

Der perfekte Spieler

Eine Collage zum Verhältnis des § 6 Abs. 1 GlüStV zum Spielerschutz in sieben Bildern¹

Martin Reeckmann, Regierungsdirektor a. D.

Zusammenfassung

Die Prävention der Glücksspielsucht ist seit 2008 Gegenstand legislativer Regulierung. Zentraler Baustein der Gesetzgebung ist die Rechtsnorm des § 6 des Glücksspielstaatsvertrages (GlüStV), dem bundesweiten Regelwerk des Glücksspielrechts in der Bundesrepublik Deutschland. Die Vorschrift des § 6 GlüStV, ihr Inhalt und ihr Verständnis sind indes weder selbstverständlich noch in Stein gemeißelt: Spielsuchtprävention war im deutschen Glücksspielrecht ursprünglich gar nicht präsent, hat sodann Einzug gehalten in die Gesetzgebung, danach unterschiedliche Prägungen erfahren und ist heute zunehmender Bürokratisierung ausgesetzt. Das neue Leitbild der Kriegstüchtigkeit wird Vulnerabilitäten ändern und den finanzpolitischen Rahmen für Prävention beeinflussen. Aus Sicht des Verbraucherschutzes muss die in Jahrzehnten erreichte Rolle von Prävention gestärkt, zumindest aber bewahrt werden.

Schlüsselwörter

Bürokratie, Glücksspiel, Prävention, Regulierung, Resilienz, Spielsucht, Verbraucherschutz, Vulnerabilität

Summary

The prevention of gambling addiction has been subject to legislative regulation since 2008. The central building block of this legislation is the legal norm of Section 6 of the State Treaty on Gambling (GlüStV), the nationwide regulatory framework for gambling law in the Federal Republic of Germany. However, the provisions of Section 6 of the GlüStV, its content, and its understanding are neither self-evident nor set in stone: Gambling addiction prevention was originally not present at all in German gambling law, but subsequently found its way into legislation, and subsequently underwent various forms, and is now subject to increasing bureaucratization. The new model of combat readiness will change vulnerabilities and influence the fiscal policy framework for prevention. From a consumer protection perspective, the role of prevention achieved over decades must be strengthened, or at least preserved.

Keywords

Bureaucracy, gambling, prevention, regulation, resilience, gambling addiction, consumer protection, vulnerability

Erstes Bild: Ein Jubiläum

Alles hat eine Vorgeschichte; nichts fällt aus heiterem (oder düsterem) Himmel. Das gilt auch für die Vorschrift des § 6 GlüStV, der Sozialkonzepte regelt und vor allem an Glücksspielanbieter adressiert ist. In diesem Jahr (2025) ist am 8. November ein Jubiläum zu würdigen: an jenem Tag jährt sich zum zwanzigsten Mal die Sichtbarkeit glücksspielrechtlicher Relevanz von Spielerschutz. Am 8.11.2005 wurde im beschaulichen Karlsruhe beim dort ansässigen Bundesverfassungsgericht (BVerfG) im Verfahren zum Aktenzeichen 1 BvR 1054/01 die mündliche Verhandlung durchgeführt. Die Verhandlung beanspruchte einen ganzen Arbeitstag und stellte sich als Anhörung zu regulatorischen Aspekten des sogenannten Lotteriemonopols der deutschen Bundesländer dar. Auch Persönlichkeiten aus Suchtforschung und Suchthilfe hatten Stellungnahmen schriftlich eingereicht und mündlich vorgetragen. Gegenstand des Verfahrens war der an staatlicher Doppelmoral gescheiterte Versuch einer Münchner Buchmacherin, zusätzlich zu den bereits nach dem Rennwett- und Lotteriewettgesetz (RWLG) möglichen Pferdewetten eine Erlaubnis für Sportwetten zu erlangen. Nachdem sie fachgerichtlich in drei Instanzen gegen die die begehrte Erlaubnis versagende bayerische Behörde unterlegen war, weil das bayerische Landesrecht keine Erlaubnis für Sportwetten vorsah, monierte sie vor dem BVerfG die Verletzung ihres Grundrechts auf Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG. Damit hatte sie Erfolg, denn das BVerfG hat in seinem Urteil vom 28.3.2006 im amtlichen ersten Leitsatz formuliert [1]:

Es ist ... mit Art. 12 Abs. 1 GG unvereinbar, dass nach dem Gesetz über die vom Freistaat Bayern veranstalteten Lotterien und Wetten (Staatslotteriewettgesetz) vom 29.4.1999 (...) in Bayern Sportwetten nur vom Freistaat Bayern veranstaltet und nur derartige Wetten gewerblich vermit-

1 Dieser Aufsatz basiert auf dem gleichnamigen Vortrag des Autors bei der Fachtagung *Suchtprävention Glücksspiel in der Praxis* am 1. April 2025 in Frankfurt a. M.

telt werden dürfen, ohne das Monopol konsequent am Ziel der Bekämpfung der Suchtgefahren auszurichten.

Im Kern hat das BVerfG mit seiner Entscheidung das staatliche Monopol als Eingriff in die Berufsfreiheit gewertet. Dieser Eingriff bedarf (wie jeder Grundrechtseingriff) einer Legitimation. Aus der Bekämpfung von Suchtgefahren kann sich – so das BVerfG nach der im November 2005 durchgeführten Anhörung – eine solche Legitimation für einen Grundrechtseingriff durchaus ergeben. Dann allerdings – so das BVerfG – muss das staatliche Monopol seinerseits an eben dieser Legitimation ausgerichtet sein; sein Geschäftsgebaren darf der Bekämpfung der Suchtgefahren nicht zuwiderlaufen. Im Klartext: Die Legitimation eines Monopols scheitert, wenn der Monopolinhaber Wasser predigt und Wein säuft.

Zweites Bild: Spielsucht als juristisches Perpetuum mobile

Auch bei der Spielsucht kreist die Rechtswissenschaft um Vorgefundenes, ohne es zu finden.

