

## 5. Zwischen »Spielhallenflut« und »Glücksspielsucht«

### Die Debatten im Landtag Nordrhein-Westfalen und im Deutschen Bundestag

---

»F63.0. Pathologisches Spielen

Die Störung besteht in häufigem und wiederholtem episodenhaften Glücksspiel, das die Lebensführung des betroffenen Patienten beherrscht und zum Verfall der sozialen, beruflichen, materiellen und familiären Werte und Verpflichtungen führt«.

*(Internationale statistische Klassifikation der Krankheiten und verwandter Gesundheitszustände (ICD-10) der Weltgesundheitsorganisation, 1991)*

Die im vorangegangenen Kapitel beschriebene *finanzpolitisch-individualistische* Diskursposition, die als erste Etappe des *Normalitätsdiskurses* bezeichnet werden kann (s. Kap. 10, Abb. 6), bezog einen wichtigen Teil ihrer Legitimation und Wirkmächtigkeit aus der Verneinung einer »Sozialschädlichkeit« des Glücksspiels. Die Annahme einer sozialen Unbedenklichkeit des kommerziellen Glücksspiels hat selbst noch, wie gezeigt (s. Kap. 4.4), die parlamentarische Entscheidung für die Eröffnung einer Spielbank in Aachen im Jahre 1976 beeinflusst, durch die mit Nordrhein-Westfalen schließlich auch das bevölkerungsreichste Bundesland der Bundesrepublik Deutschland eine Spielbank erhielt. Allerdings sollte es nur wenige Jahre dauern, bis das kommerzielle Glücksspiel, diesmal in Gestalt von Spielhallen, von der Öffentlichkeit und der Politik erneut als ein gravierendes soziales Problem wahrgenommen

wurde. Anhand der Analyse von parlamentarischen Debatten im Landtag von Nordrhein-Westfalen und im Bundestag soll im Folgenden gezeigt werden, in welcher Weise der bis dahin vor allem von christlichen Moralvorstellungen geprägte *Gefährungsdiskurs* im Zuge der Medikalisierung exzessiver Formen des Glücksspielverhaltens eine deutliche Modifizierung erfahren und wie dies wiederum den *Normalitätsdiskurs* beeinflusst hat. Dabei wird auch die Bedeutung massenmedialer Kanäle bei der Popularisierung des Problemmusters »Glücksspielsucht« aufgezeigt.

## 5.1 Der mediale Siegeszug der Diagnose »Glücksspielsucht«

Seit der zweiten Hälfte der 1970er Jahre ist die immer stärkere Verbreitung von Spielhallen in den Innenstädten zum Gegenstand einer bis heute anhaltenden Debatte um Fluch und Segen dieser Institution des Glücksspiels geworden.<sup>1</sup> Ein erster Anlass für das (parlamentarische) Interesse an Spielhallen waren allerdings Berichte über die dort (aber auch andernorts) aufgestellten »Todesschuß- und Kriegsspielautomaten«. In einer Sitzung des Ausschusses für Jugend, Familie und politische Bildung des nordrhein-westfälischen Landtags im Juli 1981 wurde die Forderung nach einer »Abrüstung in Spielhallen« erhoben. Ungleich größere öffentliche Aufmerksamkeit erfuhr die Diskussion über die »Eindämmung der Spielhallenflut«, die ab 1982 einsetzte und die ihren Ursprung in den Klagen über den Wandel innerstädtischer Strukturen hatte.

»Rastlos wie Hauke Haien aus Storms »Schimmelreiter« werkeln deutsche Kommunalpolitiker an Deichen gegen die Spielhallenflut. Und genauso vergeblich. Die Flut der Glitzerpaläste drängt mit unverminderter Wucht in die Innenstädte. Immer mehr Kommunen melden Land unter. [...] Auch die Hauptgemeinschaft des Deutschen Einzelhandels sorgt sich wegen der

---

1 Streng genommen handelte es sich beim Automatenspiel in Spielhallen zunächst gar nicht um ein Glücksspiel im juristischen Sinne. Der Betrieb von Spielhallen unterlag lange Zeit nicht dem Glücksspielrecht, sondern allein dem Gewerberecht. In der Gewerbeordnung und der damit in Verbindung stehenden Spielverordnung wurden die technische Ausgestaltung der Spielgeräte und die Ausstattung der Spielhallen im Einzelnen geregelt. Verhindert werden sollte durch diese Regelungen ursprünglich die »übermäßige Ausnutzung des menschlichen Spieltriebs«. Erst 2012 fanden Spielhallen Erwähnung im Glücksspielstaatsvertrag.

Spielhallen ums Geschäft. Durch die Ansiedlung der Etablissements würden die Einkaufsviertel »entwertet«; deshalb müssten die Kommunen »dieser Hydra in den Innenstädten« den Kampf ansagen« (DER SPIEGEL 28/1988).

Mit dem Begriff der »Spielhallenflut«, der ab 1987 vermehrt in den Parlamentsdebatten auftauchte, wurde eine Bezeichnung populär, die dem Bereich der Naturkatastrophen entstammt und mit der gewöhnlich das Auftreten einer nicht beherrschbaren Bedrohung verbunden ist. Noch deutlicher schwingt im Begriff »Spielhallenunwesen«, der sich ebenfalls in den Debatten findet, das mit, »was den Kerngehalt der Problembehauptung ausmacht: das Unwerturteil über den so bezeichneten Sachverhalt« (Schetsche 2014: 112).

Die Problematik der Stadtentwicklung wurde aber sehr bald von der ebenfalls in der ersten Hälfte der 1980er Jahre in Deutschland einsetzenden Debatte über die »Glücksspielsucht« überlagert. Dazu erheblich beigetragen haben verschiedene Berichte, die seit 1983 im Nachrichtenmagazin DER SPIEGEL publiziert wurden. Vor allem der im April 1984 erschienene Artikel »Verfall bei vollem Bewußtsein. Automatenzocker – Die ewigen Verlierer an den Glücksspielmaschinen«, der sich u.a. auf die Befunde des Bremer Psychologen Gerhard Meyer stützte, fand Resonanz im parlamentarischen Diskurs. Meyers Diagnose eines enormen Gefährdungspotentials von Spielautomaten, das bei »vielen Spielern« zu einer existenzbedrohenden Abhängigkeit führen könne, beförderte eine Veränderung in der politischen »Wahrnehmungspriorität« (Schetsche 2014). In der Folgezeit ging es bei den einschlägigen parlamentarischen Anfragen, Gesetzesvorlagen und Anhörungen nicht mehr in erster Linie um die »Eindämmung der Spielhallenflut«, sondern zunehmend um die »Bekämpfung der Spielsucht«. Dabei rückte vor allem das Gefahrenpotential des Automatenspiels in gewerblichen Spielhallen in den Vordergrund. Spielhallen wurden als Orte für die Entstehung einer Form pathologischen Verhaltens identifiziert, das auf einem Kontrollverlust beruhe. Der SPIEGEL-Artikel von 1983 mit dem Titel »Goldene Serie. Ist der Zeitvertreib am Münzautomaten ein gefährliches Glücksspiel?«, in dem erstmals öffentlichkeitswirksam über die empirischen Befunde von Gerhard Meyer berichtet wurde, hielt als Fazit von dessen Studie fest:

»Auch Automatenzocker können der bisher nur bei klassischen Glücksspielen wie Roulette, Baccara oder Black Jack bekannten »Spielsucht« verfallen. Psychologen und Mediziner beschreiben damit einen Zustand, in dem der Spieler die Kontrolle über die Dauer des Spiels und die Höhe der Einsätze verloren hat und so lange spielt, bis nichts mehr da ist. Meyer: »Aus dem

einst belächelten ›Roulette des kleinen Mannes‹ ist längst eine raffinierte Maschine geworden, von der die Spieler nur allzu schnell abhängig werden können« (DER SPIEGEL 10/1983, S. 92).

Diese Aussage erregte deshalb Aufmerksamkeit, da sie im Gegensatz zur bis dahin vorherrschenden Auffassung über die Harmlosigkeit der Geldspielautomaten stand. Als diese Geräte in den 1970er Jahren immer stärkere Verbreitung in Deutschland fanden, wobei sie bis zur Mitte der 1970er Jahre meist nur in Gaststätten aufgestellt waren, schien es noch wenig Anlass für Befürchtungen zu geben. Wissenschaftler wie der Kölner Soziologe René König hielten das Automatenspiel für unbedenklich, andere wie die Psychoanalytikerin Edeltrud Meistermann-Seeger oder der Kriminologe Armand Mergen wollten durch die Automaten sogar Möglichkeiten zum Aggressionsabbau oder zur Verhinderung des Abgleitens in auffälliges Verhalten erkannt haben (vgl. ebd.). Allerdings entstammten diese Befunde einer Zeit, in der die Ausstattung von Spielhallen noch nicht durch den Besatz moderner Geldspielautomaten geprägt war.

Das diskursive Feld zum Automatenspiel war allerdings nicht allein durch den Gegensatz zwischen der neuartigen Suchtdiagnose einerseits und einer Unbedenklichkeitsdiagnose andererseits geprägt. Darüber hinaus existierte eine Alternativdeutung zur Suchtdiagnose, die von psychiatrischer Seite vorgebracht wurde. Zu den wichtigen Vertretern dieser Alternativdeutung zählte der Hamburger Verhaltenstherapeut Iver Hand. Er wurde mit der Aussage zitiert, wonach das Suchtmodell auf keinen der sich bei ihm in Therapie befindlichen Spieler anwendbar gewesen sei. Nicht jeder, der viel spiele, sei auch süchtig. Oftmals seien persönliche Probleme im sozialen Umfeld der Spieler Ursache des extensiven Spiels (vgl. DER SPIEGEL 17/1984, S. 87). In dieser Kritik am Suchtmodell deutete sich eine Kontroverse an, die den wissenschaftlichen Diskurs zur »Glücksspielsucht« einige Zeit prägen sollte. Die Protagonisten dieses Diskurses, die im SPIEGEL zu Wort kamen, wurden später zu den einschlägigen parlamentarischen Anhörungen eingeladen, wo sie ihren Disput parlamentsöffentlich weiter austrugen.

Der sich dergestalt entwickelnde Diskurs zur »Glücksspielsucht« hatte allerdings nicht zur Folge, dass die städtebaulichen Probleme, die auf die Zunahme der Spielhallenstandorte zurückgeführt wurden, keine Beachtung mehr gefunden hätten. Die entsprechenden innerstädtischen Strukturveränderungen blieben nicht nur ein Gegenstand öffentlicher Debatten. Darüber hinaus kam es zwischen dem ›Städtebaudiskurs‹ und dem ›Suchtdis-

kurs« immer wieder zu Überschneidungen. Aufgrund der zunehmenden öffentlichen Akzeptanz für das Problemmuster »Glücksspielsucht« hatte dieses Krankheitsbild auch für die Diskussion um die Möglichkeiten zur Reduktion der Spielhallenpopulation und der dadurch erhofften Aufwertung innerstädtischer Quartiere Relevanz. Zwischen den beiden Problembereichen entstand eine Art diskursives Wechselverhältnis. Das Problemmuster »Glücksspielsucht« wurde für die Bearbeitung stadtplanerischer Aufgaben instrumentalisiert, umgekehrt trug diese Instrumentalisierung zur weiteren gesellschaftlichen Anerkennung des Problemmusters »Spielsucht« bei.

