

## 7. »Krankhafte Spieler« oder pathogenes Spielangebot? Die Debatte im Deutschen Bundestag um die Regulierung des gewerblichen Automatenspiels

---

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

(Vieweg 2012: 1)

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

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

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

## 7.1 Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs

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

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

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

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

## 7.2 Empirische Untersuchungen zum Glücksspielverhalten

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 7.5 Etatistische vs. marktliberale Diskursposition

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

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

### 7.5.1 Etatistische Diskursposition

#### Problembeschreibung

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

In dieser Äußerung kamen beispielhaft die in der Gesellschaft noch immer verbreiteten moralischen Bedenken gegenüber dem Glücksspiel im Allgemeinen und dem Automatenspiel im Besondern zum Ausdruck. Dabei blieb unerwähnt, dass die »verdunkelten Fenster« von Spielhallen eine gesetzliche Vorgabe erfüllten und nicht das Resultat einer bewussten Abschirmung von der Umwelt darstellten.

Gemäß ihrer Orientierung am Deutungsmuster der »technologiegetriebenen Spielsucht« konstatierte die *etatistische* Diskursposition, dass die veränderten Formen der Ablaufgestaltung des Automatenspiels nicht zufällig zustande gekommen waren, sondern darauf abzielten, die Attraktivität des Automatenspiels zu steigern. Bemängelt wurde, dass für die daraus resultierende erhöhte Gefährdung der Spieler keine geeigneten Gegenmaßnahmen getroffen worden seien: »Gerade durch die Novellierung der Spielverordnung 2006 wurden die Ereignisfrequenz, die Illusion der Beinflussbarkeit von Einsatz und Gewinn erhöht. Es ist vor allem festzuhalten, dass mit der folgenden zunehmenden Attraktivität des Automatenspiels nicht gleichzeitig die Schutzmaßnahmen zur Verhinderung von Sucht angepasst wurden« (Maag 2012, BT, PlPr. 17/195, S. 23514).

## Ziele und Maßnahmen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 7.5.2 Marktliberale Diskursposition

#### Problembeschreibung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Ziele und Maßnahmen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 7.6 Fazit: Prävention zwischen Paternalismus und Selbstführung

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

