

Glücksspielstaatsvertrag: Konstruierte Wirklichkeit oder Problemlösung? Wie findet man einen tragfähigen Konsens in der Glücksspielregulierung?

Ein Wahrnehmungsproblem

Die Regierungschefs der Länder und mit ihnen die Chefs der Staats- und Senatskanzleien der Länder (CdS) sind nicht zu beneiden: Seit dem Sportwettenurteil des Bundesverfassungsgerichts vom März 2006 findet sich die Regulierung des Glücksspielwesens wiederkehrend auf der Tagesordnung von Ministerpräsidentenkonferenzen (MPK). Ein Ende des Diskussionsbedarfs scheint nicht in Sicht zu sein. Die wiederholte Beratung und Beschlussfassung ist allerdings nicht einer konstruktiven Lust am Diskurs geschuldet, sondern vielmehr einer Notlage.

Es ist den Bundesländern seit dem Sportwettenurteil des Bundesverfassungsgerichts vom März 2006 nicht gelungen, eine Sportwettenregulierung zu vereinbaren, die der Prüfung vor deutschen Gerichten und dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) standhält und ein stabilisierendes Maß an Rechtsfrieden trägt. Die Prüfungsmaßstäbe liegen mit EU-rechtlichen und fachwissenschaftlichen Bezügen längst jenseits der Ländergrenzen und sind Teil der Kohärenz der Glücksspielregulierung insgesamt. An deren Herstellung haben sich die Länder mehrfach versucht, ohne das Problem der Sportwettenregulierung zu lösen. In der Zwischenzeit ist die Digitalisierung vieler Lebensbereiche vorangeschritten und hat – neben anderen für die Digitalisierung besonders geeigneten Märkten – auch den Glücksspielmarkt erfasst. Das ungebremsste Wachstum der Umsätze mit Sportwetten und Online-Casinospielen (einschließlich Poker) hat ein Ausmaß erreicht, dass die Frage nach dem Nutzen der bisherigen Regulierung aufwirft. Doch schon das Anerkennen eines Vollzugsdefizits scheint nicht Konsens zu sein; erst recht ist die Wahl der vorzugswürdigen Regulierungsinstrumente, etwa ausnahmslose Verbote und Mengenbegrenzungen versus Gewerbefreiheit, umstritten.

Unter dem Druck der Entwicklung besteht Einigkeit der Länder wohl nur noch in zwei Punkten, nämlich der Bewahrung des staatlichen Lotteriemonopols und dem Schutz der Spieler. Bereits hier haben wir es letztlich mit unklaren Punkten zu tun: Was ist mit dem Begriff Lotteriemonopol gemeint, und was ist daran aus welchen Gründen bewahrens- oder gar schützenswert? Was ist unter Spielerschutz zu verstehen, nämlich: Welche Spieler sind vor welchen Effekten mit welchen Mitteln zu schützen? Ohne eine nachvollziehbare Klärung dieser Fragen lässt sich ein tragfähiger Konsens in der Glücksspielregulierung nicht finden.

Fragen über Fragen

Antworten auf die vorstehenden Fragen sollen hier nicht geliefert werden. Denn Fragen, zu denen sogleich Antworten mitgeliefert werden, verlieren ihre Kraft und behindern eher eine mögliche Änderung der eigenen Wahrnehmung des jeweiligen Problems. Stattdessen werden hier weitere Fragen vorgeschlagen, mit denen grundsätzliche Klärungen, Zielvorstellungen, bisherige Strategien, bestehende Erklärungsweisen, Einflussmöglichkeiten und Zukunftsfragen genauer in Augenschein ge-

nommen werden können. Denn das besondere Potential von Fragen liegt darin, dass sie z. B. helfen können, neue Sichtweisen zu eröffnen, vermeintliche Selbstverständlichkeiten fraglich und damit „frag-würdig“ zu machen, selbst oder fremd gesetzte Grenzen zu irritieren, zu überschreiten oder sogar aufzulösen. Sie erweisen sich als wichtige Denkwerkzeuge, um die eigenen wie die Handlungen anderer konstruktiv hinterfragen zu können und bewähren sich als hilfreich dabei, das eigene Wissen und die eigenen Vorannahmen in Hinblick auf die gewünschte Veränderung zu überprüfen.

