

Staatsmonopol vs. Liberalisierung des Glücksspielmarktes aus kulturökonomischer Sicht

Umriss des Themas

Das Verhältnis zwischen Staatsmonopol und Liberalisierung des Marktes ist allgemeiner Natur und es ist historisch zugleich alt und bewegt. Das Wort >Liberalisierung< zeigt an, dass die strukturelle Bewegung von der Marktseite her kommt. Das Wort >Staatsmonopol< dagegen hat sprachlich etwas fest Gefügtes, fast Monumentales, auf jeden Fall Oberrigkeitliches an sich.

Der Titel meines Vortrags müsste also eigentlich umgekehrt lauten: Liberalisierung des Glücksspielmarktes vs. Staatsmonopol. Liberalisierungsanstrengungen richten sich gegen den Herrschaftsvorbehalt des Staates. Das ist historisch keine neue Erscheinung, sondern war die strukturelle Bewegung dynamischer Kräfte aus der Wirtschaft, durch die sich historisch allmählich die Marktwirtschaft heutiger Provenienz herausbildete.

Die nahe liegende Frage, mit der ich mich hier dann auch beschäftigen möchte, betrifft die Kräfte, die innerhalb der politischen Liberalisierung wirksam waren und sind, und die Grenzen, die ihr teils aus Staatsraison, teils aus anderen Vernunftgründen gesetzt werden wurden. Liberalisierung ist also ein Prozess der Grenzverschiebung zugunsten der Marktkräfte. Das wird Gegenstand des 1. Teils meiner Ausführungen sein; denn es wird in der Frage der Liberalisierung der Glücksspielmärkte um eben diese Grenzziehung gehen. Das Verhältnis zwischen beiden Kraftquellen, der Herrschaft und der Liberalität, war zu keiner Zeit eindeutig und unumstritten geblieben, sondern hat Vielfalt und Bewegung geschaffen, je nachdem, in welchem gesellschaftlichen Gebiet man sich gedanklich oder real bewegte.

Im 2. Teil geht es um eine Fokussierung auf Glücksspiele. Die hier zu diskutierende Frage lautet: Welche Eigenschaften des G l ü c k s s p i e l s können maßgeblich sein, den Kräften der Liberalisierung nachzugeben oder ihnen Einhalt zu gebieten. Insbesondere geht es um die Frage, ob Glücksspiele ein Produkt sind; denn nur der Status eines Produktes könnte es zu einem Gegenstand des Marktes machen.

Erst dieser 2. Teil wird eine Sichtweise erforderlich machen, die als kulturökonomisch bezeichnet werden kann. Sie ist ein Versuch, die Eigenschaften von Glücksspielen nicht unter rein ökonomischen, schon gar nicht unter kommerziellen Aspekten zu untersuchen, sondern das Thema weiter und zugleich tiefer greifend zu fassen. Glücksspiele sind ein kulturelles Phänomen, auch wenn einige wichtige ökonomische Aspekte dabei eine Rolle spielen. Meine Ausgangsposition als Ökonom geht jedoch weiter: Die Wirtschaft selbst ist eine spezifische Form kultureller Praxis.

Es macht zumindest in dem hier erörterten Themenzusammenhang keinen Sinn, die Wirtschaft als eine Sphäre dinglicher Operationen anzusehen, wo es um Rohstoffe, Stoffumwandlung, Arbeitskraft, Transporte und Abfallbeseitigung geht, das alles gesteuert über

das Geld. Geld ist indessen ebenfalls eine dingliche Kategorie, auch wenn wir es heute in seiner elektronischen (virtuellen) Gestalt sinnlich nicht mehr erfassen können. Wirtschaften aber ist nicht eine Frage der Technik, sondern eine Frage des Geistes, aus dem heraus sie betrieben wird, und der menschliche Geist ist nicht vorstellbar ohne das kulturelle Klima und die kulturellen Muster, in denen es lebt und auflebt.