Bekannt war die Glücksspielsucht selbstredend schon vor 2005/2006 – nur eben noch nicht die Prävention und deren gesetzgeberische Rahmung. Größere Bekanntheit erlangte die Spielsucht als vergleichsweise neues Phänomen im 19. und frühen 20. Jahrhundert, im damaligen „Neuland“ der Psychologie. Dem belesten Publikum begegnete das Phänomen in der literarischen Gestaltung durch Фёдор Достоевский (Fjodor Dostojewskij) im Roman „Der Spieler“ von 1867. Der bildungsbürgerlichen Rezeption folgte die akademische Einordnung unter anderem durch Sigmund Freud, der 1928 die Spielsucht als Selbstbestrafung bei Männern wertete [2]:

Er wußte, die Hauptsache war das Spiel an und für sich, le jeu pour le jeu. [...] Er ruhte nie, ehe er nicht alles verloren hatte. Das Spiel war ihm auch ein Weg zur Selbstbestrafung. Er hatte ungezählte Male der jungen Frau sein Wort gegeben, nicht mehr zu spielen [...] und er brach es [...] fast immer. Hatte er durch Verluste sich und sie ins äußerste Elend gebracht, so zog er daraus eine zweite pathologische Befriedigung. Er konnte sich vor ihr beschimpfen, demütigen, sie auffordern, ihn zu verachten, zu bedauern [...] und nach dieser Entlastung des Gewissens ging dies Spiel am nächsten Tag weiter.

Dabei konnten sich Freud und seine Zeitgenossen vom Bild des Triebs nicht lösen. Den Weg vom Spieltrieb zur Störung fand man erst in der Nachkriegszeit (hier: in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg) mit der diskursiven Konstruktion des Problemmusters *Glücksspielsucht* [3]. Der Diskurs verläuft in Etappen: In den 1950er Jahren wird der Spieltrieb im Zuge der spielbankenaffirmativen Argumentation zunächst als biologische Eigenschaft des Menschen verstanden und damit der Sphäre des Unmoralischen entzogen. Eine Differenzierung zwischen Spiel und Glücksspiel erfolgte dabei nicht. Die Regulierung seitens der Gesetzgebung beschränkte sich auf die Frage, ob man Spielbanken überhaupt zulässt und wer sie betreiben darf („Ob“ des Spielbankbetriebs). Vorgaben zur Betriebsdurchführung („Wie“ des Spielbankbetriebs) waren noch weitgehend unbekannt.

Im Jahr 1980 fand das pathologische Glücksspiel als Impulskontrollstörung Aufnahme in die einflussreiche offizielle diagnostische Klassifikation psychischer Störungen (DSM) der amerikanischen Psychiatervereinigung. Der nun beleuchtete Aspekt der Suchtfolgeneindämmung eröffnete Raum für Vorgaben für das Anbieten von Glücksspielen (Produktgestaltung und Verfügbarkeit) – für die Gesetzgebung eröffnete sich eine neue Perspektive, deren Potential indes nicht erkannt und entwickelt wurde.

Schließlich wurde Glücksspielsucht im Jahr 2001 von der WHO als Krankheit anerkannt. Damit wurde ein Regulierungsraum für den Public-Health-Ansatz und somit wieder eine neue Perspektive für die legislative Rahmung eröffnet. Das war indes – wie oben gezeigt – zur Zeit der Besichtigung und Prüfung des gesetzlichen Rahmens durch das BVerfG 2005/2006 von der Gesetzgebung noch nicht aufgegriffen worden. Vor zwanzig Jahren – und übrigens auch heute noch – lebte und lebt der „natürliche Spieltrieb“ in Rechtsprechung, Gesetzgebung und rechtswissenschaftlichem Schrifttum weiter: die juristische Datenbank beck-online weist zum Suchbegriff *Spieltrieb* bzw. *natürlicher Spieltrieb* hunderte von Treffern aus (die teilweise auch Sport und Spiel jenseits definierten Glücksspiels betreffen). Ein Zombie geht um in Deutschland ...

Der oben skizzierte Glücksspieldiskurs wird von Möll [3] anhand von parlamentarischen Debatten rekonstruiert, in deren Zentrum jeweils eine bestimmte gesellschaftspolitische Problemstellung stand, und verknüpft diese jeweils mit einer bestimmten Variante des Glücksspiels. Ein Vorteil des von Möll gewählten Darstellungsansatzes liegt in der erschöpfenden und gut zugänglichen Quellenlage, die in Form der parla-

mentarischen Drucksachen der insgesamt siebzehn deutschen Parlamente via Internet mühelos zugänglich ist. Ein Nachteil liegt in der damit einhergehenden Fokussierung auf den politischen und rechtspolitischen Diskurs, in den der gesundheitswissenschaftliche Diskurs ggf. nur bruchstückhaft eingebettet ist. Die Bereitschaft und Fähigkeit von Parlamentariern, wissenschaftliche Fragen und deren Klärungen zu erfassen und legislativ angemessen zu verarbeiten, sollte nicht überschätzt werden.

Der – aus eigener Kenntnis des Verfassers in gut drei Jahrzehnten Glücksspielregulierung in Deutschland zutreffenden – Darstellung von Möll [3] lassen sich im Wesentlichen folgende Debatten entnehmen:

1. Debatte um die Konzessionierung von Spielbanken in den 1950er und den frühen 1960er Jahren und nochmals um das Jahr 1970,
2. Debatte um Spielhallen, ab Mitte der 1980er Jahre und erstmals mit zentraler Rolle des Problemusters Glücksspielsucht,
3. Debatte um den Fortbestand des staatlichen Glücksspielmonopols, herausgefordert durch Sportwetten und ab 2006 mit enormer Dynamik (s. oben Erstes Bild),
4. Debatte zur Regulierung (Eindämmung) des gewerblichen Automatenspiels (Spielhallenrecht der Länder) um das Jahr 2010 als Folge der neuen Gesetzgebungskompetenz der Länder für das Recht der Spielhallen,
5. Debatte zur Liberalisierung von Glücksspielen im Internet,
6. Debatte um „neue“ Formen des präventiven Spielerschutzes (z. B.: Einsatzlimits, befristete Selbstsperren, Aufhebung von Sperren auf Antrag und ohne Voraussetzungen).

