

#### **4. »An diesem Geld haftet eine dunkle, unheimliche, dämonische Macht«**

Die parlamentarischen Spielbanken-Debatten  
in Bayern, im Deutschen Bundestag  
und in Nordrhein-Westfalen

---

»Freitag, der 10. Mai 1985, um 18.02 Uhr, im Obergeschoss des Hauses Bahnhofstraße 74 in Garmisch-Partenkirchen: Der katholische Pfarrer Franz Sand und sein evangelischer Kollege Walter Haas segnen auf Wunsch des Bürgermeisters einen alpenländischen Neubau, der 18 Millionen Mark gekostet hat. Dann sprechen die beiden Geistlichen zwischen neun Roulette- und zwei Black Jack-Tischen ein Bittgebet. Das »Vater unser«.

Die Croupiers, die schon an ihren Arbeitsplätzen sitzen und auf den ersten Wurf der weißen Elfenbeinkugel warten, falten die Hände und stimmen ein: »Unser tägliches Brot gib uns heute«. 700 irritierte Festgäste murmeln, Cocktail-Gläser in der Hand: » ... und vergib uns unsere Schuld«. Die waben- und zeltartige Decke strahlt in orange-rotgoldenem Licht. Die leitenden Beamten der Staatlichen Lotterieverwaltung, zu der Bayerns vier Spielbanken gehören, blicken mit verklärten Gesichtern zu ihr empor: » ... und auch wir vergeben unseren Schuldigern«. Elegant gekleidete Spieler erflehen göttlichen Beistand: »Führe uns nicht in Versuchung ...«.

Casino klingt zwar sehr weltgewandt, bedeutet aber nichts anderes als Häuschen. »Warum sollte nicht auch einer staatlichen Spielbank, ihrem Personal und ihren Gästen der Segen unseres Herrn mit auf den Weg gegeben werden?« fragte Bayerns Finanzminister Max Streibl (Jahrgang 1932). Jedenfalls ist Garmisch-Partenkirchen auf der Welt das erste Casino, in dem jetzt unter

dem Beistand der zwei christlichen Glaubensgemeinschaften die unberechenbare Kugel rollt, Chips klappern und Karten blitzen.» (<http://casino-tips-online.de/casino-informationen/casinos-fordern-den-fremdenverkehr>)

Dieser Bericht, der die Neueröffnung der Spielbank Garmisch-Partenkirchen im Jahre 1985 beschreibt, wirft ein bemerkenswertes Schlaglicht auf die einschneidenden Veränderungen, die die gesellschaftliche Akzeptanz des kommerziellen Glücksspiels im Allgemeinen und von Spielbanken im Besonderen in der Zeit zwischen dem Ende des 2. Weltkriegs und der Mitte der 1980er Jahre in Deutschland erfahren hat. Dass einmal Repräsentanten christlicher Glaubensgemeinschaften eine bayerische Spielbank segnen würden, war zu Beginn der 1950er Jahren, als im bayerischen Landtag die Debatten über die Konzessionierung privater Spielbanken einsetzten, nicht absehbar. Seinerzeit fanden sich noch genügend Abgeordnete, um das weitere Vordringen des öffentlichen Glücksspiels in Gestalt von staatlich konzessionierten Spielbanken zumindest vorübergehend zu verhindern. Allerdings war die Geschichte der deutschen Spielbanken schon immer wechselhaft und geprägt durch die Aufeinanderfolge von Genehmigungen und Verboten. 1868 wurde durch ein preußisches Landesgesetz und bald darauf für das Bundesgebiet die Schließung aller Spielbanken zum Jahresende 1872 angeordnet (vgl. Rombach 2018: 27). Dieses Verbot wurde erst 1933 wieder aufgehoben. Eine Konzession erhielt damals jedoch nur die Spielbank in Baden-Baden, die kriegsbedingt am 14. August 1944 ein zweites Mal geschlossen wurde. Bereits wenige Jahre nach dem Ende des 2. Weltkriegs wurden wieder öffentliche Spielbanken in Deutschland eröffnet (vgl. DER SPIEGEL 37/1988). Noch vor der Gründung der Bundesrepublik machte 1948 das rheinland-pfälzische Bad Neuenahr den Anfang. 1949 folgten Bad Homburg und Wiesbaden in Hessen, Travemünde und Westerland in Schleswig-Holstein sowie Bad Dürkheim in Rheinland-Pfalz. Das Kasino in Baden-Baden nahm 1950 den Spielbetrieb wieder auf. Die rasche Etablierung dieser Einrichtungen in beinahe allen westdeutschen Bundesländern kann als ein Indikator für den Beginn eines Wandels angesehen werden, in dessen Verlauf das kommerzielle Glücksspiel in der Gesellschaft immer allgegenwärtiger geworden ist und seine imaginative Wirkung auf weite Teile der Bevölkerung, aber auch auf die politischen Entscheidungsträger zugenommen hat.

Die Einstellung einer Gesellschaft zum öffentlichen und kommerziellen Glücksspiel gibt immer auch Auskunft über die kulturelle Wirklichkeit und damit auch über die jeweils vorherrschenden gesellschaftlichen Moralvorstel-

lungen. Bei den Auseinandersetzungen zur Einführung bzw. zum Verbot von öffentlichen Spielbanken, die in der unmittelbaren Nachkriegszeit in einigen Landtagen und im Bundestag geführt wurden, traten deutliche Unterschiede in diesen Vorstellungen zu Tage. Gestritten wurde wesentlich darum, ob die Konzessionierung von Spielbanken moralisch vertretbar sei oder nicht. Dabei trafen unterschiedliche Moralvorstellungen aufeinander, die auch für das Verständnis der gegenwärtigen Diskussionen zur Regulierung des Glücksspiels von Belang sind. Im Folgenden werden diese frühen parlamentarischen Debatten im Landtag in Bayern und im Bundestag rekonstruiert und anschließend mit der Behandlung der Spielbankenfrage im Landtag von Nordrhein-Westfalen kontrastiert, die dort erst Ende der 1960er Jahre auf der Agenda stand. Mitte der 1970er Jahre wurden dann im Düsseldorfer Landtag die gesetzlichen Grundlagen für die Zulassung von Spielbanken in diesem Bundesland geschaffen.

Eine Analyse dieser Parlamentsdebatten kann verdeutlichen, dass es bei der Entscheidung über die Zulassung von Spielbanken um mehr gegangen ist als nur um das Verbot oder die Erlaubnis *dieser* Form des organisierten Glücksspiels. Spielbanken waren ein wesentlicher Baustein der zunehmenden Diffusion des Glücksspiels in der Gesellschaft. Damit einhergehend etablierte sich ein sozialer Handlungstyp, den man als »riskanten Konsum« bezeichnen könnte und dessen Verbreitung dazu beitrug, den Staatsbürger nicht mehr allein in seiner Rolle als Produzent wahrzunehmen, sondern auch in seiner Rolle als Konsument, mit der die Vorstellung von Entscheidungsfreiheit verbunden war. Bei der Spielbanken-Debatte der 50er Jahre standen aber nicht nur Fragen nach dem veränderten Stellenwert des Konsums und der Konsumenten zur Diskussion, sondern auch Fragen nach den Grundlagen der Gesellschaftsordnung und des gesellschaftlichen Zusammenhalts, nach dem Stellenwert der individuellen Entscheidungs- und Willensfreiheit sowie nach einer maßgeblichen moralischen Autorität und damit nach der Funktion des Staates und dem Verhältnis von Staat und Kirche.

#### **4.1 Auferstanden aus Ruinen: Die Debatte über die Zulassung von Spielbanken in den 1950er Jahren**

Die Entscheidung über eine Konzessionierung von Spielbanken oblag im Nachkriegsdeutschland im Prinzip der Exekutive der einzelnen Bundesländer. Ein Parlamentsbeschluss war in dieser Frage nicht notwendig.

Gleichwohl fanden in einigen Landtagen entsprechende Debatten statt. Besondere Beachtung verdient dabei der Bayerische Landtag, in dem die Spielbankenfrage seit Anfang der 1950er Jahre sogar mehrfach auf der Tagesordnung stand. Ebenfalls von Bedeutung für die Rekonstruktion der Spielbankendebatte ist die 1952 im Deutschen Bundestag geführte Auseinandersetzung über einen Antrag zum »Verbot der Spielbanken«, der von einigen CDU-Abgeordneten eingebracht worden war.

#### 4.1.1 Die Initiative der bayerischen Fremdenverkehrsorte

Anlass für die sehr ausdauernde Debatte, die im Bayerischen Landtag seit 1950 wiederholt geführt wurde, war der Antrag einiger bayerischer Kurorte auf Zulassung von öffentlichen Spielbanken. Dieses Ansinnen wurde vom Landtag am 23. Juli 1952 denkbar knapp mit 74 gegen 74 Stimmen zunächst noch abschlägig beschieden. (Für die Annahme des Antrags wäre eine Mehrheit erforderlich gewesen). Nach der Niederlage der CSU bei den Landtagswahlen im Dezember 1954 und der Bildung einer Regierung unter Ausschluss der CSU wurde das Anliegen der Kurorte erneut auf die Tagesordnung gesetzt. Am 21. April 1955 entschied sich das bayerische Parlament in namentlicher Abstimmung mit 92 zu 79 Stimmen bei 16 Enthaltungen für die Errichtung von Spielbanken im Freistaat. Schon wenige Monate später wurden Spielbanken in Garmisch-Partenkirchen, Bad Reichenhall und Bad Kissingen eröffnet. Zwei Jahre später kam noch Bad Wiessee hinzu. (Ein Sonderfall stellte Lindau am Bodensee dar, das bereits 1950 über eine Spielbank verfügte, zu dieser Zeit aber noch nicht zu Bayern gehörte.)

Im Februar 1961 beschloss der Bayerische Landtag mit CSU-Mehrheit, die Spielbanken wieder zu schließen. Vorausgegangen waren juristische Auseinandersetzungen, deren Anlass erhebliche Unregelmäßigkeiten bei der Erteilung der privaten Konzessionen waren. Einigen Politikern kostete ihre Entwicklung in die bis zum heutigen Tag nicht restlos aufgeklärten Vorgänge Karriere und Freiheit.<sup>1</sup> Der parlamentarische Schließungsbeschluss wurde jedoch nie vollzogen, und 1965 verstaatlichte der Freistaat die Spielkasinos, wobei die privaten Konzessionäre und Gesellschafter abgefunden wurden.

---

<sup>1</sup> Im Zuge der sogenannten Spielbank-Affäre wurde gegen Minister der Bayernpartei der Vorwurf der Bestechlichkeit bei der Konzessionierung von Spielbanken erhoben. Der Vorsitzende der Bayernpartei, Joseph Baumgartner, wurde wegen Meineids zu zwei Jahren Zuchthaus verurteilt.

In relativ kurzer Zeit wurde somit aus der moralisch hochgradig umstrittenen Institution Spielbank eine in staatlicher Regie organisierte Veranstaltung. Diese Form der Institutionalisierung war ungewöhnlich. Oder wie der Bund der Steuerzahler in einem Schreiben an das Finanzministerium in München schrieb: »Nur zwei Staaten gibt es auf der Welt, die selbst Spielbanken betreiben, nämlich Bayern und die Sowjet-Union.« In allen anderen Ländern sei dieses Gewerbe entweder verboten oder es werde privaten Unternehmern überlassen (vgl. DER SPIEGEL 11/1965, S. 72).

#### 4.1.2 Verbotsantrag im Bundestag

Im Jahre 1952, und damit zur gleichen Zeit als im Bayerischen Landtag die Entscheidung über die staatliche Erlaubnis von Spielbanken anstand, diskutierte der Deutsche Bundestag über ein Spielbankenverbot. Der entsprechende Gesetzentwurf<sup>2</sup> war durch einen CDU-Bundestagsabgeordneten mit Unterstützung eines großen Teils seiner Fraktion eingebbracht worden. Dieses Ansinnen löste zwar diverse Aktivitäten unter den betroffenen Akteuren aus. Dem Verbotsantrag blieb jedoch (letztlich aus sachfremden Gründen) ein Erfolg verwehrt.

