

8. Krieg den Spielhallen, Friede den Kiezen

Die Debatte im Berliner Abgeordnetenhaus zur Regulierung der Spielhallen

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

(MieterMagazin 1+2/2011)

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

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

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

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

8.1 Die Zurückeroberung der Stadt: Multiple Ziele der etatistischen Diskursposition

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

8.1.1 Problemmuster »Glücksspielsucht«

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Hintergrundwissen zum Problemmuster »Glücksspielsucht«

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

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

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

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

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

8.1.2 Problemmuster »Verdrängungswettbewerb«

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8.1.3 Konstruktion von Problemgruppen

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

In Bezug auf die ›Nachfrageseite‹ erfolgte eine Differenzierung nach un-terschiedlichen Risikogruppen. Zu diesem Zweck wurde auf sozialräumliche Analysen Bezug genommen, wobei der Zusammenhang zwischen sozio-

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

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

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

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

8.1.4 Gefährdungen der geteilten sozialen Wirklichkeit

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

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

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

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

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

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

8.1.5 Problemlösungen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8.1.6 Das Narrativ der etatistischen Diskursposition

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

8.2 Gegen »Bevormundungspolitik«: Die marktliberale Diskursposition

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

8.3 Spielhallenregulierung und soziale Kontrolle

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

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

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

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

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

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

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

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

² Der entsprechende Gesetzesantrag wurde im Februar 2016 vorgelegt.