Drittes Bild: DIE Norm (§ 6 GlüStV 2008 – Sozialkonzept)

Was ist seitens der Glücksspielanbieter bei der Prävention der Glücksspielsucht zu tun? Das ist unter anderem eine Rechtsfrage, und die Antwort hierauf ist folglich Rechtsfindung. Juristen wissen: Ein Blick ins Gesetz erleichtert die Rechtsfindung. Nur der Vollständigkeit halber sei angemerkt, dass der Blick ins Gesetz ohne juristische Methodenkenntnis in die Irre führen kann.

Die Vorschrift des § 6 GlüStV ist (jedenfalls in Deutschland) die erste glücksspielrechtliche Norm zur Suchtprävention! Es gibt sie seit der Einführung des GlüStV 2008, also erst im 21. Jahrhundert. In der Welt des Rechts ist die Glücksspielsuchtprävention also eine junge Materie, gewissermaßen ein zartes Pflänzchen, das sorgsam gepflegt werden will.

Es lohnt ein kurzer Blick auf den Wortlaut der ersten Gesetzesfassung von 2008:

§ 6 GlüStV 2008 – Sozialkonzept

¹Die Veranstalter und Vermittler von öffentlichen Glücksspielen sind verpflichtet, die Spieler zu verantwortungsbewusstem Spiel anzuhalten und der Entstehung von Glücksspielsucht vorzubeugen. ²Zu diesem Zweck haben sie Sozialkonzepte zu entwickeln, ihr Personal zu schulen und die Vorgaben des Anhangs „Richtlinien zur Vermeidung und Bekämpfung von Glücksspielsucht“ zu erfüllen. ³In den Sozialkonzepten ist darzulegen, mit welchen Maßnahmen den sozialschädlichen Auswirkungen des Glücksspiels vorgebeugt werden soll und wie diese behoben werden sollen.

Man kann den Charakter dieser Fassung der Norm vergleichen mit dem uns allen noch aus der Fahrschule bekannten Rücksichtnahmegebot des § 1 StVO, das da lautet:

§ 1 StVO – Grundregeln

- (1) Die Teilnahme am Straßenverkehr erfordert ständige Vorsicht und gegenseitige Rücksicht.*
- (2) Wer am Verkehr teilnimmt hat sich so zu verhalten, dass kein Anderer geschädigt, gefährdet oder mehr, als nach den Umständen unvermeidbar, behindert oder belästigt wird.*

Die Gesetzgebung ist dabei aber nicht stehen geblieben, sondern hat mit der vollständigen Neufassung des GlüStV 2021 auch die Vorschrift des § 6 GlüStV aufgewertet, wie sich schon aus dem Wortlaut ergibt:

§ 6 GlüStV 2021 – Sozialkonzept

- (1) Die Veranstalter und Vermittler von öffentlichen Glücksspielen sind verpflichtet, den Jugend- und Spielerschutz sicherzustellen, die Spieler zu verantwortungsbewusstem Spiel anzuhalten und der Entstehung von Glücksspielsucht vorzubeugen.*
- (2) ¹Zu diesen Zwecken haben die Veranstalter und Vermittler von öffentlichen Glücksspielen So-*

zialkonzepte zu entwickeln und umzusetzen. ²In den Sozialkonzepten ist darzulegen, mit welchen Maßnahmen den sozialschädlichen Auswirkungen des Glücksspiels vorgebeugt werden soll und wie diese behoben werden sollen. ³Die Sozialkonzepte sind differenziert auf die verschiedenen Glücksspielformen abzustimmen und müssen mindestens folgende Inhalte enthalten: ...

Die amtliche Begründung der Neufassung erläutert hierzu:

Zu Absatz 1: Kraft Gesetzes sind Veranstalter und Vermittler von öffentlichem Glücksspiel verpflichtet, die Spieler zu verantwortungsbewusstem Spiel anzuhalten und dadurch der Entstehung von Glücksspielsucht vorzubeugen. Das Ziel, den Jugend- und Spielerschutz zu gewährleisten, wird klarstellend mit Blick auf den direkten Bezug von Sozialkonzepten zu der Erreichung dieses Ziels mit aufgenommen.

Soweit sind die offiziellen Texte nahezu selbsterklärend. Zu betonen ist, dass sich mit der Neufassung des § 6 GlüStV die Rolle des Sozialkonzepts verändert hat: Das Sozialkonzept als wesentliches Element des Jugend- und Spielerschutzes (Konzeptpflicht!) seitens der Glücksspielanbieter ist nun nicht nur der Aufsichtsbehörde vorzulegen, sondern im laufenden Spielbetrieb auch umzusetzen, dies im Zusammenspiel mit den weiteren dem Verbraucherschutz dienenden Regelungen des GlüStV [4].