»Ein Unterausschuß klärte monatelang die damit zusammenhängenden Fragen. Die Länder, einmal aus Kompetenzgründen, dann aber auch mit Rücksicht auf die ihnen zufließenden Steuern, wurden nervös und einigten sich auf einen Spielbankenstopp: neue Spielbanken sollten nicht mehr errichtet werden, wurde in einer Referentenvereinbarung der Länder festgestellt, die dann dem Bund notifiziert wurde. Die Spielbanken ihrerseits investierten erhebliche Mittel in Rechtsgutachten, um zu beweisen, daß ein Verbot nicht nützlich und sogar verfassungswidrig, jedenfalls aber Sache der Länder sei und daher vom Bundestag nicht beschlossen werden könne.

---

2 Dass sich der Bundestag überhaupt mit dieser Frage befasste, erklärt sich durch den Umstand, dass der eingebrachte Gesetzentwurf eine Strafgesetzänderung zum Gegenstand hatte. In § 284, Absatz 1 des Strafgesetzbuches heißt es: »Wer ohne behördliche Erlaubnis öffentlich ein Glücksspiel veranstaltet [...], wird mit Gefängnis bis zu zwei Jahren und mit Geldstrafe oder mit Geldstrafe bestraft.« Der Entwurf sah vor, die Worte »ohne behördliche Erlaubnis« zu streichen. Da eine Änderung des Strafgesetzes Angelegenheit des Bundes war, hätten die Spielbanken im Falle der Annahme des Verbotsgesetzes zum 31.12.1952 ihren Betrieb einstellen müssen, auch wenn das Recht zur Zulassung von Spielbanken bei den Innenministern der Bundesländer lag.

Vielleicht wäre es trotzdem dazu gekommen, aber die Ausschußberatungen dauerten zu lange, der erste Bundestag schloß seine Pforten, ehe es zur Abstimmung kam« (DIE ZEIT, Nr. 18/1955).

## 4.2 Konkurrierende Diskurspositionen in den parlamentarischen Nachkriegsdebatten

In den hier betrachteten parlamentarischen Auseinandersetzungen über die Zulassung öffentlicher Spielbanken lassen sich zwei konkurrierende Diskurspositionen unterscheiden. Die eine Position war Glücksspielaffirmativ und wollte das Glücksspiel als eine in der Bevölkerung weit verbreitete und deshalb normale Aktivität verstanden wissen. Sie kann deshalb als Teil eines *Normalitätsdiskurses*<sup>3</sup> verstanden werden, der, wie gezeigt werden soll, bis in die Gegenwart hineinreicht (s. Kap. 10, Abb. 6.). Die zweite Diskursposition war Glücksspielkritisch und hob das Gefährdungspotential des kommerziellen Glücksspielangebots hervor. Sie wird deshalb dem *Gefährdungsdiskurs* zugerechnet, der sich ebenfalls bis in die heutige Zeit nachzeichnen lässt (s. ebd.). Im Folgenden sollen die einschlägigen Argumente und Gegenargumente, die in der Spielbankendebatte vorgebracht wurden, rekonstruiert werden. Darüber hinaus soll gezeigt werden, dass auch innerhalb der beiden konkurrierenden Diskurspositionen wichtige Unterschiede existierten.

Die argumentative Frontstellung zwischen den Pro- und den Contra-Argumenten zur Frage einer Erlaubnis von öffentlichen Spielbanken wurde aus Anlass der 181. Sitzung des Bayerischen Landtags am 27. September 1950 in knapper Form vom damaligen bayerischen Innenminister dargelegt, der die Situation aus der Sicht der Landesregierung referierte:

»Die Regierung hält die wirtschaftlichen und finanziellen Gesichtspunkte, die zugunsten der Errichtung der Spielbanken immer vorgebracht werden, nicht für ausschlaggebend genug, um die anderen Gesichtspunkte, die gegen die Errichtung der Spielbanken ins Feld geführt werden, zu übertreffen. Sie ist vielmehr der Meinung, daß die Spielbanken wegen ihres verderblichen Einflusses auf die Moral nicht genehmigt werden sollen. [...] Die Re-

<sup>3</sup> Hier ist bewusst nicht von einem »Normalisierungsdiskurs« die Rede, da Normalisierung« (Link 2012) zur Bestimmung des Normalen auf statistische Dispositive (Foucault) Bezug nimmt, also auf der »Basis statistischer Verdatung« (ebd.: 354) beruht. Diese Bedingung war bei der Regulierung des Glücksspiels lange Zeit nicht gegeben (s. Kap. 3).

gierung glaubte weiter, daß sie die Spielbanken nicht zulassen könne, weil sie die sozialen Gegensätze nicht besonders herauskehren und noch stärker ins öffentliche Blickfeld rücken wollten. Dieser soziale Gegensatz – Luxus einerseits, Heimatvertriebene, Ausgebombte, Heimkehrer, Arbeitslose andererseits, – ist noch nicht genügend berücksichtigt« (Ankermüller 1950, LT-BY, PlPr. 181, S. 993).

Moralische Bedenken und die desintegrativen Wirkungen der Sichtbarmachung sozialer Ungleichheit einerseits, wirtschaftliche und finanzielle Vorteile andererseits, so stellten sich aus der Regierungsperspektive die beiden Pole der argumentativen Auseinandersetzungen um die Zulassung von Spielbanken in Bayern dar. Bei genauerer Analyse zeigt sich allerdings, dass es verkürzt wäre, den Glücksspieldiskurs auf einen Gegensatz zwischen Moral einerseits und finanzpolitischer Nützlichkeit andererseits zu reduzieren. Auch auf Seiten der Zulassungsbefürworter fanden sich Versuche, einen Moralbegriff zu formulieren, der sich in spezifischer Weise auf die Grundauffassungen der christlichen Moral bezieht (vgl. Bezold 1961, LT-BY, PlPr. 81, S. 2510). Den moralischen Standards der christlichen Religionen kam somit in der parlamentarischen Debatte eine wesentliche Orientierungsfunktion zu, zugleich waren sie aber Gegenstand von anhaltenden Deutungskämpfen.

Zunächst zur spielbankenaffirmativen Argumentation. Die darin vorgebrachten Argumente waren nicht durchweg neu. Sie entstammten zumindest teilweise einem Repertoire, das bereits in einer früheren historischen Situation zur Anwendung gekommen war.

#### 4.2.1 Die spielbankenaffirmative Argumentation

Die zum Teil sehr leidenschaftlich geführten Kontroversen über die Zulassung von Spielbanken fielen in eine Zeit, in der bereits andere Formen des Glücksspiels eine große Anhängerschaft gefunden hatten und entsprechende Umsatzzahlen aufwiesen. Neben den Wetten auf den Ausgang von Pferderennen erfreuten sich Lotterien und insbesondere das Fußballtoto einer wachsenden Beliebtheit. Manch ein Parlamentsmitglied sah angesichts der Nutzung des bereits vorhandenen Glücksspielangebots durch weite Teile der Bevölkerung den moralischen Widerstand gegen das Glücksspiel längst überwunden.

»Man führt da einen Kampf gegen einen Gegner, der gar nicht mehr da ist, wenn man die Sache immer mit moralischen Gründen abtun will. Wenn wir uns die Dinge ehrlich vor Augen führen, dann müssen wir doch zugeben,

dass im Volk schon sehr viel gespielt wird und die Möglichkeit geboten ist, mit Einsätzen in jeder Höhe zu spielen. Ich denke nur daran, welche Umsätze beim Toto des Pferdesports erzielt werden. Es sind da schon ganze Vermögen verspielt worden. Niemand alteriert sich darüber, und man nimmt die Einnahmen, die aus dem Pferdesport-Toto stammen, gerne an. Genauso ist es heute auch beim Fußball-Toto. Auch hier ist die moralische Front bereits durchbrochen« (Kübler 1950, LT-BY, PlPr. 181, S. 981).

Das Plädoyer für die Zulassung öffentlicher Spielbanken berief sich aber nicht nur auf längst in der Bevölkerung verankerte Konsumgewohnheiten, sondern es stützte sich wesentlich auf wirtschaftliche und finanzielle Argumente. Verwiesen wurde auf die Probleme der bayerischen Fremdenverkehrsorte und die erheblichen sozialen und wirtschaftlichen Probleme, vor die sich der Staat im Nachkriegsdeutschland gestellt sah. Vor allem der soziale Wohnungsbau galt im Rahmen der Anstrengungen zum Wiederaufbau und angesichts der Existenz eines konkurrierenden Gesellschaftssystems im Ostteil Deutschlands als ein besonders kritisches politisches Handlungsfeld. Nur durch eine Lösung der drängenden Wohnungsfrage sei es möglich, die Loyalität der Bevölkerung zur westlichen Gesellschaftsordnung aufrechtzuerhalten. Die Gewinnung von zusätzlichen Mitteln für die Errichtung dringend benötigter Wohnungen wurde zu den gewichtigsten Vorteilen einer Erlaubnis von Spielbanken gezählt. Außerdem erwartete man eine Belebung des Fremdenverkehrs, da der Anziehungskraft ausländischer und außerbayerischer Kasinos nunmehr ein lokales Angebot entgegengesetzt werden könnte. Kaum eine Stellungnahme für die Erlaubnis von Spielbanken kam ohne den Hinweis aus, dass andere Bundesländer und andere Staaten den Spielwilligen ein entsprechendes Angebot bereits präsentieren würden und es deshalb nicht einsehbar sei, ein Abwandern »spielwilliger Gelder« tatenlos hinzunehmen.

Zur Unterstützung dieser Argumentation wurde die Begründung des Spielbankengesetzes von 1933 herangezogen. Dieses Gesetz, das bereits vor der Machtergreifung der Nationalsozialisten diskutiert wurde, setzte zwar enge Grenzen für die Zulassung einer öffentlichen Spielbank, indem diese nur Kurorten mit einer bestimmten Mindestzahl an jährlichen Kurgästen vorbehalten blieb. Die Argumente in der Gesetzesbegründung wurden jedoch zur Legitimierung für die neu erliche Zulassung öffentlicher Spielbanken herangezogen (vgl. zum Folgenden: Eberhard 1951, LT-BY, PlPr. 183, S. 747).

Der Ausgangspunkt des Argumentationsmusters war die Feststellung, dass es noch nirgendwo auf der Welt gelungen sei, ein Verbot öffentlichen

Glücksspiels durchzusetzen. Unerlaubtes Glücksspiel hinter verschlossenen Türen habe es trotz eines Verbots zu allen Zeiten gegeben. Die Ursachen für diesen Umstand wurden im »Trieb zum Spiel« und der »Freude am Spiel« gesehen. Daraus wurde geschlussfolgert, dass sich einer verantwortlichen Regierung niemals die Frage stelle, ob Glücksspiele überhaupt veranstaltet werden sollten oder nicht. Die Frage sei vielmehr, ob dem existierenden Spieltrieb nur in »verbotenen Spielhöllen« nachgegangen werden könne oder nicht besser im »Rahmen staatlich konzessionierter und schärfstens überwachter Spielbanken«. Im ersten Fall bestünde die Gefahr des Betrugs und »sinnloser Konflikte mit der Justiz«. Außerdem bestehe die Möglichkeit, dass der Spieltrieb hier zum »Ausbeutungsobjekt einiger dunkler Existenzen« werde, die damit »unerhörte Vermögen« an der Steuer vorbei verdienten. Im zweiten Fall hingegen werde eine einwandfreie und geordnete Durchführung des Spiels ermöglicht und Gewinne flössen zum weitaus größten Teil der öffentlichen Hand zu und seien einer genauen Kontrolle der Finanzämter unterworfen. Mit der Zulassung von öffentlichen Spielbanken wurde darüber hinaus die Erwartung verknüpft, dass die »Spiellustigen« auf ihre bisher im Verborgenen geübte und ständig von Strafe bedrohte Tätigkeit verzichten würden und dass Spieler, die bislang ins Ausland ausweichen mussten, in die heimische Umgebung zurückkehrten.