Teil 1: Staatsmonopol vs. Liberalisierung

Das Staatsmonopol ist ein Herrschaftsvorbehalt, der seine Wurzeln im Feudalismus hat und im demokratischen Rechtsstaat die Form der rechtsstaatlich gestützten Administration im Auftrag der freien Gesellschaft angenommen hat. Der Wandel vom absoluten Herrscher, der sich über die administrativen Strukturen den Zugriff auf das Geschehen in der Gesellschaft sichert, hin zum Verfassungsstaat, der seine Handlungen vor einer legitimen und legitimierenden Öffentlichkeit rechtfertigen muss, ist gewiss fundamental.

Doch das Arsenal der Mittel, um die administrativen Aufgaben zu bewältigen, nämlich bürokratische Strukturen und Regeln, sind in methodischer und teilweise auch in substanzieller Form gleich oder sehr ähnlich geblieben. Vereinfacht ausgedrückt kann man die Notwendigkeit zentralisierter Administration damit begründen, dass der einzelne Mensch trotz seiner Vernunftbegabung und selbst bei gutem Willen nicht in der Lage ist, stets so zu handeln, dass weder er selbst noch das Ganze des sozialen Korpus Schaden nimmt, sondern erhalten, gepflegt und gestärkt wird, notfalls sogar gegen die individuellen Interessen. Im obrigkeitsstaatlichen Herrschaftsvorbehalt wird auf die realen Schwächen individueller Vernunft, welcher es nicht gelingt, in den Einzeltaten stets das Ganze der Gesellschaft mitzudenken, gesetzt und entsprechende Normstrukturen geschaffen.

Ein so hochgradiger Vernunftanspruch, der dem Einzelnen zumuten würde, stets auch im Sinne des Ganzen zu handeln, ist ein praktisch nicht einlösbares philosophisches Ideal. Er bedeutet in den meisten Fällen eine Überforderung des Einzelnen, weshalb der Staat eine wenn auch limitierte Regelungskompetenz behalten muss. Die Staatsbürokratie ist also eigentlich ein gefestigter Ausdruck des Misstrauens der Obrigkeit in die Vernunftfähigkeit und -willigkeit des Individuums, sich aus freien Stücken und aus kluger Einsicht den Notwendigkeiten der Koordinierung und Synchronisierung individuellen Handelns zu stellen.

In dieser Konstruktion liegt aber ein anderes Risiko, welches ebenfalls nach vielen historischen Erfahrungen nicht unterschätzt werden darf. Es besteht nämlich zu jeder Zeit auch das Risiko des Missbrauchs der staatlichen Zentralgewalt für ungerechtfertigte Vorteile der Mächtigen zu Lasten individueller Lebensinteressen, von denen die Freiheit eine der kostbarsten ist. Der historische Absolutismus war ebenso wie der sozialistische Absolutismus die extremste Form dieses Missbrauchs und der Einschränkung individueller Freiheit zur Selbstverantwortung.

Die Kräfte des politischen und des ökonomischen Liberalismus (beide sind nicht deckungsgleich) haben sich charakteristischerweise historisch aufgebaut und entfaltet in den Epochen des Absolutismus und haben von dort her ihren kämpferischen Elan bekommen. Liberalisierung heißt, den Fähigkeiten des Einzelnen zuzutrauen, in angemessener Weise und in weitem Rahmen frei von Zwängen seine eigenen Lebensverhältnisse gestalten zu können und aus freier Einsicht sich den Anforderungen der Allgemeinheit zu unterstellen.