Mit Blick auf die gestellte Aufgabe, die Spieler zu *verantwortungsbewusstem Spiel* anzuhalten, ist ein Aspekt hervorzuheben: Am Glücksspiel teilzunehmen bedeutet per definitionem, sich einem Risiko auszusetzen. Das folgt zwingend aus den mathematischen Gesetzen der Wahrscheinlichkeitstheorie, unter deren Berücksichtigung Glücksspielveranstalter ihre Produkte gestalten: Für Spieler ist die Wahrscheinlichkeit, den jeweils getätigten Einsatz zu verlieren, größer als die Wahrscheinlichkeit eines Gewinnfalls. Eine hohe Ausschüttungsquote ändert daran nichts, denn sie folgt dem mathematischen Gesetz der Großen Zahl (Jakob Bernoulli 1713) [5]. Die (ggf. hohe) Ausschüttungsquote gibt es daher nur aus Sicht des Glücksspielveranstalters, nicht aus Sicht eines Spielers. Mit einem Spieleinsatz erwirbt man eine zufallsabhängige Gewinnchance. Sich damit zu begnügen, liegt jenseits verstandesbasierter Kontrolle und Rationalität – und hat mit verantwortungsbewusstem (rationalem) Handeln kaum zu tun. Es ist offenbar reizvoll herauszufinden, wie weit man bei der Eingehung von Verlustrisiken gehen will und dann auch geht. Die vom Gesetzgeber gewählte Formulierung vom *verantwortungsbewussten Spiel* wirkt daher wie ein Paradoxon. Passend hierzu wird diese Art von individueller Risikobereitschaft gemeinhin als kritisch gesehen, ist also nicht „normal“. Andere Risikobereitschaften werden indes kaum hinterfragt, gelten als „normal“.

Was hat das mit Prävention zu tun? Beim Innehalten (des Spielers, vor dem nächsten Eingehen eines Risikos) kann man als Glücksspielanbieter unterstützen. Der gesetzliche Rahmen des § 6 GlüStV sagt uns, das eine Unterstützung der Selbstkontrolle erlaubt und geboten ist. Das folgt unmittelbar aus dem Wortlaut § 6 Abs. 1 GlüStV: „... sind verpflichtet, die Spieler zu verantwortungsbewusstem Spiel anzuhalten ...“ – deutlicher kann man es nicht formulieren. Die Norm beinhaltet ein Gebot (verpflichtet, anzuhalten): Hinführen zu, Unterstützen bei ... Die Norm beinhaltet kein Verbot, untersagt also Animierung zu oder Unterstützung bei verantwortungsbewusstem Spiel nicht; die Norm besagt dementsprechend gerade nicht, dass Spieler von *verantwortungsbewusstem Spiel* abzuhalten sind. Letztlich stellt die Norm Prävention über Prohibition – eine Wertentscheidung des Gesetzgebers, die noch nicht überall verstanden worden ist. Die Norm stärkt – im Zusammenspiel mit §§ 1, 7, 8a, 11 GlüStV – differenzierte Prävention und verknüpft sie mit Forschung. Es ergibt sich deutlich eine Schlussfolgerung:

- Maßnahmen zur Unterstützung der Selbstkontrolle sind erlaubt und sogar geboten. Sie sind in den Sozialkonzepten zu beschreiben.
- Die Umsetzung erfolgt durch individuelle Besuchskonzepte bzw. Teilnahmekonzepte.
- Die Fremdsperre nach § 8a Abs. 1 GlüStV ist ultima ratio und nur zulässig bei Vorliegen der in der Norm genannten Tatbestandsvoraussetzungen. Eine Flucht in die Fremdsperre ist mit der Ratio der gesetzlichen Rahmung nicht vereinbar.

Viertes Bild: Prävention braucht Gestaltungsraum

Die genannten Rechtsnormen führen uns direkt zum Tätigkeitsfeld der Normierung, bestehend aus Normsetzung (durch die Legislative) und Normvollzug (durch die Exekutive). Rechtsnormen sind abstrakt-generelle Regelungen (für eine Vielzahl gleichartiger Lebenssachverhalte). Ihr Gegenstück sind behördliche Verwaltungsakte als konkret-individuelle Regelungen im Einzelfall. Rechtsnormen kommen beim Versuch der Abbildung von Lebenswirklichkeiten nicht ohne Typisierung aus; die Rechtsanwendung demzu-

folge auch nicht. Das begünstigt Vereinfachung, denn es gilt: Alle Typologie ist Vereinfachung; auch differenzierende Typologien bewirken letztlich nur verfeinerte Typologie, dies systembedingt mit Hang zur Normflut. Der Blick auf den Einzelfall, hier den individuellen Spieler, gerät leicht aus Auge. (Juristen müssten das Problem eigentlich als Spannungsfeld zwischen Recht und Gerechtigkeit erkennen.) Auf legislativer Ebene ist die Entfaltung der Typologie mittlerweile weit gediehen:

- Eine Abfrage in der juristischen Datenbank beck-online mit dem Suchwort *Spielsucht* zeitigt 240 Treffer in Gesetzen und 42 Treffer in (den Gesetzen nachrangigen) Rechtsverordnungen (alte und neue Fassungen).
- Der Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) kam in seiner ersten Fassung 2008 mit 29 Paragraphen aus; die aktuelle Fassung 2021 weist bereits 75 Paragraphen auf.
- Das im Glücksspielwesen zunehmend relevante Geldwäschegesetz (GwG) begnügte sich in seiner ursprünglichen Fassung 1993 mit 18 Paragraphen und umfasst aktuell (2025) 68 Paragraphen zuzüglich zwei Anlagen; es erfährt mindestens eine Änderung pro Jahr.
- Das aktuelle Wirtschaftsverwaltungsrecht einschließlich des GlüStV ist stark geprägt von Regelungsmechanismen des angloamerikanischen Rechtskreises. Im Zentrum stehen Konzeptionspflichten, Dokumentationspflichten, Berichtspflichten und Bußgelder mit teilweiser drastischem Rahmen der Bußgeldhöhe (der GlüStV weist 58 Ordnungswidrigkeitentatbestände auf).
- Es bestehen auf landesrechtlicher Ebene umfangreiche Vorgaben für Schulungen im Bereich der Glücksspielsuchtprävention.

Angesichts dieser Normflut und insbesondere der Sanktionsregelungen überrascht es nicht, wenn in der Praxis zu beobachten ist, dass Implementierung und Handhabung von Prävention seitens der verpflichteten Glücksspielanbieter eher der Absicherung vor dem sanktionierenden Staat dient als der strukturellen Bereitstellung von Gesprächsraum für Stärkung von Resilienz und Selbstkontrolle der Spieler. Die Verwendung von Formularen und Checkboxes unterstreicht dies.