Der »Spieltrieb« wurde im Rahmen der spielbankenaffirmativen Argumentation als biologische Eigenschaft des Menschen verstanden und derge- stalt naturalisiert und der Sphäre des Unmoralischen entzogen. Eine Differenzierung zwischen Spiel und Glücksspiel erfolgte dabei nicht. Auf der Basis dieser Argumentation stellte sich für eine Regierung nur noch die Frage, ob sie dem illegalen Spielgeschehen tatenlos zusieht oder selbst für einen kontrollierten Spielbetrieb sorgt. Mit der letzteren Option wurde die Erwartung verknüpft, nicht nur den »Spielhöllen« den Boden zu entziehen und damit einen moralisch fragwürdigen Ort des Spiels zu beseitigen, sondern zugleich den Spielwilligen die Teilnahme an einem sicheren Spielbetrieb zu gewährleisten, aus dem sich Einnahmen für öffentliche Zwecke generieren lassen, die andernfalls nicht erzielt werden könnten.

Aus der Perspektive der Befürworter einer Spielbankenkonzessionierung stellten die Gewährleistung einer staatlichen Kontrolle des Spielbetriebs und die Ausschaltung der sogenannten Spielhöllen die notwendigen Voraussetzungen für die Erschließung einer neuen Einnahmequelle der öffentlichen Hand dar. Die Verwendung dieser Erträge für die Bewältigung sozialer Aufga-

ben war das entscheidende Rechtfertigungsargument für die Zulassung von Spielbanken.

»Wenn durch die Spielbanken Einnahmen für Staat und Gemeinden sichergestellt sind, wenn diese Einnahmen für soziale Zwecke verwendet werden, so hat doch diese Einrichtung ein gutes und schönes Ziel und kann schon deshalb nicht verwerflich sein. Wenn zum Beispiel in einer Gemeinde [...] Wohnungen gebaut werden, die sonst nicht gebaut werden könnten, so kann doch nicht abgeleugnet werden, daß wirklich in einem christlich-sozialen Sinn gehandelt worden ist« (Lang 1951, LT-BY, PIPr. 27, S. 761).

Hier galt also das Motto: Gut ist, was nützt. Das Sittliche wurde mit dem Nützlichen gleichgesetzt. Darüber hinaus wurde in der Einrichtung von Spielbanken eine Möglichkeit gesehen, dem Staat bislang unrechtmäßig vorenthaltene Gelder abzuschöpfen. Dahinter stand die Annahme, dass die Spielbanken vorwiegend von einer Klientel aufgesucht würden, die sich nicht durch Steuerehrlichkeit bzw. durch eine kreative Ausnutzung der bestehenden Steuergesetze auszeichnete.

Die Gegner einer Spielbankenkonzessionierung hielten diese Auflistung von Vorteilen allerdings für wenig überzeugend. Sie setzten auf die Überzeugungskraft einer christlich-moralischen Gegenargumentation.

#### 4.2.2 Die spielbankenkritische Argumentation

Der (moralische) Zweck heiligt keinesfalls die (unmoralischen) Mittel. Das war im Kern der Standpunkt der Spielbankengegner:

»Die Beibringung von Geldern für irgendwelche Zwecke kann nicht unabhängig von der Quelle geschehen, aus der man die Gelder holt. Der Grundsatz ›non olet‹ darf auch nicht auf die Mittel angewendet werden, die man für den Wohnungsbau freibekommen will« (Hundhammer 1951, LT-BY, PIPr. 27, S. 762).

Allerdings fällt bei einer Analyse der entsprechenden Debattenbeiträge auf, dass oftmals nicht explizit ausbuchstabiert wurde, auf welchen Moralbegriff sich die geübte Glücksspielkritik eigentlich bezog. Die Argumentation verblieb häufig auf einer abstrakten und zugleich unspezifischen Ebene und/oder nahm die Form einer appellierenden Selbstvergewisserung an.

»[E]s geht bei den Spielbanken letzten Endes um unsere christlichen Grundsätze. Wenn wir ein christlich orientiertes Land und ein christlich orientierter Staat sein wollen, dann dürfen wir unsere christlichen Grundsätze nicht immer über den Haufen werfen« (Bickleder 1950, LT-BY, PIPr. 181, S. 978).

Vollkommen offen blieb hier, von welchen »christlichen« Ideen eigentlich die Rede war und worin genau das diesbezügliche Gefährdungspotential von Spielbanken bestand. Auch der Verweis auf eine einschlägige Stellungnahme der evangelischen Kirche kam ohne eine Explikation aus:

»Der Rat der Evangelischen Kirche in Deutschland hat am 6. September 1949 zu der Spielbankfrage Stellung genommen. Er hat klar und eindeutig die Spielbanken verworfen. Das deutsche Volk — so wird in dieser Äußerung festgestellt — befindet sich nach dem Zusammenbruch des Dritten Reiches in all seinen Schichten wirtschaftlich und moralisch in einer so gefährlichen Lage, daß jede Duldung oder irgendwie geartete Förderung von Spielbankbetrieben in deutschen Städten als verantwortungslos bezeichnet werden muß. Die aus Spielbanken erzielten Steuergewinne und die aus dem Spiel gewonnenen Gelder dürfen die Gewissen nicht betäuben« (Bausch 1952, LT-BT, PIPr. 193, S. 8290).

Worin der sittliche und ethische Gesichtspunkt bestand, dessen Betrachtung das Verbot von Spielbanken begründen sollte, blieb unausgeführt. Es hat den Anschein, dass diese Unbestimmtheit keinesfalls zufällig war. Den Beteiligten war anscheinend durchaus bewusst, dass hier ein interpretativ umkämpftes Feld vorlag, auf dem recht unterschiedliche Ansichten gedeihen konnten:

»Daß Moral ist und sein muß – darüber gibt es unter gesitteten Menschen keinen Streit. Was aber im einzelnen Moral ist, unterliegt dem Streit der Menschen, insbesondere auch der Gelehrten, die sich mit dieser Frage kastexochen befassen. Absolute Gültigkeit kann nur der Dekalog in Anspruch nehmen. [...] Wer sich anheischig macht, menschliches Tun moralisch zu untersuchen und zu bewerten, muß jeweils auf diese unbestrittenen Normen zurückgehen. Auf dem Wege dorthin, sei es auf dem der Analyse oder der Deduktion, gehen eben die Meinungen der Gelehrten, die man Moraltheologen nennt, auseinander« (Lacherbauer 1952, LT-BY, PIPr. 102, S. 2591).

Eine Strategie von moralisch motivierten Debattenbeiträgen gegen die Zulassung von Spielbanken bestand in der Schilderung von Einzelschicksalen, aus denen dann eine Gefährdung der gesamten Gesellschaft abgeleitet wur-

de. Zugleich wurde dabei der Staat als diejenige Institution adressiert, von der erwartet wurde, sich dieser Gefährdung entgegenzustellen:

»Das Spiel in Spielbanken verdirt die Persönlichkeit. Sittliche Gründe sprechen dafür. Ich habe im Herbst einer jungen Frau beistehen müssen, die durch Spielleidenschaft so ins Elend gesunken war, daß es schwierig für sie war, sich wieder zurechtzufinden. Dadurch habe ich Gelegenheit gehabt, in diese Hölle – kann man ruhig sagen – von sittlichem Verderb hineinzublicken. Nicht nur die menschliche Persönlichkeit, sondern auch die Familie, auch die menschliche Gesellschaft werden dadurch gefährdet. Der Staat hat kein Recht, solche Dinge zu konzessionieren. Er ist dazu da, den Einzelnen, die Familie, die Gesellschaft zu schützen. Er ist für das Wohl des Volkes verantwortlich, aber nicht dazu da, diese Spielbanken zu konzessionieren« (Weber 1952, BT, PlPr. 193, S. 8287).

Flankiert wurde diese Argumentation mit dem Hinweis auf die »Sündhaftigkeit« der vom Staat durch den Spielbankenbetrieb erzielten Einnahmen:

»Und ich sage Ihnen noch ein anderes: das Geld, das so gewonnen wird, von dem man diese Dinge schafft, ist ein Sündengeld! (Sehr richtig! in der Mitte. — Lebhafte Gegenrufe.) — Ja, ich wiederhole es noch einmal: ein Sündengeld, und an diesem Geld haftet eine dunkle, unheimliche, dämonische Macht! (Sehr richtig! in der Mitte.) Unsere Bundesrepublik sollte *dieses* Geld für gemeinnützige Zwecke gar nicht besitzen wollen« (ebd., Hervorhebung im Original).

Der Begriff des »Sündengeldes« kann als Verweis darauf verstanden werden, dass der Staat Einnahmen aus einer Aktivität generieren wollte, die moralisch zu verurteilen war. Und moralisch zu verurteilen war sie deshalb, weil dem Geld aus Spielbanken eine »dunkle, unheimliche, dämonische Macht« zugeschrieben und dafür verantwortlich gemacht wurde, dass eine Beteiligung am Glücksspiel unabwischlich zu sündhaftem Verhalten und ins soziale Elend führen würde. Mobilisiert wurde dergestalt ein Topos, der auf die Anfänge des Christentums zurückgeht. Die Worte, wonach der Teufel das Glücksspiel erfunden hat, werden dem Kirchenvater St. Augustinus zugeschrieben (vgl. Binde 2007). Dem Glücksspiel wurden übernatürliche Kräfte attestiert, mit denen teuflische Konsequenzen einhergehen. Diese Konsequenzen umfassten sowohl bestimmte Handlungen, wie etwa kriminelle Aktivitäten, Gotteslästerung, Betrug und Schwindelei, als auch die möglichen Folgen dieser Handlungen, wie etwa Bankrott, Gefängnis oder gar der Galgen.

Eine andere Form der von christlichen Werten geprägten Kritik an der Zulassung von Spielbanken stand in der Tradition des asketischen Protestantismus und der von ihm vertretenen Arbeitsethik. In dieser Kritikvariante amalgamieren moralische/ethische und soziale/gesellschaftliche Gesichtspunkte:

»Aber auch vom sozialen Standpunkt aus gesehen sind Spielbanken abzulehnen. Wie aufreizend wirkt es auf alle sozial bedrängten Schichten, aber auch auf alle Leute, die ihr Brot mit ehrlicher Arbeit verdienen, sehen zu müssen, daß reiche Leute in den Spielbanken verschwenderisch mit dem Geld umgehen und oft in einer Nacht Tausende auf den Kopf schlagen. [...] Wir sollten das Lob der Arbeit singen. Im Schweiße deines Angesichts sollst du dein Brot essen! Wer nicht arbeiten will, der soll auch nicht essen! Und: Der Arbeiter ist seines Lohnes wert! Hier liegt die Grundlage aller sozialen Ethik. Die Spielbank ist aber ein Fleisch gewordener Hohn auf die ehrliche Arbeit« (Bausch 1952, BT, PlPr. 193, S. 8289).

Angesprochen wurden in dieser Kritik zwei miteinander verknüpfte Aspekte. Zum einen wurde auf die bedenklichen Wirkungen des »Geltungskonsums« (Thorstein Veblen) auf die bestehende Sozialordnung aufmerksam gemacht. Übermäßiger Reichtum und seine Zurschaustellung galten als anrüchig. Zum anderen wurde die Erfüllung weltlicher Aufgaben in Form der Arbeit als moralische Leistung bewertet, die jeder sozialen Ethik zugrunde liegen müsse. Die demonstrative Verschwendug von Geld im Rahmen von Spielbanken unterminiere diese ethische Grundlage. Gerahmt wurde diese Einschätzung durch die zeitdiagnostische Behauptung einer dramatischen Erschütterung des ethischen und moralischen Gefüges der Gesellschaft. Als Zeichen dieses Verfalls wurde nicht nur die fehlende Wertschätzung »ehrlicher Arbeit« gewertet, sondern auch der in der Bevölkerung verbreitete Drang, ohne Arbeit möglichst schnell reich zu werden.