Der Wille des Einzelnen wird im Liberalismus, sofern er nicht in Anarchismus, dem Gegenstück zum staatlichen Absolutismus, ausartet, nicht verabsolutiert, sondern durch die Ethik der Verantwortung für sich und das Ganze der Gesellschaft relativiert. Das freie Individuum ist kein Egoist und auch kein Egozentriker, sondern ein vernunftbegabtes und zumindest dem Streben nach vernunftwilliges Wesen. Die innere Kohärenz einer Gesellschaft als Ganzheit ist aber eine Leistung, die auf sozialer Intelligenz beruht, also beispielsweise auf bewährten kulturellen Lebensmustern und Grundwerten und einer demokratisch legitimierten Rechtsordnung. Dass dies in der Praxis oft nicht funktioniert, ist bekannt und bedarf differenzierter Untersuchung und Klärung, die ich hier nicht vorlegen kann.

Zugespitzt gesagt: Soweit die Vernunft des Einzelnen lebt und weit genug über die individuellen Belange in das Ganze des Sozialwesens hineinreicht, ist eine kontrollierende und regulierende Staatsbürokratie mitsamt ihrem Gesetzesapparat nicht notwendig. Was von selbst geschieht, muss nicht zusätzlich noch geregelt werden. Von dieser Grundposition ernähren sich die Kräfte des politischen und des ökonomischen Liberalismus. Die Politik der Liberalisierung verlangt ohne Abstiche, dass mit der individuellen Freiheit, seines eigenen Schicksals Schmied zu sein, zugleich ein hohes Maß an Mitverantwortung für das Ganze der Gemeinschaft verbunden sein muss.

Die liberale Grundhaltung ist spannungsgeladen, wie wir aus dem politischen Tagesgeschehen wissen, weil – nicht nur theoretisch, sondern ganz konkret – Selbstverantwortung nicht immer gelingt und ein Übermaß an Liberalität leicht Orientierungslosigkeit bewirken kann. Entgrenzte Liberalisierung kann auch auf dem Markt zu chaotischen Verhältnissen und Irregularitäten führen. Die jüngste Krise der internationalen Finanzmärkte ist ein klares Beispiel dafür.

Dass Chaotisierung dennoch gewöhnlich nicht geschieht, verdankt sich zwei einander zum Teil ergänzenden, aber auch widerstreitenden Kräften:

- ein das Ganze überblickender Staat kann Regeln setzen und Verhaltensmuster vorgeben und dadurch der „Verwilderung“ vorbeugen und
- eine vernunftgesteuerte liberale Praxis schafft sich ihre eigenen Strukturen, die für den Einzelnen Verlässlichkeiten bietet. Hier wachsen Strukturen durch Bewährung von unten her.

Die zweite Version entspricht den Grundhaltungen des politischen Liberalismus. Substantiell kommen dabei zwei Prinzipien zur Geltung:

- Zum einen ist individuelle Freiheit ein Grundwert an sich und in einer demokratischen Gesellschaft unabdingbar. Durch individuelle Freiheit kann ein starker Leistungswille zum Wohle des Ganzen mobilisiert werden.
- Zum zweiten ist individuelle Freiheit die Basis des ökonomischen Liberalismus, der in der Gestaltung einer auf Freiheiten beruhenden Marktwirtschaft zu Geltung kommt. Die Verschmelzung von Leistungsstreben und Gewinnstreben erzeugt einen, wie wir aus Erfahrung wissen, mächtigen Strom der Wohlstandsmehrung.

Die Wohlstandsmehrung ist nur zu haben, wenn dem Gewinninteresse der Wirtschaftssubjekte, also der Investoren und Unternehmen, ein möglichst offener Raum der Gestaltung

gelassen wird. Sie können ihrerseits ihre Absichten nicht verwirklichen ohne einen entsprechenden Beitrag zum Wohl der Gesellschaft. Diese Doppelbindung unternehmerischer Tätigkeit an einerseits das leistungsmotivierende Eigeninteresse und andererseits an dem erwünschten Wohlstandseffekt ist der Kern der Marktwirtschaft.