Aber bezwecken Formulare und Checkboxes nur Absicherung – und sonst nichts? Die standardisierende Wirkung gut durchdachter Formulare kann ihr Gutes haben. Im günstigen Falle fördern Formulare Nachvollziehbarkeit, Vergleichbarkeit und Evaluation – und lassen dabei Raum für den Einzelfall, der erkennbar bleibt. Im ungünstigen Falle fördern Formulare Effekte der Tonnenideologie: Wenn Erfolge und Fortschritte erwartet werden und über sie berichtet werden soll, werden auch Zahlen geschaffen. Zahlen vermitteln Messbarkeit und Genauigkeit. Das wirkt entlastend, aber: Wer Zahlen liefert, setzt sich der Gefahr aus, dass künftig „bessere“ Zahlen gefordert werden (ein Beispiel hierfür ist die wiederkehrende Forderung nach einem höherem Anteil der Fremdsperren nach § 8a Abs. 1 2. Alt. GlüStV gegenüber den Selbstsperren nach § 8a Abs. 1 1. Alt. GlüStV, obwohl die Fremdsperre als einseitig auferlegte Spieler-sperre kaum einen Beitrag zur Stärkung der Resilienz der Spieler leistet).

Damit stellen sich Fragen: Wie werden bei Präventionsaufgaben Erfolge definiert und gemessen, wo liegen Möglichkeiten der Messbarkeit von Präventionsleistungen? Liegen die verschiedenen Risikofaktoren im Einflussbereich der verpflichteten Unternehmen? Sind Risikofaktoren unveränderlich oder vielmehr veränderlich, und müssen Präventionskonzepte dann nicht so lernfähig sein wie ihre Anwender in Spielstätten? Dienen Dokumentation und Berichte nur der Exkulpation, oder spiegeln sie veränderliche Erkenntnisse wider, die Entwicklungen der Prävention in Spielstätten aufzeigen? Wird das Potenzial von Dokumentation und Berichten bei Glücksspielanbietern und Aufsichtsbehörden erkannt und – jenseits von Sanktionsdrohungen – gefördert? Die Antwort auf diese Fragen entscheidet darüber, ob regulierte Prävention letztlich kasernierte Prävention zur Folge hat oder offene Gesprächsräume ermöglicht, die für die Umsetzung von den nach § 6 GlüStV geforderten Sozialkonzepten unabdingbar sind [6]. Anders formuliert: Gibt es nur Prävention durch „Dienst nach Vorschrift“ oder Prävention im weiten Raum für offene Gespräche?

Wie gesagt: Alle Typologie ist Vereinfachung, Formulare und Checkboxes sind schnell abgearbeitet. Differenzierung braucht demgegenüber Mut und Geduld.

Fünftes Bild: Was ist (noch) normal?

Impulskontrollstörung als Fachbegriff aus Psychiatrie und klinischer Psychologie bezeichnet Verhaltensstörungen, bei denen charakteristisch „wiederholte Handlungen ohne vernünftige Motivation“ auftreten, „die nicht kontrolliert werden können und die meist die Interessen des betroffenen Patienten oder anderer

Menschen schädigen“ (ICD-10 F63.0). Ungeachtet ihrer fachlichen Tiefe entfalten die Begriffe *Impulskontrollstörung* und *Verhaltensstörung* in der Alltagssprache eigene Wirkung. Dem Zeitgeist folgend sind wir neuerdings „verstört“, wenn von unseren Erwartungen abgewichen wird. Wir sind „normal“, wenn wir den vorherrschenden Erwartungen entsprechen. Gesellschaftliche Erwartungen sind normiert; vorherrschende Erwartungen normieren ihrerseits. Die normierende Gesellschaft ist perfekt (das ist die Geschäftsgrundlage jeder Missionierung); wir, wenn wir zu normierenden Elite gehören, sind es natürlich auch. Es sei denn, wir sind Verbraucher, Betroffene oder sonst vulnerable Personen. Es kommt eben darauf an, in welcher Rolle wir gerade am gesellschaftlichen Leben teilnehmen, zu dem das Glücksspiel alltäglich und ubiquitär gehört.

Das Glücksspiel kennt vor allem Spieler, Glücksspielanbieter, Gesetzgeber und Glücksspielaufsichtsbehörden. Wer von diesen Rollenträgern ist wann perfekt? Die Antwort hängt von der Perspektive ab, wie die nachfolgend vorgeschlagenen Variationen zeigen:

Der perfekte Spieler ...

- ist abstinent und spielt folglich gar nicht (er ist Nichtspieler).
- ist nicht Verbraucher, sondern „Glücksspielbetroffener“ [7].
- freut sich über eine persönliche Ansprache und geht gestärkt aus der Präventionsbeziehung hervor.

Der perfekte Glücksspielanbieter ...

- gibt seinen Mitarbeitern Präventionsfreiheit.

Die perfekten Gesetzgeber ...

- wissen genau, wo uns der Schuh drückt,
- und befreien uns durch perfekte Normen vom Leidensdruck.
- wissen, dass sie nicht allwissend sind, und halten sich bei der Regulierung (hier nur: Normsetzung) des Glücksspiels zurück.

Die perfekten Glücksspielaufsichtsbehörden ...

- kennen sich fachübergreifend mit Grundlagen und Bezügen des Glücksspiels aus (also auch den mathematischen, ökonomischen, gesundheitlichen Aspekten).
- stehen fest auf dem Boden des Grundgesetzes und beachten bei ihrer Aufsichtstätigkeit stets das Rechtsstaatsprinzip aus Art. 20 Abs. 3 GG (also insbesondere den Vorbehalt und den Vorrang des Gesetzes und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit).

Aus diesen Variationsbeispielen lassen sich womöglich Übungen bzw. Rollenspiele für Supervision und Organisationsberatung ableiten.