Bevor im Folgenden exemplarisch gezeigt werden soll, in welcher Weise das Thema »Glücksspielsucht« im parlamentarischen Raum verhandelt worden ist und welche Diskurspositionen sich dabei herausgebildet haben, soll auf die parlamentarischen Debatten zur sogenannten »Spielhallenflut« eingegangen werden. Dabei interessiert auch, welche Bezüge dort zum Problemmuster »Glücksspielsucht« hergestellt wurden.

## **5.2 Innerstädtische Strukturveränderungen und die »Spielhallenflut« als Gegenstände parlamentarischer Debatten**

In den Parlamentsdebatten, die sich mit den städtebaulichen Auswirkungen der Spielhallenausbreitung beschäftigten, lassen sich zwei konträre Sichtweisen identifizieren. Einigkeit bestand zwar darüber, dass ein ökonomischer Verdrängungswettbewerb vorlag, der für die (als negativ angesehene) Entwicklung der innerstädtischen Strukturen verantwortlich war. Umstritten blieb jedoch, welche Rolle dabei den Spielhallen und ihrer Kundschaft zukam. Unterschiede bestanden auch darin, wie das Problemmuster »Glücksspielsucht« in die jeweilige Situationsdefinition integriert wurde.

### **5.2.1 Deutungsmuster »Verdrängungswettbewerb durch Spielhallen«**

In einer parlamentarischen Anfrage an die Regierung Nordrhein-Westfalens unter der Überschrift »Negative Angebotsstruktur in Kernbereichen der Großstädte« wurde im Februar 1982 auf die »Bedrohung« der bestehenden innerstädtischen Strukturen aufmerksam gemacht, deren abnehmende Attraktivität wesentlich auf die Verbreitung von neuen Unterhaltungsan-

geboten und insbesondere auf die Zunahme der Spielhallenpopulation zurückgeführt wurde.

»In den Zentren der Großstädte verdrängen zunehmend Schnellimbiss-Läden, insbesondere aber Spielhallen, Sex-Shops und Video-Peep-Shows alteingesessene Geschäfte, Cafes und andere Gewerbebetriebe, die bisher maßgebend zur besonderen Attraktivität der Innenstadtbereiche beigetragen haben. Diese Entwicklung entspricht nicht den Vorstellungen der Bevölkerung allgemein oder den Wünschen der Bürgerschaft in den betroffenen Gebieten, vielmehr liegt der Grund hierfür meist in der starken Finanz- und Ertragskraft der genannten Betriebe. Die sich hiermit abzeichnende Situation vermindert eindeutig die Anziehungskraft der Kernbereiche unserer Großstädte und stellt damit, neben den vorhandenen und bekannten Strukturproblemen, eine erhebliche Bedrohung unserer Innenstädte dar« (Henning 1982, LT-NRW, Drs. 9/1688).

Mit den »bekannten Strukturproblemen« dürfte die Anfang der 1970er Jahre einsetzende wirtschaftliche Krise samt steigender Arbeitslosigkeit sowie der entfesselte Konkurrenzkampf zwischen dem innerstädtischen Facheinzelhandel und den großen Verbrauchermärkten und Einkaufszentren in den Randgebieten von Großstädten gemeint sein. Allerdings wurden in der parlamentarischen Anfrage nicht die Strategien der Großhandelskonzerne, sondern explizit die Ausbreitung der Vergnügungsstätten als Grund für die Strukturkrise der Innenstädte genannt. Folgt man den Einlassungen verschiedener Parlamentarier, dann stellte sich die Expansion von Spielhallen bereits Ende der 1980er Jahre nicht mehr nur als eine ferne Bedrohung dar. »In vielen Städten sind schon schwere städtebauliche Schäden entstanden. Ich will nur auf die Verödung von Einkaufsstraßen hinweisen, aber auch auf die vielen Situationen in den Nebenzentren, wo schon Billigmeilen entstanden sind« (Reschke 1989, BT, PlPr. 11/137, S. 10115). Durch die starke Verbreitung neuartiger Vergnügungsstätten würden die bisherigen Bemühungen zur Vitalisierung der Innenstädte konterkariert und die Bevölkerung zeige sich mehrheitlich verärgert.

»Es wird höchste Zeit, daß wir hier im Plenum Flagge zeigen und auf ein seit Jahren schwelendes Problem, nämlich das Problem der Expansion von Spielhallen, reagieren. Ein Anstieg in der Zahl der Geldspielgeräte in Spielhallen um 36 % hat uns schockiert und veranlasst uns zum Handeln. Besondere Sorge macht die Massierung von Spielhallen in den Innenstädten. [...]

Alle Anstrengungen der letzten Jahre, die Attraktivität der Innenstädte unter Einsatz erheblicher öffentlicher Mittel zu verbessern, werden dadurch unterlaufen. Das Bild vieler Einkaufsstraßen wird erheblich verändert. Ein Verdrängungswettbewerb findet statt, der zur Verödung der Zentren führt. So sehen es die Kommunen« (Knefelkamp 1988, LT-NRW, PlPr. 10/70, S. 6234).

Als Beleg für die mit der Ausbreitung von Spielhallen einhergehenden Probleme wurden nicht nur die Reaktionen kommunaler Akteure angeführt. Auch Hinweise auf die Befindlichkeiten der Bevölkerung stellten einen zentralen Baustein der spielhallenkritischen Krisenerklärung dar. »Die Bevölkerung ist in ihrer großen Mehrheit über diese Entwicklung empört und fühlt sich belästigt« (ebd.). Ins Feld geführt wurden nicht nur spezifische Befürchtungen gegenüber den neuen Vergnügungsstätten, sondern auch kulturell verankerte Wissensbestände zum Glücksspiel, die den Bürgern zugeschrieben wurden:

»Die zunehmende Konzentration von Spielhallen bringt Bürger von Flensburg bis Passau auf die Barrikaden, und das wohl auch mit Recht. Besorgte Eltern sehen in den Automatenhallen eine gefährliche neue Freizeitverlockung für die junge Generation. [...] Spielstätten, die in manchen Städten wie Pilze aus dem Boden schießen, werden mit Lärm und Last in Verbindung gebracht, weniger mit Vergnügen, Freude oder gar Frohsinn. Seit alters her hängt diesen Tempeln des scheinbaren Glücks die Sündhaftigkeit an; so manche Spielgeräte sind vom Teufel inspirierte Wunderwerke. Dies sind Urteile, die sich verfestigt haben, Meinungen, die die Gemüter erhitzen« (Börnsen 1987, BT, PlPr. 11/27, S. 1821).

Tradierte Wissensbestände, die sich auf das Glücksspiel im Allgemeinen beziehen, wurden dergestalt auf die historisch vergleichsweise neuartige Einrichtung der Spielhallen übertragen. Unterstellt wurde damit implizit eine bruchlose Identität zwischen älteren und neueren Glücksspielangeboten. Die gesellschaftlichen Wissensvorräte wurden nicht einfach nur zitiert, sondern als Auffassungen der Bevölkerung deklariert, die es ernst zu nehmen gelte. Damit erfuhr dieses »Wissen« eine Aufwertung und wurde Teil des Diskurses. Die politischen Akteure sprachen im Zusammenhang mit dem Glücksspiel zwar nicht mehr selber von »Sünde«, belebten dessen ungeachtet aber dieses moralische Deutungsmuster, indem sie sich auf »Volkes Stimme« beriefen. Damit war immerhin schon angedeutet, dass Spielhallen nicht nur aus städtebaulicher Sicht als Problemquelle definiert wurden, sondern auch aus moralischer und sozialpolitischer Perspektive. »[E]s gibt wegen der Men-

ge der Geldspielautomaten auch Ängste, und die sollten wir ernst nehmen. Zieht der Automat nicht so manchen unwiderruflich in seine Arme? Wird nicht zur Abhängigkeit angehalten? Wird nicht aus der Spielfreiheit oft ein Spielzwang?« (ebd.).

Trotz dieser Bedenken, die sich mit der Verwendung des Begriffs »Spielzwang« unverkennbar auf das Problemmuster »Spielsucht« bezogen, erfolgte keine pauschale Ablehnung von Spielhallen. Hingewiesen wurde vielmehr auch auf deren positive Funktionalität für große Teile der Bevölkerung. Zugleich wurde jedoch auf das Argument vom eher »fragwürdigen Unterhaltungswert« von Spielautomaten rekurriert.

»Nur, verketzern wollen wir Vergnügungsstätten nicht. Hunderttausende finden hier Ablenkung und Abwechslung, Reiz und Risiko, erfahren Hoffnung und Hochstimmung, doch auch Verlust und Verärgerung, Spannung und Entspannung. Für sie ist der Automat ein selbstverständliches Freizeitmedium, eine Freizeitfascination, die durch die ganze Gesellschaft geht. Automaten haben nicht nur einen für viele von uns sicher fragwürdigen Unterhaltungswert, sie dienen auch manchem zur Abreaktion seines Alltagsärgers. Besser, der Frustrierte schlägt hier die Faust auf die Frontscheibe. Spiele erfüllen die Aufgabe der Wunschbefriedigung, dienen dem Konfliktabbau, lassen Spaß und Spontaneität und individuelle Freiheit erleben. Das gilt zu einem Teil auch für Glücks- und Geschicklichkeitsspiele« (ebd.).

Bei aller Funktionalität, die den Spielhallen in dieser Wortmeldung zugeschrieben wurde, führte eine Abwägung zwischen den Vor- und Nachteilen letztlich doch zu einem Plädoyer für die »Eindämmung der Massierung von Vergnügungsstätten«: »Doch wenn der Eindruck entsteht, daß Vergnügungsstätten mehr ausnutzen und weniger nützen, Atmosphäre und Charakter traditionsreicher Kommunen verändern, Belastung für den Bürger bringen, ist der Gesetzgeber zur Korrektur aufgefordert« (ebd.).

Diese Aussage bezog sich auf das Deutungsmuster »Verdrängungswettbewerb« und sah in der räumlichen Konzentration der Spielhallen das Potential für die Zerstörung innerstädtischer Strukturen. Um Maßnahmen zur Eindämmung dieser Expansion zu begründen, wurden aber nicht nur die Beschwerden und Ängste der Bevölkerung angeführt. Mit der Verwendung des Begriffs des »Ausnutzens« wurden auch mögliche Gefährdungspotentiale des Automatenspiels für die Spieler angedeutet. Neben den städtebaulichen Gründen wurden somit auch Argumente für Maßnahmen zur Beschränkung



des Spielhallenbestandes vorgebracht, die sich auf die Gefahren der Teilnahme am Glücksspiel bezogen.