»Die Zeit des moralischen Verfalls hat auch eine andere Erscheinung mit sich gebracht: Viele Leute können es nicht mehr erwarten, reich zu werden. Während es früher das Ansehen des anständigen Bürgers erforderte, 30 bis 40 Jahre angestrengt zu arbeiten, um sich dann in den 50er und 60er Jahren einer gewissen Wohlhabenheit zu erfreuen, können die Leute heute keine 3 oder 5 Jahre mehr warten, reich zu werden. Und noch größer ist die Anzahl derjenigen, die meinen, sie könnten es über Nacht, und die deswegen glauben, an die Stelle ehrlicher Arbeit den Zufall setzen zu können. [...] [D]as ist

eine Glücksritterei, die in unserem Volke Platz gegriffen hat, daß man nur sagen kann: Die Zukunft sieht für uns düster aus, wenn diese Dinge sich nicht ändern« (Hoegener 1952, LT-BY, PlPr. 102, S. 2581).

Beklagt wurde somit das »Streben nach mühelosem Gewinn«, das außerordentlich weit verbreitet sei. Zwischen dieser unerwünschten Orientierung und dem Angebot an Glücksspielen wurde ein unmittelbarer Zusammenhang unterstellt. Kritisiert wurde der Umstand, dass »die Spielbank den Drang fördere, ohne Arbeit möglichst rasch reich zu werden« (Greiß 1955, LT-BY, PlPr. 15, S. 358). Daran wurde die Frage angeschlossen, ob

»es der Staat auch verantworten könne, diese Tendenz, die sich auch beim Toto und den Lotterien zeige und die die Menschen in ein Traumland führe, zu stärken. Die Grundtendenz der Spielbanken, ohne Arbeit zu Wohlstand zu kommen, gehe an die Staatsmoral heran« (ebd.).

»Weite Teile unseres Volkes ziehen der ehrlichen Arbeit irgendeinen anderen mühelosen und raschen Weg, zu Einkommen und Reichtum zu gelangen, vor. Man sollte dieses Streben nicht noch von seiten des Staates durch konzessionierte Spielbanken unterstützen« (Meixner 1952, LT-BY, PlPr. 102, S. 2593).

Es stellt sich allerdings die Frage, welche Teile der Bevölkerung hier eigentlich adressiert wurden. So wurde zwar angenommen, dass die arbeitende Bevölkerung, also Arbeiter, »kleine Angestellte« und Beamte wohl kaum den Weg in die Spielbanken finden würden. Es seien die »sogenannten reichen Leute, die man dort um ihr überflüssiges Geld bringen will, die reichen Leute, die sich langweilen und sich deshalb dem Spielbetrieb hingeben« (Hoegner 1952, LT-BY, PlPr. 102, S. 2581). Zugleich wurden jedoch auch Beispiele geschildert, bei denen Angestellte Gelder veruntreuten oder »Familienväter« ihr Gehalt verspielten, weil sie in der Spielbank die Chance sahen, ihre soziale Situation rasch zu verbessern. »Das sind die Leute, die hingehen und dann unglücklich werden« (ebd., S. 2582).

Die Argumentation der Spielbankengegner bewertete das potentielle Unglück, das den Spielern durch den Kasinobesuch widerfahren konnte, höher als die Vorteile, die sich durch die Abschöpfungsmöglichkeiten bei der reichen Klientel ergaben. Zudem wurde ein erheblicher moralischer Schaden befürchtet, der sich aus dem Verhalten von Leuten ergibt, »die sich dem Müßiggang hingeben und das zum Teil erschwindelte Geld verprassen und ver-

geuden können« (ebd.). Deshalb sei es »nicht Aufgabe des Staates, Geld aus solchen, manchmal sehr trüben Quellen zu schöpfen« (ebd.). Zu Tage trat hier ein starkes Ressentiment gegen Vermögende und Großverdiener, deren Reichtum und dessen Zustandekommen mit Misstrauen betrachtet wurden.

Ein weiteres Argument der Spielbankenkritiker richtete sich gegen eine spezielle Funktion des Glücksspiels schlechthin, und zwar gegen die Evokation von Traumwelten:

»Aber das Spiel weckt die Neigung im Menschen, der wir gerade in der gegenwärtigen Zeit mit allen Mitteln entgegentreten müssen. Das Spiel wendet sich nämlich an den Wunderglauben im Menschen. Jeder denkt sich: Warum soll nicht gerade ich 100 000 Mark gewinnen? Warum soll nicht gerade mir das gelingen, ohne daß ich mich zu plagen brauche? Ich glaube, der Staat müßte viel mehr Interesse daran haben, die gegenteiligen Neigungen zu wecken. Es ist noch kein Wort darüber gefallen, und man hat noch nicht über die Notwendigkeit gesprochen, den Menschen doch wieder klar zu machen, daß die ehrliche Arbeit der Hände, der Tag für Tag gesparte Pfennig doch wieder zu Ehren kommen und wieder eine Rolle in unserem Leben spielen muß« (Ritter von Rudolph 1951, LT-BY, PIPr. 27, S. 986).

Den Spielbankengegnern ging es also nicht allein um die Würdigung »ehrlicher Arbeit« und um einen ›ehrbaren‹ Umgang mit Geld, sondern sie kritisierten auch die Hoffnung, ein zufälliges Ereignis, ein Wunder, könne das eigene Leben zum Positiven wenden. Betont wurde dabei, dass dieser Wunderglaube nicht nur im Rahmen des Glücksspiels, sondern mit äußerst bedenklichen Folgen darüber hinaus auch im Hinblick auf politische Akteure an Boden gewinnen könne:

»Von dem Wunderglauben: Oh, ich kann 100 000 Mark gewinnen! Ist nämlich gar nicht sehr weit zu dem Wunderglauben, daß eines Tages ein Mann auftaucht, vom dem die Leute sagen: Er kann alles ganz allein, er ist viel gescheiter als du, dem müssen wir uns unterstellen. Warum hilft der Staat mit, daß solche Neigungen und Bestrebungen wieder Boden gewinnen?« (ebd.).

Unverkennbar wurde hier, ohne dass ein Name genannt wird, eine Verbindung zwischen dem Glauben an eine günstige Wendung des eigenen Schicksals und dem Glauben an die unbegrenzte Handlungsmacht eines Diktators gezogen, der bekanntlich die jüngere deutsche Geschichte geprägt hatte.

Die Kontroverse um die bayerischen Spielbanken berührte auch maßgeblich die Vorstellungen über die Rolle des Staates und den Umgang sei-

ner Bürger mit ihren Freiheitsrechten. Zur Entscheidung gestellt wurde dabei die Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen den moralischen Aufgaben des Staates und der Befriedigung von (partikularen) materiellen Interessen. Besondere Aufmerksamkeit erhielt dieses Handlungsfeld in Anbetracht der in den 1950er Jahren noch als sehr virulent angesehenen Systemkonkurrenz zwischen westlichen und östlichen Vorstellungen über die ideale Gesellschaftsordnung.

»Ich glaube, wir müssen auch einmal einen Blick nach dem Osten werfen. Ich habe manchmal das Gefühl, als ob wir uns des Ernstes der Stunde nicht bewußt wären. Es besteht bei uns manchmal die Gefahr, von der Freiheit einen zu großen Gebrauch zu machen. Und einen falschen Gebrauch. Nichts ist der Freiheit gefährlicher als ihr Mißbrauch. Ein Staat hat nun einmal außer der Aufgabe, für das Wohl des Volkes zu sorgen, auch geistige, sittliche Richtlinien zu verfolgen. Er hat die Aufgabe, auch einmal nach höheren Gesichtspunkten zu schalten und zu walten, als das vielleicht dem Kurdirektor eines Fremdenverkehrsortes immer möglich ist« (Haniel-Niethammer 1951, LT-BY, PIPr. 27, S. 754).

Dem Staat wurde somit eine sittliche Verantwortung zugeschrieben, die über partikulare ökonomische Interessen hinausgeht. Demgemäß wurde die Problematik der Spielbankenkonzeptionierung als staatspolitische Frage definiert, die von der Moral nicht getrennt werden könne:

»Wer die Politik und sein eigenes Verhältnis zum Staat in erster Linie auf die Finanzen, auf das Wirtschaftliche, auf die Möglichkeit des Gelderwerbs abstellt, muß die Frage der Errichtung von Spielbanken bejahen. Wem aber darüber hinaus als das schließlich entscheidende die Ethik und die Moral und damit die innere Gesundung unseres Volkes erscheinen, kann zur Frage der Spielbanken nur nein sagen« (Fischer 1952, LT-BY, PIPr. 102, S. 2593).

Es ging aber nicht nur ganz allgemein um das Verhältnis zwischen Ökonomie und Moral. Konkret wurde die Frage aufgeworfen, welche Formen des Umgangs mit Geld bzw. welche Formen des Gelderwerbs vom Staat unterstützt werden sollten und welche nicht.

»Der Staat hat nun einmal eine sittliche Verantwortung. Im Interesse des Volkes, des einfachen Arbeiters, sei es nun der Arbeiter in der Fabrik, sei es der Bauer auf dem Lande, der sich doch in mühseliger, fleißiger Arbeit sein Brot und seinen Lohn verdienen muß, können wir es nicht verantwor-

ten, daß leichtfertige Gewinne – und auch leichtfertige Verluste – kurz: der leichtfertige Geldverdienst vom Staat konzessioniert und legitimiert wird« (Haniel-Niethammer 1951, LT-BY, PIPr. 27, S. 754).

Die Spielbankengegner spielten aber keineswegs allein auf der moralischen Klaviatur. Ein sehr häufig vorgebrachtes Argument gegen die Errichtung von Spielbanken war ein finanzpolitisches, denn Kasinos, so die Behauptung, böten eine vom Staat kaum zu kontrollierende Möglichkeit der Geldwäsche. Es sei eine bekannte Tatsache, dass viele von denen, die bei der Währungsreform und in anderen Fällen den Steuerbördern gegenüber nicht ganz korrekt gehandelt hätten, ihre Gewinne auf dem Weg über die Spielbanken legalisieren:

»Für den Staat ist die Errichtung einer Spielbank per Saldo ein schlechtes Geschäft. Der Staat hat ein eminentes Interesse daran, daß der Steuerbetrug unterbunden und die Steuerehrlichkeit wiederhergestellt wird. Durch die Konzession von Spielbanken tut man das genaue Gegenteil. Spielbanken sind Einrichtungen, mit deren Hilfe der Steuerbetrüger auf elegante Weise aus schwarzem Geld wieder weißes Geld machen kann. Wer hinterzogenes Geld auf die Bank legen will, braucht sich nur die Mitgliedskarte eines Spielkasinos zu beschaffen. Er kann dann dem Finanzamt gegenüber jederzeit nachweisen, daß es kein schwarzes, sondern weißes Geld ist, das er auf seinem Bankkonto hat« (Hundhammer 1950, LT-BY, PIPr. 181, S. 987).

Zu den nicht-moralischen Argumenten gehörte schließlich auch eine makroökonomische Überlegung. Der Spielbankbetrieb unterminiere das Sparen, das aufgrund seiner volkswirtschaftlichen Bedeutung eigentlich von staatlicher Seite gefördert werden sollte.

»Spielbanken sind, vom volkswirtschaftlichen Gesichtspunkt betrachtet, untragbar, Spieleinsätze sind fehlgeleitetes Geld. Spielen ist genau das Gegenteil vom Sparen. Das Volk sollte vom Staat zum Sparen angeleitet und nicht zum Spielen verführt werden« (Bausch 1952, BT, PIPr. 193, S. 8292). »Wenn wir also die Spielstätten bei uns öffentlich zulassen, wissen wir auch nicht, inwieweit wir damit nicht einen gewissen Sparwillen zum Erlahmen bringen, ob also letztlich nicht ein Teil der finanziellen Vorteile hintenherum wieder verloren geht« (Haniel-Niethammer 1951, LT-BY, PIPr. 27, S. 754).