In jeder Rolle werden realistische Erwartungen beachten müssen, dass Prävention im Spannungsverhältnis von Vulnerabilität und Resilienz erfolgt. Dabei erscheint der Weg als Ziel, denn Prävention zeigt Früchte, wenn sie Resilienz aufbaut und Vulnerabilität abbaut. Womöglich ist es gar nicht das Ergebnis, sondern der Prozess, der entscheidend ist.

Sechstes Bild: Blicke in die Glaskugel – Zukunft der Prävention

Gewiss ist, dass vermeintliche Gewissheiten kaum Bestand haben. Zu den vermeintlichen Gewissheiten gehören Bild und Rolle der Glücksspielsuchtprävention in der Gesellschaft, die sich mit der Gesellschaft verändern (dazu sogleich). Zunächst zu den echten Gewissheiten, denen sich folgende Einsichten zurechnen lassen:

Glücksspielangebote wird es immer geben. Das gilt auch (und erst recht) in Krisenzeiten, wie einige Beispiele zeigen:

- Erster Weltkrieg: Expansion der Pferdewetten und der „Buchmacherei“ mit dem hierauf folgenden Rennwett- und Lotteriegesetz von 1920,
- Covid-19-Pandemie: Lockdowns der terrestrischen Spielangebote mit hierauf reagierender Anpassung der Nachfrage,
- Ukraine-Krieg: Flut der Onlinecasinos (mit negativen Auswirkungen in der ukrainischen Armee).

Im europäischen Kulturkreis ist auch rückblickend vollständige Glücksspielabstinentz nicht anzutreffen. Veränderlich sind lediglich die jeweilige Tradition, Verfügbarkeit und Legalität. Prohibition beseitigt die

Legalität eines Marktes, aber eben nicht den Markt.

In unserer Zeit werden Glücksspiele zunehmend digitalisiert. Die traditionelle Unterscheidung zwischen Produkten und deren Vertrieb wird (ver)schwinden, die zunehmende Verfügbarkeit (jederzeit und überall) überholt unsere Vorstellungen von Medienkompetenz. Diese Entwicklung lässt sich nicht aufhalten, nur gestalten.

Prävention wird sog. Künstlicher Intelligenz (KI; schon begrifflich ein Paradoxon) begegnen. Bei KI geht es um Mustererkennung, nicht mehr und nicht weniger. Als Vorreiter kann hier die schon erwähnte und in Teilen des Glücksspielwesens bereits bekannte Geldwäscheprävention gelten, die ab 1993 etabliert wurde und gegenüber der Spielsuchtprävention einen zeitlichen Vorsprung im alltäglichen Massengeschäft des Finanzwesens hat; sie weist eine sehr formalistische und bürokratische Prägung auf (und ersetzt seit Ende 2001 zunehmend das Ziel der Prävention durch das Ziel einer umfassenden Kontrolle jeglicher Finanztransaktionen). Im Kontext der KI werden uns zudem wohl auch Versuche begegnen, das Phänomen der spielerseitigen Kontrollillusion durch KI-gestützte Prognosen des Spielausgangs zu relativieren.

Nun zu den vermeintlichen Gewissheiten, deren grundlegendste die Annahme ist, dass die gewohnten Rahmenbedingungen des gesellschaftlichen Lebens in Deutschland fortgelten. Hierbei sind Entwicklungen in den Blick zu nehmen, deren Auswirkungen kaum abzusehen sind.

Zu nennen ist zunächst die demographische Entwicklung, die – in unterschiedlicher Ausprägung – in sämtlichen Staaten der westlichen Welt zu verzeichnen ist. In Deutschland ist die Entwicklung weniger von einer Abnahme der Bevölkerung als vielmehr von einer dramatischen Änderung der Altersstruktur geprägt [8]. Konkrete Folgen für das Glücksspielwesen sind schwer abzuleiten. Indes sollte man nicht überrascht sein, wenn Angebot und Nachfrage bei Glücksspielen unter anderem durch schwindende Verbrauchermassen im erwerbsfähigen Alter und Fachkräftemangel unter Anpassungsdruck geraten. Dies wird Glücksspielanbieter, deren Dienstleister und nicht zuletzt Behörden betreffen, deren Suche nach Fachkräften schon gegenwärtig mitunter zur Herausforderung gerät. Die im Glücksspielmarkt zu beobachtenden Konzentrationsprozesse werden hierdurch zusätzlichen Auftrieb erhalten.

Zu nennen sind ferner Ungewissheiten, die sich im Kontext der sog. Zeitenwende ergeben. Der Begriff ist zwar im Zusammenhang mit dem Ukraine-Krieg zum Wort des Jahres 2022 geworden, umfasst aber darüber hinaus das Ende der unipolaren Weltordnung und die an ihre Stelle tretende multipolare Weltordnung (der übrigens die UN-Charta nicht entgegensteht). Deutlich geworden ist das an der Entwicklung der BRICS-Staaten, deren Kennzahlen (Bevölkerung, BIP nach PPP) die G7-Staaten seit 2023 klar übertreffen [9]. Damit verknüpfen sich Bedeutungs- und Wohlstandsverluste in EUropa und insbesondere in Deutschland: Sinkende Wirtschaftskraft, sinkende Kaufkraft, steigende Rüstungsausgaben, zunehmende Verteilungskämpfe. Der Kommunale Finanzreport 2025 konstatiert zurückhaltend: [10]

Mitte des Jahres 2025 befinden sich die öffentlichen Finanzen Deutschlands in einem Ausnahmezustand. Auf Bundesebene wird ein Sondervermögen enormen Ausmaßes beschlossen, die grundgesetzlich verankerte Schuldenbremse wird nach Jahren erbitterter Diskussion gelockert und die Kommunen verzeichnen das größte Haushaltsdefizit ihrer Geschichte. Die Ursachen dieser Entwicklung liegen überwiegend in neuen geopolitischen Unsicherheiten.