In den letzten etwa 200 Jahren hat die Überzeugung, dass Marktfreiheit den Wohlstand fördert, eine bislang nicht gekannte Energie der Zurückdrängung staatsmonopolistischen Herrschaftsanspruchs erzeugt, die in der Tendenz grenzenlos ist. Lässt man sie gewähren, kann sie den Staat auch dort in die Defensive drängen, wo er aus sozialen, kulturellen und gesundheitlichen Gründen Schutz aufbringen muss. Das gilt nicht nur für den individuellen Schutz, sondern auch für den Bestand der Gesellschaft, ihrem kulturellen Erbe und ihren sozialen Qualitäten.

Die Kernfrage lautet in diesem Zusammenhang: Durch welche konkreten Umstände könnte die Grenze überschritten werden zwischen überwiegenden Vorteilen individueller Marktfreiheiten als Bedingung für ein hohes Lebensniveau und den anwachsenden Nachteilen der Gefährdung anderer gesellschaftlicher Bestände und Werte? Die Antworten werden in den verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen unterschiedlich ausfallen. Sie liegen beispielsweise in der Kunst woanders als in Fragen der Gesundheit oder der Wissenschaft, und sie liegen im Sport woanders als bei Glücksspielen.

Teil 2: Die Sensibilität des Glücksspiels

Die Antwort auf die Frage, ob Glücksspiele unter der Obhut des Staates bleiben sollen oder den Kräften des Marktes überantwortet werden dürfen, muss sich an der Charakteristik des Glücksspiels orientieren. Staat und Markt sind keine Konkurrenten, sondern Antipoden mit unterschiedlichen Zwecksetzungen und Ambitionen. Es kann daher und wird auch meist zu einer Balance zwischen beiden kommen. Dann stellt sich aber nicht die Frage eines Entweder-Oder, sondern die nach der genauen Lokalisierung der Grenze.

Glücksspiele haben, wenn sie nicht bloß Gedankenspiele sind, eine technische und eine mentale Seite. Die technische Seite zeigt sich darin, dass Glücksspiele – wie überhaupt alle Spiele – bestimmter gegenständlicher Rahmenbedingungen bedürfen, so wie ein Theater eben eine Bühne und technische Ausrüstungen benötigt. Glücksspiele brauchen einen sozialen und einen dinglichen Ort, an dem sie stattfinden können, sowie bestimmter Werkzeuge und Vorrichtungen, die zusammen mit den Regeln das Spielwerk definieren.

Substanziell gehört zu den wichtigen Kernmerkmalen des Glücksspiels der Zufall des Spielergebnisses, welcher in keinem Fall berechenbar ist, sondern auf Wahrscheinlichkeiten beruht, die spielstrategisch nur minimal vom Spieler beeinflusst werden können. Glücksspiele zeichnen sich dadurch aus, dass – anders beispielweise als bei strategischen Spiel wie dem Schach – der Spielverlauf nicht oder kaum beeinflussbar ist und daher das Spielergebnis zufällig eintritt.

Das Verhältnis von Treffern zu Fehlversuchen ist dergestalt, dass ein Treffer einen relativ unwahrscheinlichen, eben ein Glücksfall darstellt, der, wenn er mit hoher Belohnung durch einen Gewinn ausgestattet ist, einen zusätzlichen Motivationsschub gibt, sich den Spielverlauf ohne wesentliche Kontrolle zu überantworten. Zufall gepaart mit Belohnung verschafft dem Spiel Spannung und emotionale Aufladung mit Hoffnung. Statistisch gesehen handelt es sich eigentlich um Pechspiele, denn die Fehlversuche sind der Normalfall.

Glück hat, wem ohne eigenes Zutun oder nur mit sehr geringfügiger Einflussnahme der Ausnahmefall begegnet, und das ist Sache des Zufalls.