1. Grundsätzliche Klärungen

Welche unterschiedlichen Sichtweisen zu dem Problem „Glücksspielregulierung“ haben die Beteiligten jeweils? Wer hält es grundsätzlich für lösbar, wer nicht? Wie lauten die jeweiligen Argumente?

Wie und woran würden Verbraucher und Glücksspielanbieter merken, dass die Gesetzgebung Spielerschutz anders als bisher wahrnimmt und wirksam umsetzt? Fragen nach den Auswirkungen von möglichen Lösungen sind eine wichtige Voraussetzung, um die mitunter mühsame Suche nach diesen überhaupt attraktiv zu machen.

Wie und woran könnten die Gesetzgeber erkennen, dass ihre Maßnahmen zur Regulierung des Glücksspiels von den Verbrauchern und den Glücksspielanbietern akzeptiert werden?

2. Zielvorstellungen konkretisieren

Welcher Beteiligte könnte woran erkennen, dass ein tragfähiger Konsens erreicht worden ist? Diese Frage macht bereits im Vorfeld die unterschiedlichen Sichtweisen der Beteiligten genauer erkennbar.

Könnte hierfür etwas getan werden, was bislang unterlassen worden ist oder etwas unterlassen werden, was bislang getan wurde?

Welche Beteiligten sind durch diese Veränderung – aktiv oder passiv – betroffen? Welche ihrer Verhaltensweisen sind dann verändert? Worin besteht die Bedeutung der Veränderung?

Für welchen der Beteiligten stellt sich diese Veränderung eher günstig dar, für wen eher ungünstig? Worin unterscheiden sich die „Kosten-Nutzen-Rechnungen“ der Beteiligten?

3. Bisherige Strategien

Was hat sich bislang am meisten bewährt, was am wenigsten? Woran soll der Grad der Bewährung gemessen werden? Diese Frage bietet die Möglichkeit der Selbststärkung: Was bislang gut lief (oder läuft), gerät gerade bei schwierigen und langwierigen Konflikten leicht aus dem Blick und wird damit in seiner Bedeutung als wichtige Ressource nicht (mehr) wahrgenommen.

Welche Beteiligten haben bislang das meiste unternommen, um dem Ziel näher zu kommen? Welche am wenigsten? Wie wurden die jeweiligen Vorgehensweisen eines der Beteiligten von den anderen kommentiert? Diese Frage beleuchtet Aktions-Reaktionsmuster bzw. stereotyp gewordene Wechselverhältnisse, die sonst erfahrungsgemäß nicht deutlich genug wahrgenommen werden.

4. Erklärungsweisen

Wie erklären sich die Beteiligten, dass die angestrebten Ziele bislang nicht erreicht worden sind? Wie sehen die Erklärungen des Gesetzgebers, der Glücksspielanbieter und der Verbraucher (Spieler) aus?

Welche Vorannahmen der Beteiligten liegen dem zugrunde? Welchen Einfluss haben die jeweiligen Wertvorstellungen auf die jeweiligen Erklärungen? Die Frage zielt auf Empathie mit dem Konfliktpartner ab und vergrößert so das Verständnis für die Weltsicht des Anderen und deren „innere Logik“.

5. Zukunftsfragen

Wie lange dauert es aus der Sicht der Beteiligten voraussichtlich, bis das angestrebte Ziel erreicht werden kann? Welche Auswirkungen hat der Aspekt der Zeit auf die Konsensfindung? Welcher Beteiligte hat da die meiste Zeit, welcher am wenigsten? Abweichende Ideen über Zeitvorstellungen machen die unterschiedlichen Motive und Energien der Beteiligten deutlich.