### 5.2.2 Die Alternativdeutung

Die Behauptung, wonach die Expansion der Spielhallen ursächlich für einen unerwünschten städtebaulichen Strukturwandel gewesen sei, blieb nicht unwidersprochen. Die Alternativdeutung sah in der Zunahme der Zahl von Spielhallen nicht die Ursache des Problems, sondern vielmehr die Folge eines Strukturwandels des Einzelhandels in den Innenstädten: »Unseres Erachtens verdrängen nicht die Spielhallen den Einzelhandel, sondern sie profitieren lediglich von der Krise des Einzelhandels, von der Krise der einfachen Händler, die von großen Warenhäusern und den Ladenketten, Fotoketten, Schuhketten, Textil- und Drogeriemärkten und anderen verdrängt werden« (Teubner 1987, BT, PlPr. 11/27, S 1823).

Vertreter dieser Auffassung, die für die Problematik der innerstädtischen Strukturveränderungen nicht die Spielhallen verantwortlich machten, stellten die Frage, ob die verbreitete Ablehnung dieser Vergnügungsstätten nicht ganz andere Gründe haben könnte. Für eine exemplarische Antwort wurde auf eine Bebauungsplanbegründung Bezug genommen, die dem Ausschuss für Stadtentwicklung einer westdeutschen Großstadt vorgelegt worden war und in der von unerwünschten »Spannungen zwischen Einzelhandel des gehobenen Bedarfs und den Vergnügungsstätten« sowie von der »Gefahr des Umkippens des Gebietscharakters vom Geschäftsviertel zum Vergnügungsviertel mit minderwertigen Konsumangeboten« die Rede war. Aus diesen Formulierungen wurde im Rahmen der Alternativdeutung der Schluss gezogen, dass man dort »den ›gehobenen Bedarf‹ der ›oberen Klasse‹ [...] von sogenannten ›schädlichen‹ Anlagen und ›minderwertigen‹ Angeboten‹ bedroht sieht (ebd.). Daran anschließend wurde die Vermutung formuliert, »daß es hier vor allen Dingen um Imagepflege, aber auch um Unterdrückung unerwünschter Kultur geht, um Unterdrückung dessen, was man eben mit dem ›gehobenen Bedarf‹ nicht vereinbaren kann oder möchte« (ebd.). Ausgesprochen wurde damit der Verdacht, dass vor dem Hintergrund sozioökonomischer Unterschiede in der Bevölkerung eine Politik zugunsten der Wohlhabenderen gemacht werden solle.

Im Rahmen der Alternativdeutung galten Spielhallen zwar nicht als die Ursache für den innerstädtischen Strukturwandel. Diese Einschätzung schloss jedoch eine Kritik am Automatenpiel nicht aus. Hingewiesen wur-

de auf die Gefährlichkeit von Geldspielgeräten und die »hemmungslose Vermarktung des menschlichen Spielbedürfnisses durch die Spielothekenbesitzer« (ebd.). Kritisiert wurde aber vor allem, dass bei der Problematisierung des kommerziellen Glücksspiels eine Einseitigkeit bestehe. Gegenstand der Betrachtung seien allein die Spielhallen, während das Geschehen in den Spielbanken völlig ausgeblendet bliebe: »Wie ist es bei dem problematischen Spielverhalten? Wurde das auch einmal bezüglich der Besucherinnen und Besucher von Casinos untersucht? Es ist doch wirklich nicht so, daß da nur Roulette gespielt würde, sondern da werden die Leute busweise hingefahren, und es wird nicht geguckt, ob die Alkohol trinken und wie die sich dort verhalten« (Teubner 1988, BT, APr. 11/26, S. 178.)

Im Unterschied zum Desinteresse gegenüber der Situation in den Casinos werde das Spielverhalten jedoch dann berücksichtigt, wenn es sich um Personengruppen handelt, deren Auftreten in bestimmten sozialen Räumen unerwünscht sei:

»Das Problem sind meines Erachtens doch nicht die Spielhallen, sondern die Leute, die da hingehen. [...] Ich frage mich, warum die Frage des pathologischen Spielverhaltens auf einmal so wichtig ist, wo sich in den Innenstädten die Gefahr des trading downs ergibt. Da hat man mit viel Geld das Image wieder verbessert, und jetzt kommen da Leute, die man nicht gerne sieht, die der Juwelier nicht gern sieht, die der Galerist nicht gern sieht, die das gehobene Cafe nicht gern sieht, nämlich Arbeitslose, Ausländer, Jugendliche« (ebd., S. 177f.).

Mit dieser Beschreibung wurde insinuiert, dass diejenigen, die vorgeben, gegen Spielhallen vorzugehen, nur deshalb auf das Phänomen der Automaten-spielsucht rekurrierten, um damit bestimmte Bevölkerungsgruppen aus bestimmten Innenstadtlagen fernzuhalten. Außerdem wurde darauf hingewiesen, dass verschiedene gesetzgeberische Maßnahmen das Aufkommen der Spielhallen überhaupt erst möglich gemacht hätten. »Man sollte sich nicht über die Spielsucht aufregen und dabei vergessen, wie diese politisch gefördert und wirtschaftlich ausgebeutet wird. Ich werde den Verdacht nicht los, daß hier viele Krokodilstränen geweint werden« (Teubner 1987, BT, PlPr. 11/27, S. 1824).

Angespielt wurde hier auf Maßnahmen, die vom Bundeswirtschaftsministerium Mitte der 1970er Jahren ergriffen wurden, um die Attraktivität des Automatenspiels zu erhöhen und damit die ökonomische Situation der Automatenwirtschaft zu stärken. Damals wurden Spieleinsätze und der Höchst-

gewinn an Geldspielgeräten heraufgesetzt. Die Frage nach den individuellen und gesellschaftlich negativen Folgen des gewerblichen Automatenspiels spielte noch keine Rolle, sondern gewann erst in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre an Relevanz.

Die Alternativdeutung kritisierte also nicht nur die gängige Krisenerklärung für die innerstädtische Strukturentwicklung, sondern sie hielt dieser Erklärung vor, dass es ihr im Grunde gar nicht um die Spielhallen gehe, sondern um die Menschen, die dieses Unterhaltungsangebot in Anspruch nehmen. Dass diese Menschen in den entsprechenden Stadtvierteln unerwünscht seien, werde allerdings nicht offen kommuniziert. Stattdessen würde neben anderen Faktoren (wie etwa Kriminalität und Lärmbelästigung) auch das pathologische Spiel als vermeintlicher Grund für den Kampf gegen Spielhallen angeführt.

### 5.2.3 Relevanzverschiebungen in den Parlamentsdebatten

Der gewachsene Stellenwert, den in der zweiten Hälfte der 1980er Jahre im parlamentarischen Diskurs das problematische Spielverhalten im Vergleich zu den Problemen der innerstädtischen Strukturveränderungen einnahm, lässt sich an den Verschiebungen bei den Themenschwerpunkten von einschlägigen parlamentarischen Anhörungen ablesen. 1988 wurde im Ausschuss für Wirtschaft des Deutschen Bundestags eine Anhörung zum Thema »Eindämmung der Spielhallenflut« durchgeführt.<sup>2</sup> Etwa drei Viertel der Anhörungszeit war Fragen der Stadtentwicklung, des Stadtplanungs- und Baurechts sowie des Gewerbe- und Steuerrechts gewidmet. In der restlichen Zeit konnten sich die Abgeordneten und die interessierte Öffentlichkeit ein Bild vom kontroversen Stand der psychologischen und psychiatrischen Befassung mit »Glücksspielsucht« machen.

Fünf Jahre später, im September 1993, fand im »Ausschuss für Arbeit, Gesundheit, Soziales und Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge« des nordrhein-westfälischen Landtags eine ganztägige parlamentarische Anhörung statt, die unter dem Titel »Bekämpfung der Glücksspielsucht in

2 Eine Besonderheit dieser Anhörung bestand darin, dass zumindest für ein Kurzstatement eine Person zu Wort kam, die sich selbst als »spielsüchtig« bezeichnete. Ansonsten wurde in den einschlägigen Anhörungen ausnahmslos *über* »Spielsucht« und »Spielsüchtige«, aber nicht *mit* »Spielsüchtigen« gesprochen.

NRW« stand. Eingeladen waren neben Wissenschaftlern aus der Suchtforschung Vertreter der Glücksspielindustrie (und zwar sowohl der privaten wie der öffentlichen Anbieter) sowie Vertreterinnen von verschiedenen therapeutischen Einrichtungen. Die Parlamentsabgeordneten wurden hier Zeuge eines innerwissenschaftlichen Disputs, bei dem zwei unterschiedliche Krankheitsmodelle in Konkurrenz zueinander traten: Sucht vs. Neurose (vgl. Landtag intern v. 5.10.1993, S. 7). Die Anhänger des Suchtmodells plädierten dafür, Spielsucht als ein eigenständiges Krankheitsbild zu verstehen und vertraten dabei eine explizit spielhallenkritische Haltung. Die Befürworter des Neurosenmodells kritisierten den Gebrauch des Suchtbegriffs, ohne deshalb freilich das Phänomen des pathologischen Spielens generell in Frage zu stellen. Diese Position begriff das pathologische Spiel als Symptom einer anderen zugrundeliegenden psychischen Störung, sprach sich aber dezidiert gegen die Verwendung des Begriffs der Spielsucht aus.<sup>3</sup> Dieses widersprüchliche Bild, das der medizinisch-psychologische Diskurs bot, hat der breiten Verwendung des Suchtbegriffs im Zusammenhang mit pathologischem Glücksspiel keinen Abbruch getan. Nicht nur die Parlamentsangehörigen, sondern selbst die suchtkritischen Wissenschaftler sprachen immer wieder von »Spielsucht«.<sup>4</sup> Deutlich wurde damit, dass dieser Begriff zwar ein einheitliches Verständnis suggeriert, mit ihm aber tatsächlich recht unterschiedliche Konzeptionen verbunden sein konnten.

Der Frage nach der Sozialschädlichkeit des Glücksspiels, die schon in den Debatten im Bayrischen Landtag um die Zulassung von Spielbanken von Bedeutung war (s. Kap. 4), kam somit im Zuge der parlamentarischen Diskussionen zur Spielhallenproblematik eine zunehmende Relevanz zu. Im April 1987 sah sich etwa die nordrhein-westfälische Landesregierung mit einer Kleinen Anfrage konfrontiert, die Auskunft darüber verlangte, wie die Regierung das rasante Umsichgreifen von Spielhallen beurteilt, »in denen die Bürgerinnen und Bürger an Automaten zu fast jeder Tageszeit ihrem Spieltrieb frönen können« (LT-NRW 1987, KlAnfr. 783). Bemerkenswert an dieser Anfrage war der explizite Bezug zu Fragen der Spielsucht und der existenziellen Gefährdung der Spieler:

3 »Der Ausdruck ›Spielsucht hat heute soviel Wert wie der Begriff ›Spielteufel‹ im Mittelalter, weil er das Problem nicht erfaßt« (Bregelmann 1993, LT-NRW, APr. 11/976, S. 3).

4 »[W]enn ich das Wort benutze, bitte ich Sie, sich vorzustellen, daß ich es in Anführungszeichen benutze, weil dieser Begriff für mich irrelevant ist und abgeschafft gehört« (Bregelmann 1993, LT-NRW, APr. 11/976, S. 3).