Für Deutschland lässt sich Folgen besichtigen am Beispiel des Bundeshaushaltes 2024, der im Soll mit einem Volumen von 477 Mrd. Euro rechtswirksam geworden ist (Die Ist-Abrechnung für 2024 und ein rechtswirksamer Bundeshaushalt für 2025 liegen mit Stand 31.7.2025 immer noch nicht vor).

Von dem Etat entfielen laut Planung 175 Mrd. Euro (36,8 %) auf das Ressort Arbeit und Soziales als bislang größtem Posten. Der zweitgrößte Posten belief sich auf 51,9 Mrd. Euro (10,9 %) für das Ressort Verteidigung. Bereits an vierter Stelle rangierte mit 39,5 Mrd. Euro (8,3 %) die Bundesschuld, also Tilgungen und Zinsen für bereits bestehende Schulden der Bundesebene der BRD. Das Ressort Gesundheit, bei dem sich thematisch staatliche Aufgaben der Prävention im Gesundheitswesen verorten lassen, belief sich auf 16,7 Mrd. Euro (3,5 %). Zu den relevanten Eckdaten gehört ferner das Bruttoinlandsprodukt (BIP), dass in den Jahren 2023 und 2024 jeweils um 0,9 % bzw. 0,5 % gesunken ist und für 2024 noch 4.329 Mrd. Euro beträgt [11]. Das Volumen des Bundeshaushalts beträgt mithin 11,0 % vom (gesunkenen) BIP. Der beim NATO-Gipfel im Juni 2025 in Den Haag beschlossene jährliche Anteil von 5 % vom BIP für Verteidigungsaufwendungen [12] hätte bei einer Realisierung bereits im Haushaltsjahr 2024 einen Anteil der Verteidigungsaufwendungen am Etat von 216,4 Mrd. Euro (45,3 %) bewirkt, das entspräche einer Vervierfachung des bisherigen Volumens des Verteidigungsressorts, die zu Lasten anderer Ausgabenpos-

ten gehen wird. Der Befund fällt auch nicht erfreulicher aus, wenn berücksichtigt wird, dass ein knappes Drittel der angestrebten Erhöhungen des Verteidigungsaufwands nicht unmittelbar in Rüstung, sondern in verteidigungsrelevante Infrastruktur fließen soll.

Was folgt aus alledem für die Glücksspielsuchtprävention? Wird es Prävention auch künftig geben? In welchem Umfang, mit welcher Ausrichtung? Folgende Prognosen drängen sich auf:

- Glücksspielsuchtprävention wird es auch künftig geben. Aber ihre Rolle im kulturellen Selbstbild der bundesrepublikanischen Gesellschaft wird sich ändern.
- Wenn wir kriegstüchtig werden, verändert sich unsere Vulnerabilität [13]. Kriegstüchtigkeit beinhaltet die Hinwendung zum Töten [14]. Die mehr oder weniger kleinen Dramen unserer Alltage werden neu bewertet. Das Verständnis von „Inklusion“, „Mobbing“ und Sterben wird sich ändern. Dem Sterben wird neben der Kategorie der Krankheit (s. Totenschein) die Kategorie des Opfers (für ...) hinzugefügt. Die Pathologisierung von Lebenserfahrungen und Lebensbereichen wird sich auf die pharmazeutische Verwertung konzentrieren. Selbstoptimierung wird weniger wichtig, als mit blauem Auge davon zu kommen.
- Es wird weniger Geld für Public Health zur Verfügung stehen. In der Folge der aufziehenden Verteilungskämpfe könnten neben weniger Geld aber auch weniger Aufmerksamkeit und weniger Zeit für erkenntnisorientierte Diskurse zu Verfügung stehen.

Letztlich zeichnen sich signifikante Veränderungen gesellschaftlicher Rahmenbedingungen in Deutschland in monetärer und kultureller Hinsicht ab. Gemeint sind zum einen die bisher gewohnten Budgetausstattungen für Lebensbereiche, die unser Bild vom Sozialstaat mit seinen umfangreichen Angeboten und Ausstattungen der Daseinsvorsorge prägen. Gemeint sind zum anderen Änderungen von noch vor wenigen Jahren als beständig wahrgenommenen Wertentscheidungen in Außen- und Innenpolitik. Es wird sich zeigen, ob diese Prognosen vom Gang der Ereignisse vollends bestätigt werden. Das Kriterium der Wahrheit ist die Praxis, also die Realität, nicht das Wunschdenken.

Siebtes Bild: Und nun? Schlussfolgerungen für eine gute Praxis

Glücksspielsucht und problematisches Spiel teilen das Schicksal aller „Gewissheiten“: Ihre Konstruktion ist nicht in Stein gemeißelt. Nach dem Spiel ist vor dem Spiel.

Zwanzig Jahre nach der mündlichen Verhandlung vor dem BVerfG lässt sich sagen: Prävention der Glücksspielsucht ist da – und nicht mehr wegzudenken. Die bereits erdachten, diskutierten und verschriftlichten Fortschritte lassen sich nicht mehr in die Tube zurück drücken.

Festzuhalten ist ferner: Prävention ist und bleibt unter Bewährungsdruck. Das gilt vor allem für gute Prävention, die Spieler in ihrer Autonomie unterstützt, ihre Resilienz und Selbstkontrolle fördert und – der gesetzlichen Wertung folgend – erst als ultima ratio vom Spiel aus-sperrt.

