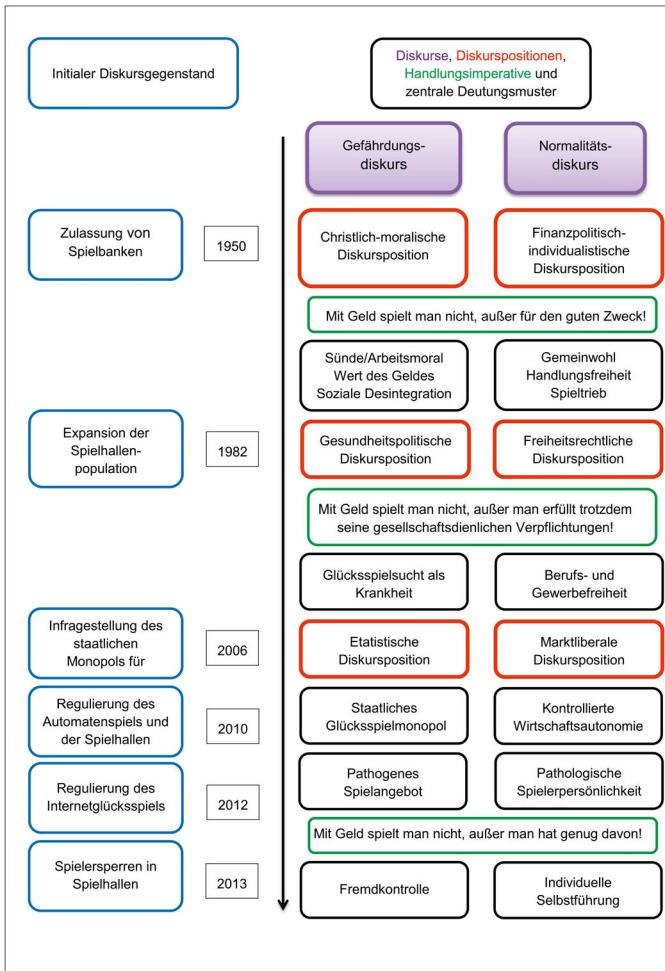
mit Produktion und Nutzung dieses Angebots verbundenen Freiheitsrechte konzentriert, wird *Normalitätsdiskurs* genannt. Innerhalb dieser beiden konkurrierenden Diskursstränge haben sich im Zeitverlauf aufeinanderfolgende, aber nur zum Teil aufeinander aufbauende Diskurspositionen herausgebildet, die 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 Diskurstrang 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 institutionalen 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 statio-näre Spielhallengeschäft gegenüber, das immer stärker ausgedünnt werden soll. Beide Tendenzen der Regulierung wurden begleitet von der Propagie-rung 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 parlamen-tarischen Debatten um die Zulassung von Spielbanken in Bayern zwei Dis-kurspositionen sichtbar: eine *christlich-moralische* und eine *finanzpolitisch-indi-vidualistische*. Die Befürworter einer staatlichen Konzessionierung von Spiel-banken beriefen sich bei ihrer Argumentation auf einen sogenannten »natür-lichen Spieltrieb«, der der Bevölkerung zu eigen sei und der sich durch Ver-bote nicht unterdrücken, sondern bestenfalls durch staatliche Regulierung einhegen lasse (»gespielt wird immer«). Dergestalt wurde der *finanzpolitisch-individualistischen* Diskursposition ein theoretisches Konstrukt zugrunde ge-legt, das als empirische Realität und Bestandteil der gesellschaftlichen Nor-malität ausgegeben wurde. Aufbauend auf dieser Grundannahme führten die Spielbankenbefürworter die aus einer Konzessionierung resultierenden zu-sätzlichen 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 entschei-den 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 Teu-fels ansah und ihm eine dämonische Kraft zusprach, die die Teilnehmenden am Glücksspiel unweigerlich ins soziale Elend stürzt (Binde 2007). Zum an-deren erfolgte eine Ablehnung der Konzessionierung von Spielbanken vor dem Hintergrund der arbeitsethischen Vorstellungen des asketischen Pro-testantismus. Der Haupteinwand bezog sich auf eine mögliche Gefährdung der Arbeitsmoral durch das kommerzielle Glücksspiel und eine Bedrohung des gesellschaftlichen Zusammenhalts aufgrund der Sichtbarmachung sozia-ler 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 präsentierte 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 Spiel-*sucht*«, sondern in der Bedrohung der Freiheitsrechte *durch* den Glücksspielsuchtdiskurs 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 **Estatistische 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 *estatische* 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 lizenziierter 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 Etablistische 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 Glückspielmarktes 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 *Gefährdungsdiskurs* 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.² 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 suchtpräventiven Maßnahmen und ihrer regulativen Rahmung. Zunächst aber zum Legitimationsproblem.

² Lediglich in einem frühen Stadium des *Gefährzungsdiskurses* 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 frühste, populärste und bis heute gültige) Form der Rechtfertigung bezieht sich auf die zusätzlichen Einnahmемöglichkeiten 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.³ Die Gemeinwohlpolitik insbesondere beim Lotto ist ein »stabilen Legitimationsspenden, 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 Glücksspieldiskurs 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 *marktliberale* 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.⁴ 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 Finlands entwickelten und an Kingma (2008) orientierten Phasenmodell der Glücksspielregulierung von einem »Gemeinwohldispositiv«, das sie von einem »Prohibitions-« und einem »Risikodispositiv« unterscheiden 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 Spielersperre⁵ 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 Spielerselbstsperre 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 Automatenspiel 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 Bestanteil 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!⁶

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 Glücksspielskurs seit Anfang der 1980er Jahre genommen hat, spricht vieles dafür, nicht unbesehen die allseits postulierte Zielbestimmung des »Spielschutzes« 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 Automatenspiel, 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 niederzuschlagen 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 Problemmodells »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 Ge- genmaßnahmen (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 »Spielschutzes« aber auch die Legalisierung von Online-Poker und des virtuellen Automatenspiels begründet⁷. 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 Spieleanstalt 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 Spieldenden 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 Automatenspiels, die von jener zur problematischen Klientel gerechnet wurde und der derzeit flächen-deckend 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.