»Von besorgten Wissenschaftlern ist des öfteren vor dieser Förderung des Spieltriebs gewarnt worden, der nach Feststellungen von Soziologen, Psychiatern und Ärzten zu einer Sucht werden kann. Darüber hinaus sind durch häufiges Spielen existenzielle Gefahren zu befürchten. Jugendliche werden in ihren beruflichen und persönlichkeitsbedingten Entwicklungen erheblich beeinträchtigt« (ebd.).

In seiner Antwort bezog sich das Wirtschaftsministerium auf eine Studie des »renommierten Peutinger-Instituts für angewandte Wissenschaften«: »Entgegen früheren einschlägigen Untersuchungen wird hier als Resultat festgehalten: ›Der Automat macht nicht süchtig.« Dies entspricht auch den bisherigen Erkenntnissen der Landesregierung; gleichwohl wird sie gerade dieser Problematik auch in der Zukunft besondere Aufmerksamkeit schenken« (LT-NRW 1987, Drs. 10/2129, S. 2).

Worauf diese »bisherigen Erkenntnisse« beruhten, verriet die Landesregierung allerdings nicht. Aus den »früheren einschlägigen Untersuchungen« konnten sie nicht stammen. Auch der Finanzier des Peutinger-Instituts, nämlich der Verband der Deutschen Automatenindustrie, blieb unerwähnt. In ihrer Antwort fuhr die Landesregierung fort:

»Empirisch gesichertes Material und/oder aussagefähige Untersuchungen über existentielle Gefährdungen durch Automaten-Spiel, die allgemein gültige Rückschlüsse zulassen, sind der Landesregierung nicht bekannt. Im Grundsatz soll eine Existenzgefährdung schon allein wegen der aufgrund der Bauartzulassung begrenzten Verlustmöglichkeiten pro Geldspielgeräte (28,80 Mark pro Stunde) ausgeschlossen sein. Gleichwohl ist im Einzelfall eine Existenzgefährdung bei geringen frei verfügbaren Mitteln oder aber bei exzessivem Spiel (etwa an mehreren Automaten gleichzeitig und über einen längeren Zeitraum) nicht ausgeschlossen« (ebd.).

Formuliert wurde hier implizit eine suchtverneinende Einschätzung des Automaten-Spiels. Zugestanden wurde dabei zwar, dass es in Einzelfällen trotz der Begrenzung von Verlustmöglichkeiten durchaus zu Existenzgefährdungen kommen könne. Vom Vorhandensein einer allgemeinen Gefahr wurde hingegen aufgrund des Fehlens von verlässlichen Daten nicht ausgegangen. Auf »zuverlässige Daten« konnte auch in der Folgezeit nicht zurückgegriffen werden. Unbeschadet dessen änderte sich in kurzer Zeit die vorherrschende Meinung über das Gefährdungspotential des Geldspiels an Automaten. Dafür sorgten Erfahrungsberichte aus der Suchtberatung, die von einer steigenden

Nachfrage von Glücksspielern kündeten, sowie die von interessierter Seite in Umlauf gebrachten Schätzungen über die Zahl der pathologischen Automatenspieler, deren empirische Grundlagen meist intransparent blieben. Die Behauptung, dass Spielhallen und Geldspielautomaten eine Gefahrenquelle für die Spieler und für die Gesellschaft darstellten, gewann gleichwohl an Resonanz.

### 5.3 Die parlamentarische Debatte im Landtag von Nordrhein-Westfalen zur »Glücksspielsucht«

Die unterschiedlichen politischen Positionen zur »Glücksspielsucht«, die zu Anfang der 1990er Jahre innerhalb der Debatten im Landtag Nordrhein-Westfalens vertreten waren, sind konzentriert in einem Artikel dokumentiert, der im Dezember 1991 in der Parlamentszeitschrift »Landtag intern« erschienen ist. Abgedruckt finden sich dort in der Rubrik »Wort und Widerwort« und unter der Überschrift »Spielsucht rangiert weit vorne unter Suchtproblemen« die Statements von jeweils einem Vertreter der vier im Landtag vertretenen Parteien (SPD, CDU, FDP, Die Grünen). Deutlich wurde an diesen Beiträgen, dass »Glücksspielsucht« ein Gegenstand rivalisierender Ansichten und Interessen war. Ersichtlich wurde außerdem, dass sich das Krankheitskonzept der Spielsucht zu diesem Zeitpunkt noch keineswegs vollständig und unwidersprochen durchgesetzt hatte. Gleichwohl war die Auffassung, wonach die »Glücksspielsucht« nicht den Status eines sozialen Problems besitzt, eine Minderheitsposition.

In den Debatten im nordrhein-westfälischen Landtag lassen sich zwei unterschiedliche Diskurspositionen identifizieren, die um die Geltung einer angemessenen Problemdefinition und entsprechender Problemlösungsansätze konkurrierten. Zunächst werden die zentralen Bestandteile der *gesundheitspolitischen* Diskursposition rekonstruiert, die maßgeblich dazu beigetragen hat, dass das soziale Problem der »Glücksspielsucht« nicht nur zu einem zentralen Bestandteil des *Gefährungsdiskurses* (s. Kap. 10, Abb. 6), sondern auch zu einem parlamentarischen Thema geworden ist. Anschließend werden die wesentlichen Elemente der *freiheitsrechtlichen* Diskursposition dargestellt, die im *Normalitätsdiskurs* zu verorten ist (s. Kap. 10, Abb. 6) und sich vor allem durch ihre im Vergleich zur *gesundheitspolitischen* Diskursposition diametral entgegengesetzten Problemdefinition auszeichnete und dabei das Automatenspiel in das Spektrum »normaler« Freizeitaktivitäten einreihete.

Zur Rekonstruktion dieser Diskurspositionen wird im Folgenden auf die von Schetsche (2014) vorgeschlagene Analytik sozialer Probleme zurückgegriffen: Zu den »Erfolgsfaktoren« sozialer Problemmuster gehört ein geeigneter Name. Seit geraumer Zeit schon gilt, dass Problembezeichnungen, die mit dem Suffix »-sucht« gebildet werden, nicht nur unmittelbar einprägsam sind, sondern bereits im Problemnamen die Hilflosigkeit der Betroffenen signalisieren. Neben einer Beschreibung des Problems gehören eine Schilderung der Problemursache und der Problemfolgen zur Verbreitung eines Problemmusters. Zudem müssen Zuständigkeiten und Handlungsbedarfe benannt, Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt und bestimmte Subjektpositionen definiert werden (Problemverursacher, Problemlöser und Problemträger). Als wichtiger Affektauslöser dient neben dem Hinweis auf die große Zahl der Betroffenen die Schilderung des seelischen Leidens und der ökonomischen Not der Betroffenen. Hilfreich für die Anerkennung eines Problemmusters ist es zudem, wenn an Wissensbestände angeknüpft werden kann, die in der Gesellschaft bereits weit verbreitet und verankert sind. Förderlich ist auch eine wissenschaftliche Legitimierung der Problemdefinition.

## 5.4 Die gesundheitspolitische Diskursposition

Für den *Gefährungsdiskurs* der 1950er Jahre war noch die Bedrohung der christlich-moralischen Grundlagen der Gesellschaftsordnung durch das kommerzielle Glücksspiel von ausschlaggebender Bedeutung (s. Kap. 4). Im Unterschied dazu lag der Schwerpunkt des *Gefährungsdiskurses* der 1990er Jahre, der als Reaktion auf die Expansion der Spielhallenpopulation verstanden werden kann, bei den gesundheitspolitischen Gefährdungen, die aus den Interaktionen mit Geldspielgeräten erwachsen können. Indem die *gesundheitspolitische* Diskursposition die potentiellen sozialen Gefahren des Automatenspiels für die Spieler und für die Gesellschaft in den Fokus nahm, knüpfte sie freilich an ihren christlich-moralischen Vorläufer an.

### 5.4.1 Problembeschreibung und Problemfolgen

»Glücksspielsucht« galt im *Gefährungsdiskurs* der 1990er Jahre als »ein Problem von stetig wachsender Dimension mit ganz erheblichen Folgen für die Betroffenen und für die Gesellschaft« (Kreutz 1992, LT-NRW, PlPr. 11/83, S. 10439). Die Behauptung einer hohen und (steigenden) Zahl der Betroffenen konnte sich allerdings noch auf keine »amtlichen« Statistiken stützen. Gleichwohl war von bundesweit mindestens 200.000 an der Spielsucht leidenden Personen die Rede (ebd.). Die größte Ausbreitung habe Spielsucht im Bereich der Geldspielautomaten.

Dass es sich bei der Spielsucht um kein gänzlich neues Phänomen handelt, wurde in der Debatte durch den Hinweis auf Kunst und Literatur verdeutlicht. Dort seien »Spilleidenschaft« oder »Besessenheit« in »all ihren Tiefen und tragischen Konsequenzen« schon häufig beschrieben und ausgelotet worden (Vollmann 1991, Landtag intern). Die »Glücksspielsucht« wurde im Rahmen dieser Diskursposition in ihren individuellen Folgen mehr oder weniger umstandslos mit den substanzgebundenen Süchten und Abhängigkeiten gleichgesetzt. Spielsucht wirke auf den einzelnen verheerend (Arentz 1991, Landtag intern) und stürze die Menschen in die »gleichen seelischen und körperlichen Katastrophen mit all den bekannten Effekten der sozialen und psychischen Verwahrlosung« (Vollmann 1991, Landtag intern) wie beim Alkoholismus und bei der Drogenabhängigkeit. Spielsucht führe aufgrund ihrer Zwanghaftigkeit auch, ähnlich wie Drogenabhängigkeit, »in vielen Fällen direkt in die Kriminalität«, weil Geld zum Spielen auf illegale Weise beschafft werde (Arentz 1991, Landtag intern). Die damit zum Ausdruck gebrachte unmittelbare Verbindung zwischen Glücksspiel und Kriminalität gehört bis in die Gegenwart hinein zu den immer wiederkehrenden Topoi des *Gefährungsdiskurses*.

Sozialethisch bewertet wurde im Rahmen der *gesundheitspolitischen* Diskursposition nicht die Beteiligung am Glücksspiel selbst, sondern die sich daraus ergebenden Handlungsfolgen für die Glücksspieler. Zu den gravierendsten individuellen Folgen der »Glücksspielsucht« wurde das Problem der Überschuldung gezählt, wodurch nicht nur die soziale Existenz der abhängigen Spieler selbst, sondern auch die ihrer Familie bedroht sei. Um die Dramatik dieses Phänomens zu unterstreichen, wurde die Höhe der durchschnittlichen Verschuldung von abhängigen Spielern angeführt, die sich in stationärer Behandlung befanden. Die genannte Summe von 46.000 D-Mark entsprach



in etwa dem Zweifachen eines damaligen durchschnittlichen Jahresverdienstes.