Suchtgefahren wurden in diesen frühen Debatten zwar gelegentlich erwähnt. Dies geschah aber eher beiläufig und kam vollständig ohne krankheitsbezo-

gene Konnotationen aus. Die Rede war dann auch seltener von »Spielsucht«, sondern meist von »Spielleidenschaft«, von »Spielwut« oder auch vom »Spielteufel«, der die Menschen zum unkontrollierten Spiel veranlasste und sie in den finanziellen Ruin getrieben habe. Zur Illustration dieser Konsequenzen wurden aus der Tagespresse einzelne Beispiele zitiert, bei denen etwa ein Spielbankbesucher eine größere Geldsumme verloren hatte (Hundhammer 1951, LT-BY, PlPr. 27, S. 762). Man war sich somit der Gefahren der sogenannten »Spielleidenschaft«, die zum »Verderben des einzelnen oder ganzer Gemeinschaften« führen könne (ebd.), sehr wohl bewusst.

Eingedenk dieser Einsicht in die Gefährlichkeit des Glücksspiels im Allgemeinen und in Anbetracht des Arguments der Spielbankenbefürworter, dass ein mögliches Verbot von Spielbanken konsequenterweise auch auf andere Formen des Glücksspiels übertragen werden müsste, zeichnete sich die spielbankenkritische Argumentation dadurch aus, unterschiedliche Gefährdungsgrade der verschiedenen Glücksspielvarianten zu identifizieren:

»Das schlagkräftigste Argument, das uns entgegengehalten wird, ist die Zulassung des Fußballtotos. Man sagt, der Fußballtoto ist viel schlimmer, weil er viel weitere Kreise zieht als solche Spielkasinos. Das ist zweifellos richtig. Aber ich möchte sagen, der Qualität, der Intensität nach besteht doch ein Unterschied; denn wer im Fußballtoto spielt, der kann doch nur am Freitag seinen Zettel mit 1 DM oder 1,50 DM unterschreiben. Wenn er mehr einsetzen will, muß er entsprechend mehr Zettel ausfüllen. Das Ergebnis bekommt er nach einigen Tagen mitgeteilt. Wenn er sozusagen seine Spielwut steigern will, dann muß er doch acht Tage bis zum nächsten Freitag warten. Das ist psychologisch eine ganz andere Situation als im Spielcasino, wo der Spieler innerhalb eines Nachmittags oder eines Abends seine Spieldausgaben und seine Spielleidenschaft ständig steigern kann« (Eberhard 1951, LT-BY, PlPr. 27, S. 753).

Zur Verteidigung des Fußball-Totos, zu dem sich ein Teil der Spielbankengegner veranlasst sah, wurde von ihnen nicht nur auf die unterschiedliche Ereignisfrequenz im Vergleich zum Kasinospiel verwiesen. Auch sei das Glücksspiel in Spielbanken allein vom Zufall geprägt, während es sich beim Toto um ein Geschicklichkeitsspiel handele, bei dem es auch auf das Wissen der Spieler ankomme. Mit diesen Argumenten sollte die relative Harmlosigkeit des Fußball-Totos begründet und die Drohung eines möglichen Verbotsantrags abgewendet werden. Zugleich wurde jedoch mit der Ereignisfrequenz (im Unterschied zum »dämonischen« Erklärungsansatz der christlichen Mo-

ral) ein psychologisches Erklärungsmuster für die Gefährlichkeit bestimmter Glücksspielvarianten angeführt.

Die Spielbankengegner kritisierten nicht nur das Kasinospiel als Aktivität, sondern auch die Akteure des Spiels, die Spieler und Spielerinnen. Hierbei wurden zwei Subjektpositionen unterschieden, wobei dem »Gelegenheitsspieler« der für die Erzeugung von sozialen Spannungen verantwortliche »Glücksspieler« gegenübergestellt wurde.<sup>4</sup> Es galt als zweifelsfrei, dass dieser Spielertyp »sehr unsympathisch« sei, denn der »Glücksspieler« vergeude Zeit und Geld, ohne es vernünftig und volkswirtschaftlich anzulegen. Sein Tun sei vom moralischen und volkswirtschaftlichen Standpunkt aus gesehen bedenklich, wenn nicht gar verwerflich. Daneben gebe es freilich den etwas harmloseren Typ des »Gelegenheitsspielers«; aber auch bei ihm dürfe man nicht erkennen, dass er soziale Spannungen zwar nicht erzeuge, aber immerhin unterstreiche (vgl. Eberhard 1951, LT-BY, PlPr. 27, S. 749).

Häufig vorgebracht wurde auch das Argument, wonach sich das Umfeld von Spielbanken als »Sammelpunkt krimineller und halbkrimineller Elemente« erweise (v. Haniel-Niethammer 1951, LT-BY, PlPr. 27, S. 754). Unter diesen Bedingungen sei eine staatliche Legitimierung dieses Treibens unangebracht:

»Wir können es als Staat nicht verantworten, daß wir einer Sache, die im Grunde doch verwerflich ist und bei der sich üble Elemente zusammenfinden, sozusagen die Krone aufs Haupt setzen, indem wir sie öffentlich, rechtlich, staatlich legitimieren« (ebd.).

Insgesamt wurden im Rahmen der spielbankenkritischen Argumentation so mit nicht nur moralische Bedenken vorgebracht, sondern es fanden sich auch verschiedene Verweise auf die negativen Folgen dieser Form des Glücksspiels für die soziale Ordnung der Gesellschaft. Mit welchen Argumenten antworteten nun ihrerseits die Spielbankenbefürworter auf diese Vorhaltungen?

---

4 In gewisser Weise wurde mit dieser Differenzierung die später in der Spielsuchtforschung geläufige Unterscheidung zwischen den »pathologischen« bzw. »problematischen« Spielern einerseits und den »Freizeitspielern« andererseits vorweggenommen. Im Unterschied zum Suchtdiskurs wurden allerdings die »sozialschädlichen« Wirkungen aller Glücksspieler betont.

#### 4.2.3 Antworten der Spielbankenbefürworter auf die Kritik

Die Befürworter einer Spielbankenkonzessionierung konnten es nicht bei der Aufzählung der erwarteten finanzpolitischen Vorteile eines staatlich kontrollierten Spielbetriebs belassen. Sie mussten sich mit den moralischen sowie mit den die Sozialordnung betreffenden Argumenten der Gegenseite auseinandersetzen. Was die Gefahren der Sichtbarmachung sozialer Ungleichheit anging, so glaubte man zum einen, mit dem wiederholten Hinweis auf die finanziellen Vorteile einer staatlich konzessionierten Spielbank die Zustimmung auch der sozial weniger privilegierten Bevölkerungsteile gewinnen zu können: »Wenn die sozial schwachen Gruppen des Volkes bei den Verhandlungen der Stadt- und Gemeinderäte erkennen, welchen sozial wichtigen Zwecken die vereinnahmten Beiträge zugeführt werden können, sei das Entstehen sozialer Spannungen nicht zu befürchten« (Eberhard 1951, LT-BY, PlPr. 27, S. 748).

Zum anderen wurde darauf hingewiesen, dass man sich heute nicht mehr im 19. Jahrhundert befindet und dass sich Spielbanken im Gegensatz zu früher nicht mehr vorrangig an eine schmale Gesellschaftsschicht wenden. Die heutigen Spielbanken seien etwas ganz anderes als Spielhöllen. Ein Spielbankenbesuch sei heutzutage nicht nur etwas für Reiche und Berufsspieler, sondern ein Unterhaltungsangebot für breite Bevölkerungskreise. Diesem Umstand verdanke sich der erhebliche »Zuschuss für den Staat«, der von den Spielbanken erbracht werde. Außerdem wurde die Akzeptanz der Arbeiterschaft von bestehenden sozialen Unterschieden beschworen, durch die sich der Einwand widerlegen lasse, durch Spielbanken könnten soziale Spannungen hervorgerufen werden.

»Glauben Sie wirklich, daß Sie die Spielbanken deswegen verneinen müssen, weil Sie befürchten, dadurch würden soziale Spannungen ausgelöst werden? Glauben Sie wirklich, die Arbeiterschaft ist so ungeschickt, daß sie unruhig wird, weil die Leute überflüssiges Geld zur Spielbank tragen und verspielen? Wollen Sie wirklich daraus soziale oder sozialistische Folgen ableiten? Der Arbeiter will für seine Arbeit richtig bezahlt werden; er weiß genau, daß es Unterschiede gibt. Er hat gar nicht den Drang und hat gar nicht den Willen, sich ähnlich zu verhalten wie die Menschen, die in Spielbanken gehen. Denn auch er hat die Möglichkeit, [...], im Toto sein sauer verdientes Geld auszugeben, wenn ihn der Spieltrieb übermannt« (Bezold 1950, LT-BY, PlPr. 181, S. 989).

Diese Schlussfolgerung war allerdings insofern bemerkenswert, da sie entgegen ihrer Intention auch »dem Arbeiter« attestierte, sich zumindest beim Toto vom »Spieltrieb übermannen« zu lassen, wodurch unklar blieb, wodurch sich ein derartiges Verhalten von dem in Spielbanken unterscheiden soll. Vermutlich zielte dieses Argument auch eher auf die Forderung ab, unter moralischen Gesichtspunkten alle Sorten von Glücksspielen gleich zu behandeln. Entsprechend sei es nicht einsehbar, dass Fußballtoto und Pferdewetten schon lange erlaubt sind, Spielbanken aber nicht. Wer gegen Spielbanken sei, müsse konsequenterweise auch für die Abschaffung von Toto und Pferdewetten sein, sonst mache er sich der Doppelmoral schuldig. Moralisch betrachtet sei eine Spielbank nämlich nichts anderes als ein verkleinerter Totobetrieb.

Den Verfechtern der spielbankenaffirmativen Argumentation war durchaus bewusst, dass bei Kasino-Glücksspielen langfristig immer »das Haus« oder »die Bank« gewinnt und die Spieler ihre Einsätze verlieren. Sie verwiesen deshalb darauf, dass es beim Glückspiel vor allem um die *Aussicht* auf einen anstrengungslosen Gewinn geht. Auf der Basis dieser Erkenntnis widersprachen sie auch vehement den parlamentarischen Stimmen, die im »Wunderglauben« oder der »Wundersucht« der Glücksspieler eine Gefahr sahen, weil dadurch möglicherweise wieder der Glaube an autoritäre Führerpersonen gestützt werden könnte. Die Spielbankenbefürworter sahen in der durch das Glücksspiel genährten Hoffnung auf einen unverhofften Geldgewinn angesichts der schwierigen wirtschaftlichen Gesamtsituation vielmehr einen wichtigen emotionalen Stabilitätsfaktor für den Bestand der (demokratischen) Gesellschaft. Gegen die Kritiker wurde hier also die Behauptung einer sozialintegrativen Funktion dieser Form des »imaginären Konsums« (Campbell 1978) ins Feld geführt:

»Wenn Sie sich gegen die Erzeugung von Wunschträumen wenden und gegen die Spielbanken sind, weil ihre Atmosphäre eine psychologische Stimmung im Menschen erhält, die Sie als Wunschtraumstimmung bezeichnen, da muß ich Sie eines fragen: Was, glauben Sie, hält den Menschen des 20. Jahrhunderts überhaupt aufrecht? [...] In einer Zeit, die, wie Sie ganz richtig sagen, so verzweifelt ist wie die unsrige, kommen Sie nicht darum herum, dem Menschen ein Idealgebilde, mag es noch so primitiv sein, zu geben und es ihm zu belassen, wenn Sie nicht wünschen, daß er über der Härte der Zeit zu politischen Dingen kommt, die keiner von uns will« (Bezold 1950, LT-BY, PlPr. 181, S. 988).

In Bezug auf die moralischen Argumente der Spielbankengegner wurde in den Parlamentsdebatten immer wieder auf die Existenz von Spielbanken in anderen europäischen Staaten wie Italien und Frankreich sowie in anderen westdeutschen Bundesländern hingewiesen und die rhetorische Frage gestellt, ob diese Länder deshalb moralisch minderwertig seien. Außerdem wurde festgestellt, dass es in den moraltheologischen Schriften keine (eindeutigen) Aussagen gegen das Glücksspiel gibt: »Es möge mir einmal derjenige moraltheologische Satz zitiert werden, der das Spielen und auch das Glücksspielen als solches verbietet. Bis jetzt ist er noch nicht zitiert worden« (Lacherbauer 1950, LT-BY, PlPr. 181, S. 985).