Die mentale Seite des Glücksspiels umfasst zwei Komponenten: den auf den Spielverlauf konzentrierten Verstand mit dem Versuch, den Durchblick zu behalten und die eigenen Spielsetzungen kontrolliert durchzuführen (z. B. im Zahlenlotto mit System zu operieren), und die Intelligenz der Intuition, die von Hoffnung und anderen Komponenten emotionaler Energie angetrieben wird. Intuition kommt allerdings nur in dem Umfang zu Geltung als das Spiel noch Elemente der Geschicklichkeit enthält, z. B. bei Spielautomaten.

Der spielende Mensch verliert sich gewissermaßen an das Spiel, indem er seine Umfeldwahrnehmungen deutlich zurückfährt und seine ganze Aufmerksamkeit rational und emotional dem Spiel widmet. In Momenten des Spiels ist der Spieler ganz bei sich. Er ist nicht außer sich, sondern auf das Spielgeschehen konzentriert. Er ist in solchen Augenblicken ein einsames Wesen, welches in seiner inneren Spielwelt lebt wie Leibnizens Monade. Dies ist der Normalfall des spielenden Menschen, und Friedrich Schiller hat bei seiner Idee, dass der Mensch nur da ganz Mensch ist, wo er spielt, gewiss an diesen „Normalfall“ gedacht, wohl nicht an jenen, der sein eigenes Dasein oder Lebens aufs Spiel setzt und den Ruin riskiert.

Ein Spieler, der mental und emotional in ein Spiel eintaucht, ist sich normalerweise dessen bewusst, dass das Spiel kein Ersatz für das Leben ist, sondern nur eine vorübergehende Sublimierung, dass das ein zeitliches Ende hat und haben muss und nur eine vorübergehende Phase sein kann, die vielleicht eine psychische Entlastungsfunktion bietet (Entspannung) oder als ein Spiel für kreative Eingebungen genutzt wird. Am Ende eines Spiels kehrt der Spieler normalerweise wieder in die Erfordernisse des Lebensalltags zurück.

Einen solchen Normalfall unterstellt, kann die Frage, ob der Staat eine Bewachungs- und Schutz Aufgabe wahrnehmen soll oder ob die Organisation der Bedingungen und Vorkehrungen für Glücksspiele in privatwirtschaftliche Hände gelegt werden kann, kurz gefasst wie folgt beantwortet werden:

Das Glücksspiel ist ein Freiraum individueller Betätigung, der materiell und rechtlich abgesichert werden muss, so wie auch jeder Markt bestimmter Rahmenregelungen und Infrastrukturbedingungen bedarf. Diese Sicherungsaufgabe wird in den meisten Fällen beim Staat bzw. beim Gesetzgeber bleiben müssen.

Die Bereitstellung der materiellen Organisation dagegen ist eine typische Managementaufgabe, für die die Prinzipien der Wirtschaftlichkeit gelten. Es wird nicht zu bestreiten sein, dass hier die Liberalisierung im Prinzip so weit gehen kann, dass dem Staat lediglich die Schutz Aufgabe bleibt.

Dieser Normalfall ist aber, wie wir bei einem Blick in die Wirklichkeit leicht feststellen können, zwar vorherrschend, aber doch von einer beachtlichen Zahl an irregulären Fällen begleitet. Ich muss mich hier sehr kurz fassen und ohne weitere Erläuterungen auf den Punkt kommen: Das subjektive Erlebnis der Spielspannung in Verbindung mit einem enthemmten Gewinntrieb kann dazu führen, dass einem Spieler das vom Verstand gesteuerte Aussteigen aus einem Spiel nicht gelingt und sich stattdessen eine unwiderstehliche Wiederhollust emotional einnistet, die mit der Zeit zu einer krankhaften Sucht werden kann.

Der Übergang von bloßer Spielleidenschaft zur Spielsucht mit teilweise verheerenden Folgen für die Betroffenen und ihre soziale Umgebung ist fließend und von Fall zu Fall sehr verschieden. Gerade wegen dieser Unbestimmtheit stellt sich die grundsätzliche Frage, welche erweiterten staatlichen Sicherungs- und Schutzmaßnahmen greifen müssen, um einerseits solche Situationen zu verhindern, aber andererseits die Freiheit des Spielens als wertvolle gesellschaftliche Betätigung nicht zu erwürgen.