Um die Sozialschädlichkeit der »Glücksspielsucht« zu unterstreichen, wurde auf die aus ihr resultierenden gesellschaftlichen Folgekosten hingewiesen, die bei Polizei, Justiz und Hilfs- und Therapieeinrichtungen entstünden. Würde man diese Kosten mit den Einnahmen aus der Besteuerung des kommerziellen Glücksspiels gegenrechnen, so das Resümee, käme man schnell zu einer negativen Bilanz für die Staatskassen. Diese Einschätzung wurde allerdings nicht mit konkreten Zahlen unterlegt.

Bei dieser Problembeschreibung fällt auf, dass man über das Phänomen »Glücksspielsucht« im Grunde nur wenig erfährt. Mit Arbeitsplatzverlust, Verschuldung und einer daraus resultierenden Beschaffungskriminalität wurden in der Problembeschreibung Faktoren benannt, die auf eine Gefährdung der sozialmoralischen Grundlagen des kapitalistischen Wirtschaftssystems verweisen. Zugleich wurden damit objektiv feststellbare Merkmale und äußerliche Verhaltensweisen aufgezählt, die auf ein problematisches Spielverhalten zurückgeführt wurden.<sup>5</sup> Damit vermerkte die *gesundheitspolitische* Diskursposition nicht nur eine Kollision zwischen dem Glücksspiel und anderen sozialen Welten, vor allem Familie und Beruf (Arbeit), wobei den Verpflichtungen gegenüber diesen sozialen Welten absoluter Vorrang eingeräumt wurde. Sie übernahm auch die impliziten moralischen Werte im Hinblick auf den Umgang mit Geld, der dem Diagnose-Manual der Amerikanischen Psychiater-Vereinigung (DSM) zugrunde liegt (s. Kap. 3). Vor diesem Hintergrund bestand hier eine Kontinuität zur *christlich-moralischen* Diskursposition im *Gefährdungsdiskurs* der 1950er Jahre. Die *gesundheitspolitische* Diskursposition verstand »Glücksspielsucht« als Bedrohung der gesellschaftlichen Werteordnung, da der mit der »Spielsucht« verbundene Verlust von Selbstkontrolle, Autonomie, Arbeitsfähigkeit und Gesetzestreue als Gegensatz zu zentralen gesellschaftlichen Werten verstanden wurde.

---

5 Diese Herangehensweise teilte die *gesundheitspolitische* Diskursposition mit dem von der Amerikanischen psychiatrischen Gesellschaft herausgegebenen »Diagnostischen und Statistischen Handbuch der mentalen Störungen« (DSM) (s. Kap. 3), in dem »nicht mehr ›Innerlichkeiten‹ der Klienten der Psychiatrie, sondern vielmehr äußerliche Verhaltensweisen als Grundlage der Diagnose« herangezogen wurden (vgl. Dellwing/Harbusch 2013: 9).

### 5.4.2 Problemursachen

Bei der Bestimmung der Problemursachen stützte sich die *gesundheitspolitische* Diskursposition auf unterschiedliche Erklärungsansätze. In den Blick genommen wurde zunächst vor allem die Angebotsseite. Als Ursache der Spielsucht wurde vor allem die »Vermehrung der Spielhallen zu Beginn der 80er Jahre« angeführt (Arentz 1991, Landtag intern). Entsprechend wurden Spielautomaten als gefährliche Objekte angesehen, die krankheitserzeugend wirken. Seit Mitte der 70er Jahre habe die Automatenwirtschaft die einstmals harmlosen Unterhaltungsautomaten mit Geldgewinnmöglichkeit (»Groschengräber«) schrittweise zu »regelrechten Glücksspielgeräten« entwickelt, die als sucht- und existenzgefährdend eingestuft werden müssten. Als Glücksspiel müsse die Nutzung dieser Geräte deshalb gelten, da dabei mittlerweile Vermögenswerte in erheblichem Umfang gewonnen, vor allem aber verloren werden könnten. Während lange Zeit »Spielleidenschaft und -besessenheit« mit Randbereichen der Gesellschaft assoziiert worden seien, sei Spielsucht im »Zeitalter der Spielautomaten [...] längst zu einem Massenphänomen geworden« (Vollmann 1991, Landtag intern).

Dieser Angebotsbezogene Erklärungsansatz wurde in der Folgezeit noch erweitert. Der Blick wurde auf die Ebene der Sozialintegration gerichtet: »Sucht ist etwas, was entsteht, wenn die Menschen, oft die jungen Menschen, sich mit der Rolle in der Gesellschaft, in der Familie nicht identifizieren können, wenn sie einen Ausweg suchen, wenn sie allein sind, wenn sie nicht angenommen sind, wenn das Aufeinanderzugehen in der Gesellschaft nicht funktioniert« (Müntefering 1995, LT-NRW, PlPr. 11/153, S. 19288).

Über die Ursachen der mangelnden Sozialintegration erfuhr das Parlament zwar an dieser Stelle nichts. Gleichwohl wurde der Blick bei der Frage der Suchtentstehung von der mikroökonomischen auf die gesellschaftliche Ebene ausgeweitet.

Als weitere Ursache für die Herausbildung der »Glücksspielsucht« wurden die staatlichen Institutionen und ihre Verbindung mit wirtschaftlichen Interessen ausgemacht (Topos »Filz«). So habe der Staat die von der Automatenwirtschaft vorangetriebene technologische Entwicklung der Spielautomaten schlicht nur hingenommen. Verwiesen wurde auch auf die Reform der Spielverordnung, die zu einer starken Zunahme der Anträge auf Erteilung von Spielhallengenehmigungen geführt habe. Darüber hinaus existiere ein »organisiertes Vollzugsdefizit«, durch die eine Reihe von bundesrechtlichen und landesrechtlichen Vorschriften zum Schutze der Spielerinnen und Spie-

ler in Spielhallen nicht angewendet würden. In den Fokus wurde insbesondere das Phänomen der Mehrfachbespielung von Spielautomaten gerückt. Unter Bezugnahme auf eine empirische Studie der gemeinnützigen Selbsthilfeorganisation »Aktion Glücksspiel e. V.«, wurde das »erschütternde Ergebnis« konstatiert,

»daß 95 % der Spielhallen in Nordrhein-Westfalen nach geltendem Recht nicht genehmigungsfähig sind. Eine wesentliche Rolle spielt hier der Spielhallenbegriff und die Anzahl der Geräte, die gleichzeitig von einer Person bespielbar sind. Die Rechtslage besagt, daß durch bauliche Gegebenheiten sichergestellt werden muß, daß nicht an mehr als zwei bis drei Automaten gleichzeitig gespielt werden kann. Tatsächlich aber werden vielfach die verschiedenen Hallen innerhalb eines Betriebs nur vorgetäuscht, so daß man an sechs, acht oder zehn Geräten gleichzeitig spielen kann« (Kreutz 1992, LT-NRW, PlPr. 11/83, S. 10440).

Im Rahmen der *gesundheitspolitischen* Diskursposition wurde der Staat noch in einer weiteren Hinsicht als Problem(mit-)verursacher identifiziert. Statt dem Auftrag des Bundesgerichtshofs zu folgen, nämlich die wirtschaftliche Ausbeutung der Spieleleidenschaft des Publikums zu zügeln, so der Vorwurf an die Staatsregierung, werde seit Mitte der 70er Jahre mit wachsendem Werbeaufwand der systematische Ausbau des Glücksspiels als staatliche Einnahmequelle betrieben. Angeprangert wurde dergestalt das »Geschäft mit der Hoffnungslosigkeit«, von dem neben den öffentlichen Kassen (über Lottogesellschaften und staatliche Spielbanken) insbesondere die private Glücksspielbranche profitiere. In dieser Klage fand die moralische Verurteilung des kommerziellen Glücksspielangebots ihren Ausdruck. Diese Diskreditierung berief sich nun, im Unterschied zur *christlich-moralischen* Diskursposition (s. Kap. 4), nicht mehr explizit auf religiöse Wertvorstellungen. Als moralisch bedenklich galt vielmehr die »Ausbeutung« des menschlichen Spielbedürfnisses, der sowohl die Automatenwirtschaft (durch die bewusste Entwicklung spezifischer Eigenschaften der Spielautomaten) als auch staatliche Institutionen (durch das Angebot bestimmter Spielvarianten und die mangelnde Anwendung bestehender gesetzlicher Regelungen) bezichtigt wurden.

### 5.4.3 Subjektpositionen

Die in der *gesundheitspolitischen* Diskursposition miteinander korrespondierenden Deutungsmuster der immanenten Gefährlichkeit der Glücksspielautomaten sowie der Verfilzung der Beziehungen zwischen Legislative, Exekutive und Industrie wurden mit einer Reihe von unterschiedlichen Subjektpositionen verknüpft: die Experten (Therapeuten, Ärzte und Wissenschaftler), die direkt (Spieler) und die indirekt von »Spielsucht« Betroffenen (Familienmitglieder), die Verursacher von »Spielsucht« (Glücksspielanbieter) und der Staat (als Nutznießer des Glücksspiels). In diesem Rahmen wurden Spielsüchtige als passive Akteure konstruiert, die den Spielautomaten zum Opfer fallen und sich ohne externe Unterstützung nicht mehr zu helfen wüssten.

»Spielsüchtige« galten als Geschädigte oder Benachteiligte, die an ihrer Lage schuldlos sind und deren Not nicht mit dem »bequemen ›Selber schuld!« abgetan werden könne (Kreutz 1991, Landtag intern). Die Auffassung von der Schuldlosigkeit der »Spielsüchtigen« an ihrer Situation sowie die Einschätzung, dass im Prinzip jeder von der »Spielsucht« betroffen sein kann, wurden mit dem Hinweis auf den Leidensweg der Kunstfigur »Hubertchen« in einer seinerzeit populären sonntäglichen TV-Serie (»Lindenstraße«) illustriert. Der Umstand, dass »Glücksspielsucht« im aktuellen Programm des Unterhaltungsfernsehens angekommen war, galt für diese Diskursposition als Beleg für die gestiegene gesellschaftliche Relevanz des Problems.

Trotz der Warnung, dass im Prinzip ein jeder potentiell spielsuchtgefährdet ist, fokussierte der *Gefährdungsdiskurs* der 1990er Jahre eine bestimmte gesellschaftliche Gruppierung, die als besonders suchtanfällig dargestellt wurde. Der Personenkreis der besonders Suchtgefährdeten wurde auf die Gruppe der Kinder und Jugendlichen eingegrenzt. Diese Festlegung erfolgte, obwohl die Angehörigen dieser Gruppe offiziell keinen Zugang zum kommerziellen Glücksspiel haben sollten. Zwar wurde immer wieder im Zusammenhang von Geldspielautomaten von Verletzungen des Jugendschutzgesetzes berichtet. Dies galt aber meist nur für Geldspielgeräte, die außerhalb von Spielhallen aufgestellt waren. Nicht ausgeführt wurden darüber hinaus die Gründe, warum insbesondere »junge Menschen« den Verlockungen des Glücksspiels unterliegen sollen.