6. Einflussmöglichkeiten

Was könnte welcher Beteiligte tun, um Veränderungen zu verhindern? Was könnte welcher Beteiligte tun, um sie rückgängig zu machen, falls das angestrebte Ziel nicht erreicht sein sollte? Wie könnte welcher Beteiligte die gegenwärtige Situation verschlimmern? Welche der Maßnahmen haben sich in der Vergangenheit bewährt, um dies zu erreichen? Allgemein fällt es leichter, die durchaus vorhandenen eigenen Einflussmöglichkeiten bei langanhaltenden Konflikten in Hinblick auf Verschlimmerungen zu erkennen statt in Hinblick auf Verbesserungen.

7. Was kam bislang noch nicht zur Sprache?

Welche Themen sind noch nicht angesprochen worden und aus welchem Grund? Welche Bedeutung hat dies für eine Konsensfindung? Diese Fragen sollen dazu dienen, das Thema nochmals neu und aus einem anderen Abstand als bisher zu betrachten.

8. Weitere Blickwinkel

Wie stark wurden bislang die Erfahrungen der Verbraucher, insbesondere der Normalspieler berücksichtigt? Was müsste – beispielsweise aus der Sicht eines Spielers – der Gesetzgeber tun, um dessen Autonomie zu wahren, aber auch Schutz vor selbstzerstörerischen Verhalten zu bieten? Was wollen die Spieler und was wollen sie nicht? Diese Frage macht den Spieler zum kompetenten „Mitspieler“ in diesem (Selbst-)Verantwortungsspiel und holt ihn aus der Position eines (unmündigen) Kindes. Hinzu kommt der Perspektivengewinn einer solchen Blickumkehr.

Man kann sich auch vorstellen, das Problem wäre plötzlich über Nacht verschwunden: Woran würden die Verbraucher (Spieler), die Glücksspielanbieter und der Gesetzgeber dies merken? Was wäre das allererste Anzeichen dafür, dass ein Wunder geschehen ist? Welche Auswirkungen hätte dies für welche Beteiligten? Wer würde etwas anders machen, wer nicht? Die sog. Wunderfrage zielt auf die konkrete Vorstellung einer Lösung, indem sie diese als erlebte Erfahrung in ihren Auswirkungen auf den Befragten vorwegnimmt.

Wege zu tragfähigen Antworten

Mancher Leser mag hier Antworten vermissen, insbesondere DIE Lösung, DEN Vorschlag zur Glücksspielregulierung. Mancher Leser mag die Fragen für sich in seiner Rolle selbst beantworten. Es geht aber auch anders: Bei den hier dargestellten Fragen handelt sich um das erprobte Mittel der systemischen Interventionstechnik, um zirkuläres Fragen. Dabei wird, anders als beim linear kausalen Denken (das auf nachvollziehbare Ursachen-Wirkungsbeziehungen abzielt) „um die Ecke gefragt“. Etwa so: „Was glauben Sie, denken unsere Wähler als Verbraucher über unsere Regulierung?“

Dieses Mittel lässt sich auch für das Finden eines tragfähigen Konsenses in der Glücksspielregulierung gut nutzen. Letztlich könnte sich die Überprüfung bisheriger Perspektiven als hilfreich erweisen, um bei der Lösung des Regulierungsproblems weiter zu kommen. Ähnliches gilt für die Anwendung der von METALOGUE BERLIN entwickelten und erprobten Trias *Selbstbesinnung – Selbstbestimmung – Selbstverantwortung*.

1. Selbstbesinnung – anders nachdenken oder sich orientieren

Kann der bisherige eigene Blick auf die Regulierung beibehalten werden? Ist das eigene Rollenverständnis glaubwürdig? Nach welchen Strukturen hat sich der Konflikt bisher organisiert (Gesetzgeber fordert, Branche protestiert, Spieler machen weiter wie bisher)?