Die Befürworter von Spielbanken beschränkten sich jedoch nicht darauf, auf die fehlenden negativen Belegstellen in der moraltheologischen Literatur zu verweisen. Sie gingen ihrerseits zum ›Gegenangriff‹ über und bezogen sich darauf, was die Kirchenrechtler (›Kanonisten‹) zur Frage der Spielbanken zu sagen hatten.

»Wir wissen, wie die Kantonisten zur Frage der Spielbanken stehen. Wir wissen es deshalb, weil sich Thomas von Aquin zur Frage des Spiels eindeutig geäußert und die Frage der Moralität des Spiels dahin beantwortet hat, daß das Spiel weder gut noch böse sei, daß es böse erst durch den freien Willen des Menschen werden könne, nämlich durch den Überfluß, durch die luxuria, die beim Spiel angewandt werden kann. Und wenn heute vormittag die Rede davon war, daß der Staat aus moralischen Gründen gezwungen sei, dafür zu sorgen, daß der einzelne Staatsbürger sozusagen nicht in Versuchung fallen könne und daß ihm nichts Unmoralisches begegnen könne, dann muß ich [...] erwähnen, daß eine der Grundauffassungen der christlichen Moral die Anerkenntnis der Willensfreiheit des Menschen ist und daß die christliche Lehre immer auf dem Standpunkt gestanden war, es muß dem Menschen unbenommen bleiben, ob er Gutes tut oder ob er sündigt, und es ist nicht Sache des Staates – nicht einmal eines Gottesstaates in Sinne des Augustinus –, ihn von der Sünde mit Zwang abzuhalten« (Bezold 1961, LT-BY, PlPr. 82, S. 2510).

Allerdings formulierten auch die Befürworter von Spielbanken bestimmte moralische Grenzen für das Glücksspiel. Zwar sei das Spielen an sich nicht als sittlich verwerflich zu betrachten. Sittlich unerlaubt werde es allerdings dann, wenn darüber irgendwelche Pflichten, seien sie beruflicher oder familiärer Art, vernachlässigt würden. Zum Beleg wurde ein Zitat aus dem »Lexikon für Theologie und Kirche« herangezogen:

»Sittlich unerlaubt kann das Spielen durch Verletzung der Eigen- oder Nächstenliebe sein, wenn darüber andere Pflichten, z.B. die Fürsorge für die eigene Familie, Berufsarbeiten oder anderen ein für sie schwerer Schaden zugefügt werden. Die Spielleidenschaft kann zum Verderben des einzelnen oder ganzer Gemeinschaften werden« (Hilgenreiter, zitiert von Lacherbauer 1951, LT-BY, PlPr., S. 760).

Dessen unbeschadet wurde die Gefahr, die aus dem Fehlen öffentlicher Spielbanken entstehe und die sich in der Existenz von sog. »Spielhöllen« manifestiere, ungleich höher eingeschätzt. Dort bestehe für die Spielwilligen, unter denen es nur eine ganz geringe Anzahl von Berufsspielern gebe, immer die Gefahr,

»einmal erwischt und kriminell verunglimpft zu werden. Wenn wir heute in einigen wenigen Fällen die Möglichkeit bieten, daß nicht in dieser Unterwelt, sondern öffentlich kontrolliert und legal gespielt wird, dann, glaube ich, haben wir keine unsittliche Tat begangen, sondern wir haben nur eins getan: böse Triebe aus dem Dunklen in das helle Licht gestellt, wo sie kontrolliert werden können« (ebd.).

Man verletze somit keine moralischen Grundsätze, wenn man eine begrenzte Zahl von Spielbanken zulasse, in denen der »Spieltrieb« unter staatlicher Kontrolle zum Zuge kommen kann.

#### **4.2.4 Übereinstimmungen zwischen den beiden konkurrierenden Diskurspositionen**

Bei allen Unterschieden zwischen den konkurrierenden Diskurspositionen zur Einrichtung von öffentlichen Spielbanken fand sich in den Argumenten der Kontrahenten an zumindest zwei Punkten eine bemerkenswerte und wichtige Übereinstimmung. Ein positionsübergreifender Konsens bestand in der Sorge um die Arbeitsmoral in der Bevölkerung, deren Gefährdung auf die Aussicht auf anstrengungslose Gewinne beim Glücksspiel zurückgeführt wurde. Dieses Argument wiederum ging mit einer Kritik an der Vorstellung einher, wonach auch beim Glücksspiel lediglich der menschliche »Spieltrieb« seinen Ausdruck findet:

»Es ist nicht richtig, wenn gesagt wird, daß der Betrieb der Spielbanken auf einen Spieltrieb zurückgeht, etwa so wie ihn Huizinga in seinem ›Homo ludens‹ als Grundlage alles menschlichen Fortschritts und vieler gegenseitiger

Rücksichtnahmen versteht. Seien wir einmal ehrlich, es ist kein Spieltrieb im eigentlichen Sinn, der die Menschen an den Spieltisch bringt, sondern es ist der Trieb, ohne Arbeit, auf leichte Art, in der Atmosphäre einer gewissen Spannung, Geld zu erlangen« (Bezold 1961, LT-BY, PlPr. 82, S. 2510).

Und dieser »Trieb«, so das Argument, stehe im eklatanten Widerspruch zum christlichen Ethos, denn Sinn und Grundlage des Christentums sei »die Anerkennung und die Heiligung der Arbeit« (ebd.). Beklagt wurde dementsprechend die in weiten Teilen der Bevölkerung verbreitete »Sucht nach raschem Geldverdienen« (ebd.).

Die Befürworter einer Zulassung von Spielbanken beklagten zwar auch »jenen vielleicht verhängnislosen Zug zum raschen und leichten Geldverdienen«, der im Gegensatz gesehen wurde »zu einem Geldverdienen als Erfolg einer harten Arbeit, wie es die christliche Ethik vorsieht« (ebd.). Sie gingen aber davon aus, dass es zumindest in absehbarer Zeit nicht gelingen werde, eine derartige gedankliche Ausrichtung zu beseitigen. Und die spielbankenaffirmative Argumentation sah auch in dem, was von den Gegnern des öffentlichen Glücksspiels als Wunderglauben bezeichnet wurde, kein Problem.

Neben der Sorge um die allgemeine Arbeitsmoral gab es zwischen den konkurrierenden Diskurspositionen eine zweite Übereinstimmung. Die Schädigung anderer durch die Teilnahme am Glücksspiel stellte einen gemeinsamen Kritikpunkt dar. Zu einer Ablehnung der Spielbank, so ein prinzipieller Befürworter, »wäre man dann berechtigt, wenn durch diese Spielbank dem Volk tatsächlich ein Schaden zugefügt oder wenn durch gesetzliche Genehmigung der Spielbank einer Sucht Vorschub geleistet würde, die als unmoralisch zu bezeichnen sei« (vgl. Bickleder 1950, LT-BY, PlPr. 181, S. 970). Unausgeführt blieb hier allerdings, was unter einer »unmoralischen Sucht« zu verstehen wäre und wie ein solch besagter Schaden aussehen könnte. Zu vermuten ist freilich, dass auch hier vor allem auf die Vernachlässigung beruflicher und familiärer Aufgaben und Verpflichtungen abgehoben wurde.

### 4.3 Zwischenfazit: Finanzpolitik dominiert christliche Moral

Der Durchgang durch die parlamentarischen Debatten zur Spielbankenfrage lässt erkennen, dass sich die Diskurspositionen nicht nur danach unterscheiden, ob sie sich *für* oder ob sie sich *gegen* die Zulassung von Spielbanken aus-

sprechen. Auch innerhalb dieser beiden Diskurspositionen lassen sich unterschiedliche Begründungen für die Ablehnung von bzw. für die Zustimmung zu Spielbanken unterscheiden.

Auf der Seite der Spielbankenkritiker konnten zwei prononcierte Auffassungen identifiziert werden. Gemäß der ersten Auffassung ist ein Verbot von Spielbanken aus moralischen Gründen angezeigt, die den traditionellen Vorstellungen der römisch-katholischen Kirche entsprechen. Danach führe die dämonische Kraft des Glücksspiels unabewislich zu sündhaftem Verhalten und ins Elend. Einnahmen aus dem Spielbankenbetrieb galten entsprechend als »Sündengeld«, dem eine dunkle, teuflische Macht anhaftete. Konstatiert wurde, dass sich der Glaube, man könne eine »Spieleidenschaft eindämmen, man könne diese Leidenschaft reglementieren«, als ein falscher Glaube erwiesen habe (Weber 1952, BT, PlPr. 193, S. 8287). Eine prinzipielle Ablehnung des Glücksspiels prägte auch die zweite spielbankenkritische Haltung, die sich insbesondere an den arbeitsethischen Vorstellungen des asketischen Protestantismus orientierte. Die Hauptsorge galt hier einer möglichen Gefährdung der Arbeitsmoral durch das kommerzielle Glücksspiel und den desintegrativen Wirkungen der Sichtbarmachung sozialer Unterschiede. Trotz dieser Unterschiede lassen sich die vorgebrachten Argumente einer gemeinsamen Diskursposition zuordnen, die als *christlich-moralisch* bezeichnet werden kann.

Auch auf der Seite der Konzessionierungsbefürworter fanden sich unterschiedliche Standpunkte. Die deutlichste Abgrenzung von Kritikern des Glücksspiels wurde durch die Auffassung repräsentiert, wonach die Konzessionierung von Spielbanken eine rein wirtschaftliche Frage sei, aber keine der Moral: Es sei abwegig, das Problem der Spielbankenzulassung zu einer weltanschaulichen Grundsatzfrage zu machen. Die finanziellen Vorteile für die öffentliche Hand, insbesondere für soziale Zwecke, galten als ausschlaggebendes Argument. Im Zentrum dieser Argumentation standen nicht das Spiel oder die Spieler, sondern vor allem die Ertragsseite und damit die finanziellen Mittel, die dem Staat zufließen sollten.

Aber nicht alle Stimmen, die für die Zulassung von Spielbanken plädierten, teilten eine amoralische Sichtweise. In anderen Einlassungen wurde der Gesichtspunkt der Moral anerkannt, aber zugleich relativiert: Da immer gespielt werde, sei das Spiel nur dann unmoralisch, wenn es von staatlicher Seite unkontrolliert betrieben werde und keine Einnahmen für soziale Zweck erzielt würden: »Wenn aus Spielgewinnen neue Wohnungen gebaut werden, wird wenigstens aus dieser Sünde noch ein gutes Werk« (Schier 1952, LT-BY, PlPr. 102, S 2584). Auch müsse das Spiel dann als unmoralisch gelten, wenn

es entweder in exzessiver Weise und unter Missachtung sozialer Pflichten betrieben werde oder wenn es an moralisch zweifelhaften, weil illegalen Orten ausgeübt werde. Eine dritte Variante schließlich, die sich ebenfalls moralischer Argumente bediente, verwies auf die von den Kirchenvätern den Menschen zugestandene Möglichkeit, sich auch unmoralisch verhalten zu können. Dabei wurde die Willensfreiheit des Menschen betont, ein Argument, das sich bestens mit der liberalen Vorstellung vertrug, wonach jeder »anständige Staatsbürger« das Recht haben müsse, »mit seinem Geld zu tun, was er will, ob er es nun in die Isar schmeißt oder im Glücksspiel einem anderen zuwendet« (ebd.). Auch wenn an den beiden letztgenannten Argumenten deutlich wird, dass auch diese Auffassung auf moralische Einstellungen und Vorstellungen verwies, die auf einen christlichen Hintergrund Bezug nahmen, standen doch auch hier die finanzpolitischen Erwägungen und die Betonung der Entscheidungsfreiheit des Einzelnen im Vordergrund. Deshalb kann trotz dieser divergierenden Argumentationsmuster von einer gemeinsamen Diskursposition gesprochen und als *finanzpolitisch-individualistisch* bezeichnet werden.