Gute Prävention braucht Mut, denn es gibt sie nur mit Prognosen, Irrtümer inbegriffen. Es ist nicht möglich, mit den eigenen Annahmen über die mögliche Entwicklung eines Geschehens stets richtig zu liegen; Spielgeschehen und Spielerkarrieren sind da keine Ausnahme. Aus (zu vermeidenden, aber letztlich unvermeidbaren) Fehleinschätzungen muss gelernt werden, soweit das möglich ist. Der dafür erforderlichen Wahrnehmung und Kommunikation müssen sich die Beteiligten stellen – Prävention ist nichts für Angsthassen und auch nichts für Freunde phrasenhafter Zielvorstellungen („Vision Zero-Strategie“, „Nulltoleranzstrategie“). Für die nötige Offenheit beim Wahrnehmen von und Umgehen mit individuellen Resilienzen und Vulnerabilitäten kann auch auf die vier philosophischen Kompetenzen *Staunen, Humor, Mut und Skepsis* [15] zurückgegriffen werden; sie können bei Perspektivwechseln sehr hilfreich sein.

Demgegenüber braucht bloße Absicherung nur Formulare und Checkboxes. Das lediglich der eigenen Exkulpation dienende Berichtswesen kann dann im Geist der Planerfüllung erfolgen.

Auch in unbeständigen Zeiten lassen sich Axiome guter Glücksspielsuchtprävention ableiten:

- Prävention lebt von Wahrnehmung und Kommunikation, dies auf Seiten aller Beteiligten.
- Checkboxes und Dokumentation haben nur dienende Funktion; sie können Prävention nicht ersetzen und dürfen mit ihr nicht verwechselt werden.

Normgeber und Aufsichtsbehörden sollten darauf achten, dass das „Nachschärfen“ der Vorgaben für Präventionsaufgaben nicht Effekte begünstigt, die wirksamem präventiven Denken und Handeln der mit Präventionsaufgaben betrauten Glücksspielanbieter entgegen stehen. Die Umsetzung von regulatorischen

Vorgaben durch die sich etablierende Formularpraxis sollte sich daran orientieren, dass Dokumentation und Berichte zur Evaluation mit Blick auf offene Entwicklungen von Präventionsleistungen genutzt werden können.

Literaturverzeichnis

- [10] Bertelsmann-Stiftung, Deutsches Institut für Urbanistik, Technische Hochschule Wildau 2025 Kommunalen Finanzreport 2025. Knappe Kassen, große Aufgaben. 30.7.2025, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/aktuelle-meldungen/2025/juli/kommunale-finanzen-groesstes-defizit-in-der-geschichte-der-bundesrepublik>
- [6] Brand H, Reeckmann M, Zeltner G 2023 Entwicklungsperspektiven, Rahmenbedingungen und evidenzbasierte Evaluation von Sozialkonzepten: Ein interdisziplinärer Ansatz. Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht (ZfWG) Jhrg 18 2023 S 128
- [5] Bronder T 2016 Spiel, Zufall und Kommerz. Theorie und Praxis des Spiels um Geld zwischen Mathematik, Recht und Realität. Springer Spektrum
- [1] Bundesverfassungsgericht (BVerfG), Urteil vom 28.3.2006, Az 1 BvR 1054/01 (Sportwetten), BVerfGE 115, 276, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Downloads/DE/2006/03/rs20060328_1bvr105401.pdf
- [2] Freud S 1928 Dostojewski und die Vätertötung. In: Studienausgabe, Bd X, S. Fischer, Frankfurt am Main 1969
- [3] Möll G 2021 Mit Geld spielt man nicht! Glücksspiel und „Glücksspielsucht“ im parlamentarischen Diskurs, transcript, Bielefeld, <https://www.transcript-verlag.de/978-3-8376-6071-5/mit-geld-spielt-man-nicht/>
- [12] North Atlantic Treaty Organization (NATO), The Hague Summit Declaration, 25.6.2025, abgerufen am 15.7.2025, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_236705.htm
- [4] Reeckmann M 2020 Der Glücksspielstaatsvertrag 2021 (GlüStV 2021) – Und sie bewegt sich doch! Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht (ZfWG) Jhrg 15 2020 S 345
- [14] Rosa H 2025 „Kriegstüchtigkeit heißt, besser darin zu werden, Menschen umzubringen“, Interview, Berliner Zeitung 13.7.2025, <https://www.berliner-zeitung.de/politik-gesellschaft/geopolitik/hartmut-rosa-kriegstuechtigkeit-kritik-li.2339135>
- [13] Rostalski F 2024 Die vulnerable Gesellschaft – Die neue Verletzlichkeit als Herausforderung der Freiheit, C. H. Beck, München
- [7] Saarländischer Rundfunk (SR) Strengere Regeln für Spielhallen: Was hat sich seither im Saarland getan? 22.2.2025, abgerufen am 15.7.2025, https://www.sr.de/sr/home/nachrichten/politik_wirtschaft/bilanz_ein_jahr_verschaeerfte_regeln_spielhallen_100.html
- [8] Statistisches Bundesamt: Zukünftige Bevölkerungsentwicklung, abgerufen am 15.7.2025, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Querschnitt/Demografischer-Wandel/Aspekte/demografie-bevoelkerungsentwicklung.html>
- [9] Statistisches Bundesamt: BRICS in Zahlen, abgerufen am 15.7.2025, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Laender-Regionen/Internationales/Thema/allgemeines-regionales/BRICS/BRICS.html>
- [11] Statistisches Bundesamt: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Bruttoinlandsprodukt (BIP), abgerufen am 31.7.2025, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Volkswirtschaftliche-Gesamtrechnungen-Inlandsprodukt/Tabellen/bip-bubbles.html>
- [15] Stölzel T 2012 Staunen, Humor, Mut und Skepsis. Philosophische Kompetenzen für Therapie, Beratung und Organisationsentwicklung, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen

Autorenzeile

Martin Reeckmann, Regierungsdirektor a. D.

Verwaltungsjurist beim Land Berlin (1989 - 2002), Rechtsanwalt (2003 - 2025), Mitglied Wissenschaftliches Forum Glücksspiel (2008 - 2009), Vorsitzender Bundesverband deutscher Spielbanken (2009 - 2016), Gründungsmitglied Düsseldorfer Kreis – Initiative für Qualität und Verbraucherschutz im Glücksspielwesen (2012 - 2018)