

6. Das Las Vegas des Nordens?

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

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

*(Die Welt v. 24.09.2006)*¹

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

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

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

6.1 Das »Sportwetten-Urteil« des Bundesverfassungsgerichts

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.2 Erster Glücksspielstaatsvertrag

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6.3.1 Marktliberale Diskursposition

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

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

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

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

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

Reformulierung des Problems:

»Spielsucht« vs. staatliche Mindereinnahmen

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

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

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

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

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

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

Relativierung der Glücksspielrisiken und die Propagierung von Maßnahmen der Verhaltensprävention

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Zusätzliche Argumente gegen den Weiterbestand des Staatsmonopols

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

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

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

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

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

Vorzüge und Grenzen der Marktöffnung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Narrativ der Marktöffnung

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

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

6.3.2 Etatistische Diskursposition

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

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

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

Vorteile des Staatsmonopols und moralische Bewertung des Glücksspielangebots

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

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

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

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

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

schon seit langem. Auffällig war vielmehr, dass im Diskurs nicht mehr von Glücksspielern und Glücksspielerinnen die Rede war, sondern von Verbrauchern und Konsumenten⁶, die es zu schützen gelte. Damit wurde zwar einerseits die Teilnahme am Glücksspiel mit der Nutzung anderer Konsumangebote gleichgestellt und damit implizit als Normalität anerkannt. Zugleich wurde damit an das Vokabular der »Konsumgesellschaft« angeknüpft, das den Begriff der Konsumentensouveränität, aber auch den Begriff des selbstverantwortlichen Konsums umfasst, also dem Konsumenten bestimmte Verhaltensweisen ermöglicht, aber auch zumutet.

Die Argumentation, auf der die *etatistische* Diskursposition beruhte, war von moralischen Bewertungen durchtränkt. Zum einen sah man sich gegenüber den privaten Glücksspielanbietern und deren Profitinteressen moralisch überlegen. Zwar wurde das Profitmotiv nicht prinzipiell verurteilt, es wurde aber als nicht kompatibel mit einer konsequenten Orientierung am Spieler- und Jugendschutz angesehen. Zugleich aber wurden dem Glücksspiel selbst negativ konnotierte Werte zugeschrieben: »Was haben die Menschen in Schleswig-Holstein davon, wenn sie Ereigniswetten⁷ abschließen können. Wäre es nicht naheliegend, andere Werte als die Jagd nach dem schnellen Geld beim Glücksspiel zu propagieren« (Schippels 2011, LT-SH, PlPr. 17/56, S. 4811).

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

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

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

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

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

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

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

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

Gefahren einer Liberalisierung des Glücksspielmarkts

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Narrativ der Monopolverteidigung

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

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

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

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

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

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

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

Seit dem im Dezember 2011 geschlossenen Glücksspielstaatsvertrag, dem Schleswig-Holstein allerdings erst im Februar 2013 beigetreten war⁹, galt

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