#### 4.4 Die Spielbankendebatte im Landtag von Nordrhein-Westfalen

In Nordrhein-Westfalen haben seit 1949 die verschiedenen Landesregierungen die Einbringung eines Gesetzentwurfs zur Zulassung von Spielbanken abgelehnt. Begründet wurde diese Position mit dem Argument, dass vor allem bestimmte Personengruppen den Gefahren, die von den in Spielbanken angebotenen Glücksspielen ausgehen, nicht gewachsen sein würden. So erklärte der NRW-Finanzminister im Januar 1955 dem Kabinett: »Daß das Glücksspiel in seinen Auswüchsen – insbesondere bei hohen Einsätzen und ungünstigen Gewinnchancen – und in der Form seiner Durchführung (Spielbanken) eine Gefährdung nicht gefestigter oder haltloser Personen darstellt, steht außer Zweifel« (LT-NRW 1955, Umdruck 30/412).

Hier findet sich das Deutungsmuster »gefährdete Spielerpersönlichkeit« (im Sinne der Anfälligkeit »schwacher« Persönlichkeiten gegenüber den Verlockungen des Glücksspiels) in Kombination mit dem Deutungsmuster »gefährliches Glücksspielangebot«. Diese beiden Deutungsmuster waren bereits in den Spielbankendebatten im bayerischen Landtag zu erkennen, wobei allerdings für die Gefährlichkeit des Glücksspiels je unterschiedliche Erklärun-

gen vorgebracht wurden (dämonische Kraft vs. Ereignisfrequenz während des Spielens).

In einer Parlamentsdebatte des NRW-Landtags am 1. Oktober 1968, in der Regierungsentwürfe eines Haushalts- und eines Finanzausgleichsgesetzes verhandelt wurden, brachte ein Abgeordneter eher beiläufig den Vorschlag ins Spiel, das bis dahin im Landtag bestehende Tabu zu brechen und über die Zulassung von Spielbanken nachzudenken:

»Ich meine, wir sollten einmal ganz ohne Hemmungen die Frage aufgreifen, ob wir hier nicht eine Möglichkeit außer acht lassen, Geld in die Kassen unseres Landes zu bekommen, ohne jemand dabei weh zu tun. Warum verzichten wir eigentlich angesichts drängender Aufgaben und des Geldmangels auf vielen Gebieten auf eine solche Möglichkeit? Es ist kein moralisches Tabu mehr, wenn ich davon spreche; Bedenken moralischer Art kann kein Mensch haben. Denn Möglichkeiten, sein Geld, mit dem der eine oder andre vielleicht Streit hat, schnell oder angenehm oder ganz sicher auszugeben, gibt es sicherlich mindestens so viele, wie hier Abgeordnete auf den Bänken sitzen. Wo allerdings das Geldspiel unkonzessioniert und damit dem steuerlichen Zugriff des Staates entzogen in Hinterstuben stattfindet, ist die Illegalität zu Gast. Ich kann nicht einsehen – zumal eine bundeseinheitliche Regelung nicht erkennbar ist –, warum die Einwohner unseres Landes, [...], oder auch Kurgäste in unserem Lande in andere Bundesländer oder in das benachbarte Ausland fahren müssen, wenn sie eine Spielbank aufsuchen wollen« (Lange 1968, LT-NRW. PlPr. 6/39, S. 1056f.).

In dieser Stellungnahme wurde die Zulassung von Spielbanken nicht mehr länger als moralisches Problem angesehen. Glücksspiel wurde vielmehr als ganz normale Möglichkeit verstanden, sein Geld auszugeben. Als Vorzug der aus dem Spielbankengeschäft erwachsenden Steuereinnahmen galt nicht nur der Umstand, wichtige Staatsaufgaben finanzieren zu können. Betont wurde auch, dass durch den Spielbankenbetrieb niemand (finanziell) geschädigt würde. Als zusätzliche Rechtfertigung wurde die Tatsache angeführt, dass andere Bundesländer und das benachbarte Ausland diese Form des Glücksspiels längst anboten. Hinweise auf eine Pathologisierung der Glücksspieler fanden sich in dieser Stellungnahme nicht. Problematisiert wurde stattdessen die Existenz von illegalen Glücksspielangeboten.

Drei Jahre nach diesem Debattenbeitrag, im September 1971, wurden im Düsseldorfer Landtag verschiedene Gesetzentwürfe über die Zulassung von Spielbanken in Nordrhein-Westfalen behandelt. Der Zeitpunkt dieser Initia-

tiven war nicht ganz zufällig, sondern hing damit zusammen, dass im Januar 1970 durch ein Bereinigungsgesetz das Reichsgesetz über die Zulassung von Spielbanken von 1933 außer Kraft gesetzt wurde. Zudem befand sich das Land in einer veritablen Wirtschaftskrise. Zusätzliche Mittel für den Staatsaufhalt waren hoch willkommen

Im Vorfeld der anstehenden Landtagsdebatte über ein Spielbankengesetz hatte sich eine Gruppe von Abgeordneten auf eine Rundreise begeben, um sich in anderen Bundesländern über die möglichen Rechtsformen von Spielbanken und ihren Betrieb zu informieren. Die Kommission war nach Bad Wiessee, Baden-Baden und Wiesbaden mit einem Fragenkatalog gereist, der eine ganze Reihe von rechtlichen Fragestellungen umfasste. Erst ganz am Ende dieser Auflistung fand noch eine Zielsetzung dieser Exkursion Erwähnung, die sich auf die sozialen Konsequenzen des Glücksspiels bezog: »Gesicherte Angaben über die von grundsätzlichen Spielbankgegnern immer wieder betonte Gefährdung der Spieler (Ruinierte Existenzen, Familientragödien, Spielerkriminalität usw.).« Die zu dieser Frage erzielten Erkenntnisse wurden im Abschlussbericht über diese Informationsreise in lapidarer Form zusammengefasst: »Die früher oft betonte ›Sozialschädlichkeit‹ wurde von den besuchten Banken als überholt bezeichnet« (LT-NRW 1972, Drs. 7/3271, S. 8). Den Protokollen dieser Reise ist allerdings zu entnehmen, dass zumindest von den Vertretern der Spielbank in Baden-Baden auch einige problematische Punkte des Spielbankenbetriebs geschildert worden sind:

»Durch das Spiel werde vielfaches Leid verursacht. Ein Blick in die Korrespondenz der Spielbankgesellschaft könne das beweisen. So bäten Ehefrauen dringlichst, ihre Männer vom Spiel auszuschließen, da die Familie ohne Geld dastehe. [...] So würden immer wieder Existenzen gefährdet oder zerstört; Leute in schlechter finanzieller Situation versuchten, sich durch das Spiel zu sanieren, verlören dann das, was noch zu retten gewesen wäre, und rissen auch andere – nicht zuletzt ihre Familien mit ins Unglück (LT-NRW 1972, APr. 7/767, S. 14 und 16).

Erwähnung fanden im Protokoll auch Hinweise auf »sozialen Spannungen«, die mit dem Spielbankbetrieb verbunden sind. Die entsprechenden Äußerungen des Kasinodirektors von Baden-Baden wurden folgendermaßen referiert:

»Das Auftreten von gut gekleideten Kur- und Casinogästen mit entsprechendem äußerem Aufwand führe in der Bevölkerung der Stadt zu einer Kette von sozialen Spannungen; weil sich die Bürger den Lebensstil, den sie täg-

lich vor Augen hätten, zumeist nicht leisten könnten, komme leicht ein gewisser Neid auf, mit dem Unzufriedenheit einhergehe. Natürlich wünschten sich viele Einwohner, es den Gästen gleichzutun; auch sie wollten zu einer bequemeren Lebensweise gelangen, wie sie sie jeden Tag beobachten könnten. Das habe eine Minderung der Arbeitskraft zur Folge und verführe dazu, über die Verhältnisse zu leben. [...] Es wäre durchaus nicht völlig ausgeschlossen, daß in das Spielcasino – die ›Manifestation des sündhaften Establishments‹ – einmal eine Bombe geworfen würde. [...] Zu Zeiten Dutschkes hätten zahlreiche junge Demonstranten, besonders Studenten aus München, Freiburg, Darmstadt und Frankfurt, ein Heerlager im Kurpark aufgeschlagen und gegen die Stadt als Sitz der Spielbank protestiert. [...] Diese Erscheinungen seien nunmehr abgeklungen. Gerade aber die sogenannten Linksradikalen hätten immer die Vorstellung, in einer Spielbank betätigten sich nur die Reichen, und man müsse gegen solche Erscheinungsformen des verruchten gesellschaftlichen Systems vorgehen. Die Demonstranten seien heute nicht die Wirrköpfe von früher, sondern müßten ernstgenommen werden« (ebd., S. 15f).

Die Parlamentarier Nordrhein-Westfalens, die zur Spielbanken-Reisegruppe gehörten, interpretierten diese Schilderungen als Versuche einer etablierten Spielbank, ein potentielles Konkurrenzunternehmen abzuschrecken. Gleichwohl stimmten die bei den Interviews von den Kasinobetreibern gemachten Aussagen zur möglichen Problematik eines Spielbankenbetriebs mit denen überein, die auch schon in den bayerischen Parlamentsdebatten zur Einrichtung von Spielbanken aufgetaucht waren.

#### **4.4.1 Das Narrativ der finanzpolitisch-individualistischen Diskursposition**

Von einer tiefgreifenden Kontroverse über die Zulassung von Spielbanken konnte Mitte der 1970er Jahre schon nicht mehr die Rede sein. Fragen der finanzpolitischen Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit überlagerten die immer zaghafter werdenden Stimmen, die moralische Bedenken gegenüber dieser Form des kommerziellen Glücksspiels vorbrachten, auch wenn der entsprechenden Diskursposition noch ein gewisser Respekt gezollt wurde. Als problematisch galt den Befürwortern einer Konzessionierung im Grunde genommen allein der Umstand, dass unmittelbar hinter der Landesgrenze eine keineswegs unmoralische Aktivität durchgeführt wurde, die von staatlicher

Seite aber nicht kontrollierbar war und sich dadurch dem steuerlichen Zugriff entzog.

»Ich bin mir darüber klar, daß mehrere Kollegen dieses Hauses, durch die gesetzliche Zulassung von Spielbankenbetrieben moralische Prinzipien gefährdet und eine überstarke Versuchung an labile Personen herangetragen sehen. Lassen Sie mich deshalb mit allem Nachdruck hier sagen, daß die Initiatoren eines solchen Gesetzes weder Spieltrieb noch Spielleidenschaft der Menschen erfunden haben, nicht gedankenlos den Ruin von Mitbürgern ansteuern, nicht privaten Gewinntrieb unter Ausnutzung menschlicher Schwächen zu fördern gedenken, selber keine Berufsspieler sind und auch nicht durch ein Übermaß an Unmoral alles Morale im Lande unnötig zu reizen gedenken. Es geht hier nicht um die gesetzliche Gewährleistung von Hemmungslosigkeit, sondern um eine gesetzliche Regelung von Dingen, die in diesem Lande ohnehin geschehen – wenngleich auch einige Kilometer jenseits unserer Landesgrenzen. –, es geht um eine Absicherung angemessener und gemeinnütziger Verwendung der anfallenden Gewinne und um eine Aufsicht des Staates, welche die Ortswahl bei Konzessionierung, aber auch die Auswahl der zum Spiel Berechtigten und die Überwachung der Formen des Spielbankenbetriebs umfasst« (Droste 1974, LT-NRW, PlPr.7/96, S. 3851).

In dieser Stellungnahme findet sich in kondensierter Form ein wesentlicher Teil des Narrativs zum öffentlichen Glücksspiel, das Mitte der 1970er Jahre Dominanz im bundesrepublikanischen Diskurs erlangt hatte: Der naturgegebene »Spieltrieb« des Menschen (auch Spielleidenschaft genannt) könne nicht unterdrückt werden. Es bedürfe aber einer staatlichen Einhegung. Gefahren vom organisierten Glücksspiel, das nicht als unmoralisches Tun gelten könne, gebe es zwar. Betroffen sei davon aber nur eine ganz bestimmte Spielergruppe: die Labilen. Durch eine geschickte Zugangskontrolle könne diese Gruppe jedoch vom Spiel ferngehalten werden. Der Staat sorge durch geeignete Formen der Überwachung für einen geregelten Spielbetrieb, dessen Gewinne gemeinnützigen Zwecken zu Gute kämen. Im Unterschied zu illegalen Spielangeboten ginge es dabei auch nicht um die Förderung und Ausnutzung menschlicher Schwächen, die zum Ruin von Glücksspielern führen könnten.