#### 5.4.4 Handlungsbedarfe und Problembearbeitung

Bei der Formulierung von Hilfsmaßnahmen berief sich die *gesundheitspolitische* Diskursposition auf das Urteil des Wissenschaftssystems, in dem man sich schon lange einig sei, dass »Spielsucht eine massive psychische Störung oder Fehlentwicklung mit evidenter Behandlungsbedürftigkeit« ist (ebd.). Umso erstaunlicher sei es, dass man heute noch darum streite, ob Spielsucht den Status einer Krankheit erhalten solle. An erster Stelle der angeführten Maßnahmen zur Problembearbeitung stand deshalb die Anerkennung der »Glücksspielsucht« als Krankheit und ihre Aufnahme in den »Katalog der behandlungsbedürftigen psychischen Störungen«. Diese medizinische Anerkennung stelle eine »unschätzbare Verbesserung« für die Betroffenen dar. Gemeint war damit neben der Finanzierung einer Therapie durch die Kostenträger des Sozial- und Gesundheitswesens auch eine Entstigmatisierung der »von diesem Schicksal Geschlagenen« (Vollmann 1991, Landtag intern). Allerdings existierte im Feld der Therapeuten und Wissenschaftler keinesfalls eine einhellige Meinung darüber, ob es sich bei dieser psychischen Störung tatsächlich um eine »eigenständige Krankheit«, also um eine »Spielsucht« handelt oder ob das exzessive Spiel nicht vielmehr das Symptom einer anderen psychischen Störung, etwa einer neurotischen Erkrankung ist (s. Kap. 3 und 5.1).

Die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verbesserung der Lage der »Spielsüchtigen«, die über die Anerkennung der Spielsucht als Krankheit hinausgingen, reichten von der Forderung nach ausreichenden Beratungs- und Behandlungsangeboten bis hin zu Werbeverböten für Glücksspiele mit hohem Suchtpotential. Angemahnt wurde darüber hinaus eine Neuorientierung der Kinder- und Jugendpolitik, ohne hier freilich konkrete Maßnahmen auszuformulieren. Vielmehr erfolgte ein Appell an »uns alle«, sich den Kindern und Jugendlichen wieder stärker als bisher zuzuwenden. »Dazu können wir alle ein Stück beitragen. Menschen, die hinreichend selbstbewusst sind, deren Individualität ausreichend stark ausgebildet ist, haben es nicht nötig, in Süchte zu flüchten, und sie tun das auch nicht. Das ist der beste Schutz, den wir unseren Kindern und Jugendlichen geben können« (Müntefering 1995, LT-NRW, PlPr. 11/153, S. 19288).

Die Fokussierung auf Kinder und Jugendliche kann als spezifische Form der Prävention verstanden werden. Hierbei ging es nicht darum, die Risiken des Glücksspiels durch Verbote zu eliminieren, sondern durch die Förderung eines stabilen Selbstwertgefühls bei den Subjekten deren Widerstands-

fähigkeit gegenüber den Verlockungen des Glücksspiels zu stärken. Obwohl der Begriff der Resilienz hier nicht verwendet wurde, ging es doch um ein entsprechendes »Präventionsdispositiv« (Bröckling 2012): Auf Gefährdungen sollte mit einer Stärkung der Abwehrkräfte geantwortet werden, nicht unbedingt mit einer Beseitigung der Störungsursache.

Unterschiedliche Auffassungen bestanden in Bezug auf die Wirksamkeit der bestehenden baurechtlichen Möglichkeiten, auf die Entwicklung der Spielhallenpopulation Einfluss zu nehmen. Noch 1987 vertrat die nordrhein-westfälische Landesregierung die Auffassung, dass durch die Aufstellung oder Änderung von Bebauungsplänen in Kombination mit dem Erlass einer Veränderungssperre die kommunalen Behörden einen erheblichen Handlungsspielraum bei der Ansiedlung von Spielhallen hätten (vgl. LT-NRW, Drs. 10/2130). Dem stand die Einschätzung gegenüber, wonach die Kommunalpolitiker »darum kämpfen, in Städten und Gemeinden dem Wildwuchs der Spielhallen mit den beschränkten gesetzlichen Maßnahmen etwas entgegenzusetzen« (Vollmann 1992, LT-NRW, PlPr. 11/83, S. 10442).

All diese Vorschläge zum veränderten Umgang mit Spielhallen und den dort Spielenden gingen davon aus, dass Abhilfe oder wenigstens Linderung der mit »Spielsucht« assoziierten Probleme im Rahmen der bestehenden Wirtschafts- und Sozialordnung möglich sei. Allerdings gab es innerhalb der *gesundheitspolitischen* Diskursposition auch eine »Unterströmung«, die »Glücksspielsucht« als das Symptom einer Gesellschaft begriff, die sich durch die »verstärkte soziale Ungleichheit und die Auflösung sozialer Strukturen als Folge kapitalistischer Modernisierungsprozesse« auszeichne (Kreutz 1991, Landtag intern). Mit Dellwing (2010) könnte man sagen, dass dem »Krankheitsvokabular« ein »Soziogenesevokabular« an die Seite gestellt wurde. Unausgeführt blieb in dieser Perspektive, welche Konsequenzen aus der erhobenen Forderung resultieren sollten, die gesellschaftlichen Ursachen der »Glücksspielsucht« in den Blick zu nehmen. Genannt wurde immerhin ein Hinderungsgrund, der einer Ursachenbekämpfung im Wege stünde: Der »Fitz von organisiertem Glücksspiel und Staat« (ebd.). Dementsprechend wurde dieser Faktor auch dafür verantwortlich gemacht, wonach alle »bisherigen Maßnahmen, etwa zur Eindämmung der Spielhallenflut,« sich als »wenig wirksam erwiesen« hätten (ebd.). Auch wenn diese Auffassung selbst innerhalb der *gesundheitspolitischen* Diskursposition auf Widerspruch stieß, so bestand doch Konsens darüber, in der Reduktion des kommerziellen Glücksspielangebots eine angemessene Form der Problembearbeitung zu sehen.

## 5.5 Die freiheitsrechtliche Diskursposition

Was hier als *freiheitsrechtliche* Diskursposition bezeichnet wird, kann als zweite Etappe des Normalitätsdiskurses verstanden werden (s. Kap. 10, Abb. 6). Entsprechend finden sich auch innerhalb dieser Position Verweise auf die gesellschaftliche Normalität des Glücksspielangebots, insbesondere in Gestalt der Spielhallen: »Dabei weiß doch jeder, der sich sachkundig gemacht hat, daß Spielhallen nicht die Lasterhöhlen unserer Kommunen sind, sondern schlicht normale Bestandteile städtischen Lebens« (Lüder 1989, BT, PlPr. 11/137, S. 10117).

Das zentrale Kennzeichen der *freiheitsrechtlichen* Diskursposition war eine gegenüber der *gesundheitspolitischen* Diskursposition diametral entgegengesetzte Problemdiagnose. Demnach war nicht die »Glücksspielsucht« als Krankheit oder als psychische Störung das Problem, mit dem eine Gefährdung der gesellschaftlichen Werteordnung verbunden wäre. Als problematisch galt vielmehr der herrschende Spielsuchtdiskurs, durch den grundgesetzlich garantierte Rechte in Frage gestellt würden. Die Protagonisten der *gesundheitspolitischen* Diskursposition und ihre Forderungen wurden als eine Bedrohung der Freiheiten gesehen, auf denen eine soziale Marktwirtschaft beruhe. In gewisser Weise fand hier im Vergleich zur *gesundheitspolitischen* Diskursposition eine Art Täter-Opfer-Umkehr statt, wobei der Automatenwirtschaft die Rolle des Opfers zugeschrieben wurde. Als Täter galten dagegen diejenigen, die die Grenzen zwischen dem Normalen und dem Nicht-Normalen in unzulässiger Weise verschoben hätten. Was den Umgang mit den als problematisch definierten Spielern angeht, so wurde die entsprechende Form der sozialen Abweichung als Teil einer Normalität verstanden, die zwar (zumindest in Maßen und in bestimmten Fällen) therapeutische Hinwendung verdient, deren Entstehungsfaktoren aber nicht mittels Verboten bekämpft werden sollten.<sup>6</sup>

6 Zur Beschreibung dieses Elements des Normalitätsdiskurses scheint der von Jürgen Link (1996) vorgeschlagene Begriff des »flexiblen Normalismus« geeignet zu sein, der keine absoluten Normalitätsgrenzen setzt und sein Normalitätsverständnis aus statistischen Befunden gewinnt. Allerdings waren zu Beginn der 1990er Jahre die empirischen Erhebungen der Prävalenzzahlen von pathologischen Spielern und damit die Verdattung und statistische Beobachtung der »Glücksspielsucht« noch wenig ausgeprägt. Dies änderte sich erst im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts (s. Kap. 3).

### 5.5.1 Problembeschreibung und Problemfolgen

Den Ausgangspunkt dieser Diskursposition bildete der Hinweis auf den ubiquitären Gebrauch des Suchtbegriffs für die unterschiedlichsten Aktivitäten und Neigungen der Menschen. Jedes menschliche Tun, das über das Normale hinausgehe, wäre somit abnorm und damit krank. Dieses Tun zur Sucht zu erklären, werde von bestimmten Berufsgruppen kommerziell ausgenutzt. Therapeuten, Ärzten und Wissenschaftlern wurde unterstellt, dass für sie nichts interessanter zu sein scheine, »als andere von einer vermeintlichen Sucht zu befreien« (Kuhl 1991, Landtag intern). Damit wurde nicht nur die wissenschaftliche Glaubwürdigkeit dieser Berufsgruppen angezweifelt. Zugleich wurde damit auch generell die Existenz des Phänomens der »Spielsucht« in Frage gestellt. Ergänzt wurde dieser Argumentationsgang mit der Feststellung, dass der Berufsstand der Hersteller, der Aufsteller von Spielautomaten und der Spielhallenbesitzer mit Begriffen wie Spielhöllen und Groschengräber diskreditiert, ja dämonisiert werde. Und dieser Umstand stelle einen gravierenden Verstoß gegen die gesellschaftliche Werteordnung vor.

Die normative Grundlage dieser Diskursposition bestand in der Betonung des Selbstbestimmungsrechts und der Freiheit des Menschen, zu der es gehöre, auch »Dinge zu tun, die ihm keinen Erfolg bringen. Der Mensch hat sogar die Freiheit, sich selbst zu ruinieren. Der eine verschuldet sich für den Konsum, der andere verspekuliert sich, der nächste verspielt sein Geld« (ebd.). Allerdings sei die ganze Diskussion unehrlich und schizophoren. Denn wenn »Menschen in den staatlich konzessionierten Spielkasinos spielen und vielleicht sogar ihr ganzes Hab und Gut einsetzen, dann geht das in Ordnung. Profitieren jedoch Private, dann ist das ein gesellschaftliches Problem, dessen man sich wiederum staatlicherseits annehmen muß« (ebd.) Thematisiert und beanstandet wurde hier also eine Ungleichbehandlung von staatlichen und von privaten Veranstaltern von Glücksspielen.