Die Relevanz der eigenen Debattenbeiträge hängt wesentlich von der Überzeugungskraft der Argumente und der Glaubwürdigkeit der Akteure ab. Die eigene Glaubwürdigkeit hinterfragt man besser selbst, bevor es andere tun. Und es führt zu tragfähigeren Einschätzungen, dies aus der Perspektive des „Advocatus diaboli“ zu tun, anstatt sich für unangreifbar zu halten.

Es ist sorgfältig zu überlegen, ob man die Motive des Gesetzgebers von vornherein als bevormundend oder heuchlerisch und die von ihm getroffenen Maßnahmen als untauglich oder unverhältnismäßig abtut – sie könnten nämlich auch dann ihre Berechtigung haben, wenn man sie nicht teilt. Man sollte sich auch die Gegenfrage gefallen lassen: Was ist das Motiv der eigenen Vorschläge – sofern man überhaupt Vorschläge macht und nicht nur Verschonung fordert?

2. Selbstbestimmung – die eigene Handlungsfähigkeit genauer ausloten

Beruhet die eigene, vehement verteidigte Position noch auf Nachdenken oder ist sie nur noch (stereotyper) Reflex? Die persönliche Autonomie der Beteiligten läge darin, diesen „Mechanismus“ zu durchbrechen, z. B. indem die Gesetzgebung Erkenntnisse der wissenschaftlichen Forschung und Erfahrungen des Hilfesystems und der Glücksspielanbieter annimmt, die zum Spielerschutz beitragen. Hierbei sollte geklärt werden, inwiefern die Beteiligten selbst an der Herstellung und Aufrechterhaltung dieses Interaktionsmusters aktiv und/oder passiv beteiligt sind. Mit bloßen Ritualen ist weder Verbrauchern, Glücksspielanbietern noch Regulierern gedient.

3. Selbstverantwortung – den Anteil an eigenen Aktivitäten klären

Kann man ohne Klärung der eigenen Verantwortung glaubwürdig an der Regulierungsdebatte teilnehmen? Die Übernahme von Verantwortung gehört zu den elementaren Spielregeln der Regulierung. Die Glücksspielregulierung wird durch Berücksichtigung von Realitäten des Glücksspiel-

markts überhaupt erst akzeptiert und durchsetzbar. Das könnte zur Folge haben, dass die Gesetzgebung bisherige Sichtweisen und Argumente nicht mehr beibehalten kann. Das könnte ferner zur Folge haben, dass die Glücksspielanbieter sich nicht weiter darauf beschränken können, gegenüber dem regulierenden Staat ständig nur Freiheitsrechte einzufordern, sondern sich klarer zu ihrer Verantwortung beim Umgang mit Glücksspielen positionieren müssen.

Berlin, im März 2019

Über die Autoren

Dr. Simone Stölzel und **Dr. Thomas Stölzel** sind Partner der METALOGUE BERLIN GbR für Verbesserung der individuellen, familiären oder organisationellen Handlungsfähigkeit. Sie bieten u. a. Team- und Organisationsberatungen bzw. -Coachings sowie Supervisionen und Moderationen an. Von Dr. Simone Stölzel und Dr. Thomas Stölzel sind zahlreiche Aufsätze, Bücher und Hörfunkbeiträge erschienen. → www.metaloge.de

Martin Reeckmann, Regierungsdirektor a. D., ist Rechtsanwalt in Berlin. Er ist seit 1994 im Glücksspielwesen tätig und verantwortete bis 2002 die Glücksspielaufsicht im Land Berlin. Er ist mit zahlreichen Veröffentlichungen zum Glücksspielrecht hervorgetreten. → www.reeckmann.de



Dr. Simone Stölzel



Dr. Thomas Stölzel



Martin Reeckmann