Eine wichtige Komponente dieser Erzählung war die Überzeugung, dass von »einer generellen Sozialschädlichkeit des Spielens in Spielbanken«, keine Rede sein könne, »auch wenn für einen bestimmten Personenkreis die so genannte Spielleidenschaft einige Gefahren in sich birgt« (Koch 1974, NRW,

PlPr. 7/96, S. 3856). Flankiert wurde diese Einschätzung durch die Anrufung des mündigen Bürgers: »[W]enn wir den mündigen Bürger wollen, dann können wir ihm auch den Besuch von Spielbanken nicht durch Gesetz verbieten oder durch die Nichtzulassung von Spielbanken in unserem Land diesen Besuch erschweren« (ebd.).

#### 4.4.2 Moralische Nachhutgefechte

Gegen dieses Narrativ der Spielbankenbefürworter erhoben nur mehr einzelne Stimmen Einwände, die beinahe resigniert fragten, ob man angesichts der bereits zahlreich in anderen Bundesländern und im angrenzenden Ausland vorhandenen Spielmöglichkeiten der Bevölkerung Nordrhein-Westfalens tatsächlich auch noch Spielbanken vor die Haustüren setzen müsse. Schließlich wisse man doch, »dass es dort, wo Spielbanken sind, nicht weit entfernt von einigen Gewinnen und neben Skandalen auch viel, viel menschliches Elend gibt« (Meuffels 1974, LT-NRW, PlPr. 7/96, S. 3854).

Vor diesem Hintergrund wurde die Frage aufgeworfen, welche Rolle der Staat bei der Abwägung zwischen seinen Schutzpflichten und dem Recht auf individuelle Freiheit einnehmen soll. Diese Frage wurde verknüpft mit Überlegungen zu den finanziellen Belastungen, die im Falle von finanziell und sozial ruinierten Spieler auf den Steuerzahler zukommen. Damit wurde explizit das Argument der gesellschaftlichen Kosten des organisierten Glücksspiels ins Spiel gebracht.

»Denn – das ist nicht Neues – die Spielbank ist für die wenigsten Menschen eine Stätte des Erfolgs, vielmehr für manche – das soll man hier ganz offen sagen – eine Stätte des Ruins ihrer Existenz und ihrer Familien. [...] Müssen wir nicht an dieser Stelle doch auch einmal ernst miteinander abwägen und durchdenken, wie wir die Sorge des Staates für den einzelnen Bürger in Einklang bringen mit dem Anspruch des einzelnen auf den größtmöglichen Raum subjektiver Freiheit? Es ist doch denkbar, daß manche, die sich beim Spiel ruinieren, in der Folge davon unter Umständen den Steuerzahler als Sozialhilfesfall Geld kosten. Wir schaffen damit ohne besondere Veranlassung eine Möglichkeit, daß – es klingt paradox, aber es kann eintreten – ein Bürger zum Sozialfall wird und wir ihn auf Grund anderer Gesetze, wenn die Lage es erfordert, mit öffentlichen Mitteln unterstützen müssen« (Meuffels 1971, LT-NRW, PlPr. 7/25, S. 915).

Der Zweck dürfe niemals die Mittel heiligen. Es müsse möglich sein, die für soziale Zwecke notwendigen Mittel auf andere Weise aufzubringen als durch den Betrieb von Spielbanken. »Auch der Staat braucht seine Würde, und gerade die unsere Jugend fragt zur Zeit nach der Idee, ja nach der Moral des Staates. Sie will kein ständiges Nachgeben um des Interesses weniger willen; denn letzten Endes handelt es sich doch nicht um so eine große Zahl von Bürgern, die unbedingt spielen wollen (Meuffels 1974, LT-NRW, PlPr. 7/96, S. 3855).

Mit dieser Aussage wurde nicht nur ein Bezug zum zeitgeschichtlichen Hintergrund der Spielbankendebatte hergestellt, der durch die sozialen Bewegungen der Neuen Linken geprägt war. Infrage gestellt wurde auch die Annahme, wonach ein vermeintlich nicht zu bändigender Spieltrieb in der Natur des bzw. aller Menschen liege. Mehrheitsfähig war diese *christlich-moralische* Diskursposition allerdings nicht mehr. Die *finanzpolitisch-individualistische* Diskursposition bestimmte die Wahrnehmung und das Handeln der meisten politischen Akteure.

#### 4.5 Fazit: Moraleische Vorbehalte auf dem Rückzug

In der unmittelbaren Nachkriegszeit wurden auf parlamentarischer Ebene die sozialen Auswirkungen des Glücksspiels vor allem als ein moralisches und als ein gesellschaftspolitisches Problem behandelt. So galt das Glücksspielverhalten der Wohlhabenden als eine Form des verschwenderischen Konsums, der im Widerspruch zu den Werten der ökonomischen Rationalität und Nützlichkeit stand. Zudem wurde in diesem Verhalten der Vermögenden eine negative Vorbildfunktion für die arbeitende Bevölkerung gesehen, da der gestalt deren Verständnis für den Wert der Arbeit und des Geldes untergraben werde. Den eher einkommensschwachen Glücksspieler wurde vorgeworfen, vor allem an einer möglichst bequemen Form des Gelderwerbs interessiert zu sein und damit ebenfalls die Bedeutung »ehrlicher Arbeit« und des angemessenen Umgangs mit Geld (»ehrliche Sparsamkeit«) zu desavouieren. Demgegenüber wurde die Teilnahme am kommerziellen Glücksspiel nicht als potentielles gesundheitspolitisches Problem verstanden.

Es war ein Kennzeichen der parlamentarischen Debatten zum Glücksspiel, dass die argumentativen »Frontlinien« keineswegs entlang von Parteizugehörigkeiten verliefen, sondern quer dazu. Dabei zeichnete sich ab, dass die zunächst dominante und maßgeblich von christlich-moralischen Grundsätzen geprägte Diskursposition zunehmend von einer Gegenposition über-

lagert wurde, in der finanzpolitische Argumente eine ausschlaggebende Rolle spielten. Im Hinblick auf die staatliche Kontrolle des kommerziellen Glücksspiels wurden die gemeinwohlorientierten Einnahmemöglichkeiten und die individuelle Entscheidungsfreiheit der Spieler betont. Die *christlich-moralische* Diskursposition, die nicht zuletzt den Wert von Arbeit und »ehrlicher Spar-samkeit« propagierte, wurde von einer *finanzpolitisch-individualistischen* Dis-kursposition zunehmend in die Defensive gedrängt. Diese alternative Posi-tion maß dem Glücksspiel keine »dämonische Kraft« mehr bei, sondern sah in ihm vor allem eine Einnahmequelle, aus der zusätzliche finanzielle Mit-tel für gemeinwohlorientierte Zwecke geschöpft werden konnten. Zudem galt die Teilnahme am kommerziellen Glücksspiel als Ausdruck individueller Ent-scheidungsfreiheit.

Im Zuge der Auseinandersetzungen um die Zulassung von Spielbanken wurde deutlich, dass bei der Regulierung des öffentlichen Glücksspiels ein neues Moralverständnis zum Tragen gekommen war. Die beiden hier iden-tifizierten Diskurspositionen unterschieden sich im Hinblick darauf, wie be-drohlich sie die Wirkungen des Glücksspiels für die soziale Integration, den sozialen Zusammenhalt der Gesellschaft einschätzten. Diese Einschätzungen wiederum hingen davon ab, welcher Grad »moralischer Dichte« (Deutsch-mann 2020: 40) als notwendig für den Bestand einer Gesellschaft erachtet wurde. Es hat den Anschein, als ob sich diejenige Diskursposition in den Vordergrund gearbeitet hat, die das Glücksspiel von einer »dichten Norma-tivität« befreien wollte, für die noch die *christlich-moralische* Diskursposition eingetreten war. Im Anschluss an Illouz kann »dichte Normativität« verstan-den werden als »detaillierte Geschichten und Vorschriften, die Handlungen als gut oder schlecht, unmoralisch oder moralisch, rein oder unrein, schäd-lich oder lobenswert, tugendhaft oder gemein ausweisen; sie knüpft damit das menschliche Verhalten an kulturelle Kosmologien, kollektive große Erzäh-lungen (wie die der Erbsünde oder ursprünglichen Reinheit), die eindeutige Konzeptionen vom Guten und Bösen, Moralischen und Unmoralischen be-inhalten« (Illouz 2018: 97). Anstelle der *christlich-moralischen* Diskursposition dominierte nunmehr die *finanzpolitisch-individualistische* Diskursposition, die für eine »dünnne, prozedurale Normativität« stand. Dieses Moralverständnis verlieh »den Individuen das Recht, über den moralischen Gehalt ihrer Vor-lieben selbst zu entscheiden, und konzentriert sich auf die Regeln und Ver-fahren, die erforderlich sind, um die Achtung der seelischen und körperlichen Autonomie des Individuums zu gewährleisten« (ebd.). Vorstellungen, die sich an einer »dichten Normativität« orientieren, wie sie von den Opponenten des

Glücksspiels unter Rückgriff auf christliche Moralvorstellungen repräsentiert wurden, verloren seit den 1950er Jahren stetig an Überzeugungskraft, ohne freilich gänzlich zu verschwinden. Zugleich jedoch stellt sich die Frage, welche Form die »dünne, prozedurale Normativität« annehmen und ob sie soziale Relevanz tatsächlich für die gesamte Spielerschaft besitzen sollte. Festhalten lässt sich zunächst nur, dass sie sich noch als keineswegs vollständig entfaltet darstellte. Zwar wurde im Normalitätsdiskurs den Individuen immer nachdrücklicher ein Selbstbestimmungsrecht eingeräumt, das ihnen die Teilnahme am organisierten Glücksspiel zugestand. Die Fragen aber, ob sich aus der allgemeinen Partizipation am kommerziellen Glücksspielangebot möglicherweise die Notwendigkeit von speziellen Maßnahmen zur Sicherung der seelischen und körperlichen Autonomie der Spieler ergeben könnte (etwa in Gestalt von Präventions- und Therapieangeboten) und in welcher prozeduralen Konstellation darüber entschieden werden sollte, waren noch nicht einmal gestellt.

Zwar war das Glücksspiel in den 1960er und 1970er Jahren noch immer Gegenstand von politischen Kontroversen, doch hatte sich der Schwerpunkt dieser Auseinandersetzungen deutlich verschoben: Nicht mehr Fragen der Sünde und den Grundsätzen, die im Zentrum des christlichen Moraldiskurses standen, beherrschten den Glücksspieldiskurs. Im Rahmen der *finanzpolitisch-individualistischen* Diskursposition, die die Oberhand zu erlangen sich anschickte, dominierten nunmehr Fragen nach der zweckmäßigsten Organisation eines seriösen (legalen) Spielbetriebs, der dem »mündigen Bürger« das Ausleben seines »Spieltriebs« erlauben und dabei ausreichende finanzielle Mittel für gemeinnützige Zwecke abwerfen sollte. Die Frage nach der allgemeinen »Sozialschädlichkeit« des Glücksspiels hatte sich zu diesem Zeitpunkt anscheinend erledigt. Die von den Spielbankengegnern als bevorzugtes Gegenargument in den Vordergrund gerückten (potentiell hohen) finanziellen Verlustmöglichkeiten der Glücksspieler (und die damit einhergehenden Probleme auf der individuellen und familiären Ebene) wurden als zwar bedauerliches, aber letztlich hinzunehmendes Risiko der individuellen Freiheit betrachtet. Unter moralischen Gesichtspunkten mussten sich nur diejenigen Personen Vorhaltungen gefallen lassen, die aufgrund ihrer begrenzten finanziellen Mittel nicht nur sich, sondern auch andere schädigten. Damit stand im Einklang, dass Hinweise auf soziale Gefährdungspotentiale des kommerziellen Glücksspiels mehrheitlich kaum noch ernst genommen wurden.