Die *freiheitsrechtliche* Diskursposition erfuhr im Zeitverlauf insofern eine Modifikation, als sehr bald auch innerhalb ihres Rahmens die Existenz des Phänomens »Spielsucht« dezidiert eingeräumt wurde, auch wenn man diese Bezeichnung im Grunde für unzutreffend hielt.<sup>7</sup> Allerdings wurde dieses Zu-

---

7 »Die F.D.P. streitet überhaupt nicht ab, daß es die Spielsucht gibt« (Kuhl 1992, LT-NRW, PlPr. 11/83, S. 10444). »Geht man allerdings davon aus, daß pathologisches Spiel eine Krankheit ist – wie man dem Bericht der Landesregierung zur Anhörung ja entnehmen



geständnis umgehend mit dem schon bekannten Verweis auf andere Formen von »Suchtverhalten« zu relativieren gesucht.

»Wenn Sie schon von Sucht reden, dann reden Sie doch einmal von der Videosucht, von der Putzsucht, von der Freßsucht oder von der Alkoholsucht. [...] Wer von Ihnen ist denn schon auf die Idee gekommen, den Alkohol zu verbieten oder einen Delikatessenladen zu schließen, nur weil es auch dort bestimmte Süchte gibt, oder das Videogucken oder das Fernsehgucken zu verbieten? Da haben wir gerade heute in den Zeitungen gelesen, daß ein Drittel der bundesdeutschen Bevölkerung seine Freizeitbeschäftigung überwiegend im Bereich der Fernsehunterhaltung sucht. Das grenzt auch an Sucht, und das macht im übrigen krank« (Kuhl 1992, LT-NRW, PIPr. 11/83, S. 10444).

Indem hier der Suchtbegriff auf diverse Arten von exzessivem Verhalten ausgedehnt wurde, wurde er gleichsam entleert. Sucht wurde zwar mit Krankheit assoziiert, aber aufgrund der gewählten Beispiele gleichsam veralltäglicht und als mehr oder minder normales Handlungsmuster definiert. Allerdings zielte das Argument wohl auch nicht auf den medizinisch-psychiatrischen Suchtdiskurs, sondern richtete sich gegen mögliche staatliche Verbote, die das Geschäftsmodell des gewerblichen Automatenspiels bedrohten. Um derartigen Verboten entgegenzuwirken, wurde auf einzelne Artikel des Grundgesetzes verwiesen, wonach

»der Spieler eine grundgesetzlich geschützte Freiheit ausübt, nämlich die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2, Absatz 1 des Grundgesetz[es] [...]. Dieser besagt, daß jeder kraft Grundrecht selbst entscheiden kann, was er mit seiner Freizeit und seinem Geld anfangen will. Hierbei darf der Staat den einzelnen eben nicht bevormunden. Auch die Hersteller, Importeure und Betreiber der Spielgeräte können sich auf das Grundrecht der Berufsfreiheit des Art. 12 des Grundgesetzes stützen. Dieses Grundrecht der beruflichen Handlungsfreiheit bildet eine tragende Säule in unserem Wirtschaftssystem« (Kuhl 1995, LT-NRW, PIPr. 11/153, S. 19282).

Die Problembeschreibung der *freiheitsrechtlichen* Diskursposition stützte sich des Weiteren auf zwei Deutungsmuster, die mit den Begriffen »Suchtimmunität« und »natürlicher Spieltrieb« bezeichnet werden können. Das Deu-

---

kann – dann ist die Bezeichnung »Spielsucht« allerdings falsch, wie auch Professor Bühnring im Rahmen der Anhörung ausführte« (Kuhl 1995, LT-NRW, PIPr. 11/153, S. 19283).

tungsmuster »Suchtimmunität« bezog sich auf eine der grundlegenden Klassifikationen im Rahmen des Glücksspielsuchtdiskurses, die zwischen denjenigen unterscheidet, die mit dem Spiel keine Probleme haben und denjenigen, die Probleme haben. Wegen dieser gefährdeten und schutzbedürftigen Minderheit, so das auf dieser Klassifikation aufbauende Argument, dürfe man der großen (unproblematischen) Mehrheit die Teilnahme am Spiel nicht verbieten. Als zusätzliches Argument wurde die aus einem strikten Verbot des Glücksspiels erwachsende Gefahr der Nutzung illegaler Glücksspielangebote angeführt.

Das Deutungsmuster »Suchtimmunität« besagt, »daß die ganz überwiegende Zahl der Menschen, die an Glücksspielen in welcher Form auch immer teilnehmen, durch die Glücksspielangebote nicht gefährdet« wird (Gregull 1995, LT-NRW, PlPr. 11/153, S. 19281). Wie bei »vielen anderen Süchten und Leidenschaften« sei es »beim Spielen, einem Naturbetrieb des Menschen« jedoch so, dass es eine nicht genau zu quantifizierende Zahl von Spielern gebe, »die unseren besonderen Schutz benötigen und die besondere Angebote bei der Hilfe und Beratung brauchen« (Kutschke 1995, LT-NRW, PlPr. 11/153, S. 19279). Diese Auffassung lehnte sich stark an eine Expertenaussage an, die während der NRW-Landtagsanhörung vorgetragen wurde: »Die Geschichte hat gezeigt, daß die große Mehrheit der Bevölkerung problemlos spielt, daß aber für bestimmte unkontrollierte Spieler Sorge getragen werden muß« (Brenngelmann 1993, LT-NRW, AP. 11/976, S. 3).

Mit dem Rückgriff auf das Deutungsmuster »natürlicher Spieltrieb« wurde eine Naturalisierung und Enthistorisierung des menschlichen Interesses an der Teilnahme von Glücksspielen vorgenommen. Außerdem wurde damit eine Gleichstellung von Glücksspiel und Spiel insinuiert. All die positiven Aspekte, die dem Spiel als Kulturerscheinung zugeschrieben werden (vgl. Hui-zinga 1987), sollten auf dies Weise auch für das Glücksspiel in Anspruch genommen werden.

Die negativen Folgeerscheinungen der *gesundheitspolitischen* Diskursposition wurden auf zwei Ebenen verortet. Befürchtet wurde zum einen der Wegfall einer großen Zahl von Arbeitsplätzen in der Automatenbranche. Zum anderen wurde die Stigmatisierung »eines großen Teils der Gesellschaft seiner Spielfreude wegen« sowie die Einstufung dieses Teils der Gesellschaft »als potentielle pathologische Spieler« kritisiert (Kuhl 1995, LT-NRW, PlPr. 11/153, S. 19283).

### 5.5.2 Problemursachen

Als problematisch an der *gesundheitspolitischen* Diskursposition galt aus Sicht der *freiheitsrechtlichen* Diskursposition hauptsächlich ihr fundamentalistischer Blick auf das Phänomen »Glücksspielsucht« und die daraus abgeleitete Verbotspolitik, die auf direktem Wege in eine »Betreuungsgesellschaft« münde. So sei mittlerweile »das Geldspielgerät mit dem Fluch des Bösen belegt und mit medienwirksamen Namen versehen, nämlich Spielhallenflut und Spielsucht. Der emotionalen Verführung dieser Begriffe kann man sich kaum entziehen. Mitleid und Moral werden hier zur mächtigen Triebfeder« (Kuhl 1992, LT-NRW, PlPr. 11/83, S. 10445).

Außerdem werde mit vagen Unterstellungen und Behauptungen operiert, »zum Beispiel, daß es 200 000 Spieler in NRW gibt, die von der Spielsucht betroffen sind« (ebd., S. 10444). Die entsprechenden »Schätzungen« könnten »nie wissenschaftlich sein« (ebd.). Dieses Argument verweist auf die Bedeutung von quantifizierbarem Wissen in Deutungskämpfen über soziale Probleme. Nachteilig scheint es allerdings zu sein, sich dabei nicht auf wissenschaftliche Quellen stützen zu können. Auch die *freiheitsrechtliche* Diskursposition versuchte, ihre Argumentation durch statistische Daten zu stützen. Um die prekäre Situation der Automatenwirtschaft zu verdeutlichen, wurde in dramatischer Weise die Zahl der Arbeitsplätze ins Spiel gebracht, die in der Branche in den letzten Jahren bereits verloren gegangen seien:

»Ich sage Ihnen [...], daß in der Automatenbranche in den letzten vier Jahren über 10000 Menschen arbeitslos geworden sind, ohne daß sich auch nur ein Mensch darüber aufgeregt hätte. Kein Mensch! 10000 Arbeitsplätze weg. 10000 Familien ohne Arbeit. Wenn 1000 Bergleute, die hoch subventioniert werden, an einer Stelle arbeitslos werden sollen, dann gibt es einen Volksaufstand in Nordrhein-Westfalen. In dem anderen Bereich interessiert das überhaupt nicht« (Kuhl 1995, LT-NRW, PlPr. 11/153, S. 19282f.).

Als weitere Ursache für die Bedrohung der »freien und sozialen Marktwirtschaft« wurde die staatliche Regulierungspolitik ausgemacht, wobei auch in diesem Zusammenhang das Argument der Ungleichbehandlung der Automatenwirtschaft vorgebracht wurde. Beklagt wurde die »unehrliche« Diskussion der Regierung, bei der ausschließlich die privat betriebenen Spielhallen an den Pranger gestellt wurden, während die viel höheren Gefahrenpotentiale der Glücksspielautomaten in den staatlich konzessionierten Spielbanken völlig unberücksichtigt blieben.

### 5.5.3 Subjektpositionen

Der *freiheitsrechtlichen* Diskursposition lag ein dichotomisches Bild der sozialen Welt zugrunde. Unterteilt wurde die Welt in zwei Sorten von Akteuren, gewissermaßen die ›Bösen‹ und die ›Guten‹. Zu den ›Bösen‹ zählte eine bestimmte Sorte von Wissenschaftlern und Therapeuten: »[D]a man bekanntermaßen von Sucht und Krankheit ganz gut leben kann, gibt es natürlich zahllose Wissenschaftler oder solche, die sich dafür halten, die solche Sucht beschreiben, die Krankheiten diagnostizieren und Therapien verschreiben« (Kuhl 1991).

Ebenfalls zu den ›Bösen‹ gehörten politischen Gruppierungen (namentlich der Selbsthilfverein »Aktion Glücksspiel«), die die Spielfreude der Bevölkerung mit dem Suchtbegriff in Zusammenhang brachten. Ihnen wurde unterstellt, ihre »politischen Geschäfte« bevorzugt mit Hilfe von »Empörung« zu tätigen. »Nur warne ich noch einmal davor, alles zur Sucht zu erklären, was einem nicht passt. Das wird nicht funktionieren« (Kuhl 1992, NRW, PlPr. 11/83, S. 10446).

Auf der Seite der ›Guten‹ standen die Automatenunternehmer, die ihren Geschäften nachgehen und dabei Arbeitsplätze schaffen. Ebenfalls zu den ›Guten‹ und Normalen zählte der (ganz überwiegende) Teil der Bevölkerung, der in den Spielhallen nur seine Freizeitbedürfnisse befriedige und dabei durchaus sinnvollen Tätigkeiten nachgehe. Für dieses Argument war es allerdings nötig, Spielhallen als ein Eldorado für Darts-, Billard- und Tischfußballspieler zu (v)erklären. Spielhallen waren demnach:

»heutzutage bereits zu großen Teilen Spielstädten [sic!] geworden, in denen nämlich nicht, wie Sie es behaupten, das Geldglücksspielgerät die Nummer 1 ist, sondern in denen sich Kickerapparate, Dartspiele, Billardspiele, Flipper und vieles andere mehr befinden. Ich denke, das sind Spiele, die einer sinnvollen Freizeitbeschäftigung durchaus nicht abträglich sind« (ebd., S. 10445).

Bei dieser Aufzählung von »sinnvollen« Formen der Freizeitbeschäftigung fällt auf, dass das Automatenglücksspiel ausgespart blieb und demnach im Rahmen der *freiheitsrechtlichen* Diskursposition zumindest implizit zu den als unsinnig angesehenen Aktivitäten gezählt wurde.

### 5.5.4 Handlungsbedarfe und Problemlösungen

Da die *freiheitsrechtliche* Diskursposition in der (vermeintlichen) »Spielsucht« kein soziales Problem sah, das von der Politik größere Beachtung hätte finden müssen, plädierte sie zunächst für eine strikte Zurückhaltung beim Ausbau von weiteren Therapie- und Beratungskapazitäten. Die vorhandene einschlägige Infrastruktur sei dazu geeignet, den zusätzlichen Bedarf abzudecken. Diese Einschätzung erfolgte vor dem Hintergrund der Annahme, dass es letztlich nicht zu vermeiden sei, dass ein bestimmter Prozentsatz von Spielern der Spielsucht anheimfällt. Auch die beste Prophylaxe könne nicht verhindern, »daß eine unbekannte Zahl von Spielern spielsüchtig wird« (Gregull 1995, LT-NRW, PlPr. 11/153, S. 19281). Für diese Gruppe gelte es, besondere Schutzmaßnahmen zu ergreifen: es müssten geeignete Beratungs- und Therapieeinrichtungen entwickelt und/oder aufgebaut werden. Dabei gehe es allerdings nicht darum, neue Beratungsstellen mit dem entsprechenden Personal einzurichten, sondern das vorhandene Personal für die neuen Aufgaben zu qualifizieren.

Abgelehnt wurden neue Steuern für das Automatenpiel. Die Einhaltung der bestehenden Gesetze sowie die Selbstbeschränkungsvereinbarung der Unterhaltungsgeräthewirtschaft galten als hinreichende Voraussetzungen, um eine Verbesserung der Situation erreichen zu können (ebd.). Um den Boom bei Spielhallen bremsen zu wollen, sei dies einer möglichen Gesetzesverschärfung vorzuziehen. Mit Verboten für das Automatenpiel seien lediglich negative Folgen in Form von Ausweichverhalten zu erwarten: »Immer mehr Verbote [...] führen nur dazu, daß Sie die Spieler, die es eh nicht sein lassen, in die Illegalität hineinführen« (Kuhl 1995, LT-NRW, PlPr. 11/153, S. 19282).

## 5.6 Fazit: Das Wiedererstarken moralischer Vorbehalte im parlamentarischen Glücksspieldiskurs

Anhand der parlamentarischen Debatten zur »Eindämmung der Spielhallenflut« und zur Bekämpfung der »Glücksspielsucht«, die im Bundestag und im Landtag von Nordrhein-Westfalen in den 1990er Jahren geführt wurden, lässt sich zeigen, dass sowohl der bis dahin dominierende *Normalitätsdiskurs*, aber auch der in den Hintergrund geratene *Gefährungsdiskurs* durch die aufkommende medizinisch-psychiatrische Debatte zur »Glücksspielsucht« bzw. zum pathologischen Glücksspiel wesentliche Veränderungen erfahren

haben. Dabei nahm in den Parlamenten der Gefährdungsdiskurs eine stark gesundheitspolitische Färbung an. Als problematisch galt jetzt nicht mehr das Glücksspiel im Allgemeinen, sondern das Augenmerk wurde auf die als problematisch eingestuften Spieler gerichtet. Zugleich veränderte auch der Normalitätsdiskurs durch die zunehmende gesellschaftliche Anerkennung des Problemmusters »Glücksspielsucht« seine Struktur. Nach anfänglichen Vorbehalten wurde im Rahmen dieses Diskurses eingeräumt, dass ein (sehr geringer Teil) der Glücksspieler Probleme mit dem Glücksspiel haben könne. Die Verteidigungslinie wurde deshalb nicht mehr gegen den Gebrauch des Suchtbegriffs gezogen. Mobilisiert wurde stattdessen vehement das Argument der Freiheitsrechte, wonach ein legales Angebot, mit dem nur sehr wenige Glücksspieler ein Problem hätten, nicht der großen Mehrzahl derjenigen »Konsumenten« vorenthalten werden könne, die damit einen problemlosen Gebrauch pflegten.

Die Medikalisierung der »Spieleidenschaft« war entsprechend nunmehr diskursübergreifend präsent. Prinzipielle Einigkeit bestand deshalb auch in der (allerdings in unterschiedlicher Stärke vorgetragenen) Forderung nach geeigneten Präventions- und Therapiemaßnahmen, um den »ohne Schuld in Bedrängnis geratenen Spielern« zu helfen. Dergestalt wurde eine Bedingung für die Sicherung bzw. Wiederherstellung von Kapazitäten zur Selbstführung und Selbstkontrolle der betroffenen Spieler geschaffen. Damit wurde zugleich die weitere Entfaltung der »dünnen Normativität« (s. Kap. 2) im Glücksspielbereich befördert, in deren Mittelpunkt die Wahrung der Fähigkeit der Individuen zur autonomen moralischen Entscheidung steht.

Im Unterschied etwa zur Opiatdebatte wurde in den parlamentarischen Diskursen zur »Glücksspielsucht« nicht über unterschiedliche Therapie-Strategien diskutiert. Eine Erklärung für diesen Unterschied könnte darin liegen, dass die lange Zeit herrschende Meinung auf dem Feld der Opiate ein striktes Drogenverbot vorsah. Deshalb dominierte in der Therapiediskussion auch die Abstinenz-Strategie, da Drogenfreiheit als eine unverzichtbare Voraussetzung für die soziale Integration der Drogenabhängigen verstanden wurde. Eine Drogensatz-Strategie war dann ein relativ neues Phänomen.<sup>8</sup> Mit der Propagierung einer Ersatzstrategie wurde aber zugleich tendenziell

---

8 So zielten etwa Methadon-Programme nicht primär auf die Beseitigung der Stoffabhängigkeit. Sie sollten zunächst die soziale Integration der Drogenabhängigen ermöglichen, was dann wiederum zur Stoffunabhängigkeit bei den Drogenkonsumenten führen sollte.

das Totalverbot von Drogen angegriffen/unterminiert. Eine Debatte um alternative Therapieansätze für pathologische Spieler war (jenseits des medizinisch-psychiatrischen Diskurses) vergleichsweise belanglos, da auch die Anhänger des Suchtmodells und der damit verbundenen Abstinenzforderung nicht für ein vollständiges Verbot des Glücksspielangebots plädierten.

Der Glücksspieldiskurs zeichnete sich spätestens seit den 1970er Jahren dadurch aus, dass sich kaum noch jemand für ein Verbot des kommerziellen Glücksspiels aussprach. Vielmehr ging es um die Frage nach der geeigneten Form der Regulierung eines legalen Angebots. In diesem Kontext standen Äußerungen, die sich sowohl im Gefährdungs- als auch im *Normalitätsdiskurs* fanden und die die ausschließliche Fixierung auf die Spielhallen unter Ausklammerung der Gefahrenpotentiale der Spielbanken kritisierten. Während die *gesundheitspolitische* Diskursposition im *Gefährdungsdiskurs* darin allerdings eine Diskriminierung der ärmeren Bevölkerungsschichten bei gleichzeitiger Bevorzugung der oberen Schichten beklagte, sah die *freiheitsrechtliche* Diskursposition im *Normalitätsdiskurs* darin vor allem eine Benachteiligung des Unternehmertums zugunsten staatlicher Glücksspielanbieter.

Die Ablehnung des illegalen Glücksspiels war und ist das einigende Band der konkurrierenden Diskurspositionen. Mit dem Argument, die Spieler vor unlauteren Machenschaften zu bewahren, wurde und wird gegen entsprechende Veranstaltungen argumentiert. Allerdings dürften es auch die fehlenden steuerlichen Zugriffsmöglichkeiten auf die abseits der Öffentlichkeit stattfindenden Spielrunden sein, die für den breiten parlamentarischen Widerstand gegenüber dieser Form der riskanten Geldverausgabung gesorgt haben.

In welchem Verhältnis standen nun die Parlamentsdebatten in den 1980er und 1990er Jahren, die sich unter dem Eindruck der zunehmenden Verbreitung von Spielhallen und von Geldspielautomaten vollzogen, zu den vorangegangenen Debatten zur Konzessionierung von Spielbanken? Gegenüber der *christlich-moralischen* Diskursposition der 1950er Jahre hatte sich der Grad der »moralischen Dichte« zwar deutlich verringert. Die Forderung nach einem Verbot von Glücksspielangeboten war nicht mehr zu vernehmen. Gegenüber den Debatten in den 1960er und 1970er Jahren hingegen, die von der Vorstellung der sozialen Unschädlichkeit des kommerziellen Glücksspiels geprägt waren, haben moralische Positionierungen wieder zugenommen. Die *gesundheitspolitische* Diskursposition attestierte den Geldspielgeräten einen negativen und gefährlichen Einfluss auf die Spieler sowie auf die Gesellschaft. Es war zwar nicht mehr von einer *dämonischen* Kraft

die Rede, die die Spieler ins soziale Elend stürzt. Aber in der Schilderung der individuellen und gesellschaftlichen Folgewirkungen des Glücksspiels zeigten sich gleichwohl Gemeinsamkeiten mit der *christlich-moralischen* Diskursposition. Die Betonung von Kriminalität, Arbeitslosigkeit und Überschuldung als negative Folgen des Glücksspiels fanden sich in ähnlicher Weise in beiden Diskurspositionen. Die *freiheitsrechtliche* Diskursposition kann demgegenüber als Fortsetzung und Weiterentwicklung der *finanzpolitisch-individualistischen* Diskursposition verstanden werden. Nicht mehr allein die Gemeinwohlorientierung bei der Verausgabung glücksspielbezogener Steuer- und Lizenzeinnahmen, sondern die Hervorhebung der grundgesetzlich garantierten Freiheitsrechte der Unternehmen sowie des Einzelnen stellten den argumentativen Kerngedanken dar, der mit der Klage über die Verengung des Raumes der Normalität einherging. Damit korrespondierte die Auffassung über die Rolle des Staates, der den Einzelnen nicht vor allen Risiken schützen könne.

Bei allen Unterschieden zwischen der *gesundheitspolitischen* und der *freiheitsrechtlichen* Diskursposition zeichnete sich aber ein Konsens darüber ab, dass die Teilnahme am Glücksspiel nicht mehr per se unter einem moralischen Verdikt stand. Allerdings galt dies nur unter der Bedingung, dass die Spieler ihren Verpflichtungen gegenüber ihrem sozialen und ihrem beruflichen Umfeld nachkamen und zur Finanzierung ihrer Aktivitäten den legalen Rahmen nicht überschritten.