Glücksspiele sind ein gesellschaftlicher Bereich von hoher Sensibilität, weil er schwer einschätzbare Gefährdungen in Richtung Sucht oder Verlust der Kompetenz der Selbstkontrolle mit sich bringt, während andererseits eine spielfeindliche Gesellschaft sich ihrer Potenziale kreativer Leistungsfähigkeit in der Wirtschaft, den Wissenschaften, den Künsten und der Politik begeben würde. Eine Gesellschaft ohne Spiel ist eine tote Gesellschaft.

Die Frage, ob private Investoren mit kommerziellen Ambitionen geeignet sind, Glücksspiele zu betreiben und zugleich das notwendige Maß an Verantwortung gegenüber möglichen Spielexzessen zu übernehmen, hängt von zwei entscheidenden Kriterien ab:

- Von der Verantwortung des Betreibers gegenüber gefährdenden Spielsituation und gefährdeten Spielern und
- Von der Produkteigenschaft des Glücksspiels, denn nur als ein definierbares Produkt kann das Glücksspiel überhaupt zum Objekt des Marktes werden.

Hinsichtlich der Verantwortung eines privatwirtschaftlichen Betreibers kommt ein problematisches Moment auf, welches der kommerziellen Wirtschaft per se innewohnt und zu einem brisanten Faktor werden kann. Das Interesse an der Gewinnerzielung wird nämlich zu einer Triebfeder, dem Umfang an profitablen Glücksspielen durch Werbung und andere Motivationsinstrumente anzutreiben. Auf diese Weise kann es zu einer kontraproduktiven Situation kommen, wenn durch persuasive Werbung die ohnehin gegebene Spielneigung von Menschen über ein erträgliches Maß ausgedehnt wird.

Ein kommerzieller Betreiber wird im Zweifelsfall nicht zu Gunsten eines gefährdeten Spielers eingreifen, sondern Vieles aus falsch verstandener ökonomischer Liberalität durchgehen lassen, beispielsweise die fällige Alterskontrolle beim Betreten eines Spielraumes nachlässig zu handhaben, so dass Jugendliche in einem zu frühen Alter in den Sog von Spielen geraten. Es ergibt eine eigenartige Lage durch die Tatsache, dass das Geschehen auf einem Markt – das wird beim täglichen Börsengeschehen besonders deutlich – vom Typus her ein Glücksspiel mit beschränkten strategischen Einflussmöglichkeiten darstellt.

Der Markt ist im Grunde ein hochkomplexes Spielkasino vom Typus des Spielens in deterministischem Chaos. Jeder Spieler hat für sich einen durchdachten, also rationalen Plan. Aber kein weiß vom anderen, was er wirklich im Schilde führt und wann er mit welche Aktionen auf den Plan tritt. Diese (keineswegs ungewöhnliche, sondern in der ökonomischen Spieltheorie schon seit langem bearbeitete) Kennzeichnung des Marktes hat nun zur Folge, dass ein kommerzieller Investor, der selber ein Spieler ist und als Marktspieler unter Umständen sogar Hab und Gut aufs Spiel setzt, also beispielsweise als Spekulant selber süchtig werden kann, in jeder Hinsicht ungeeignet ist, die individuelle und soziale Verantwortung für Glücksspieler zu übernehmen und in akuten Fällen einzugreifen.

Hinsichtlich der Produkteigenschaft von Glücksspielen ist anzuführen, dass ein Glücksspiel ein sozialer Vorgang ist, bei dem es nicht auf ein fertiges Ergebnis ankommt, son-

dern auf das Erlebnis des Verlaufs. Nur was ein gezielt gefertigtes Resultat eines geplanten Produktionsprozesses vorgelegt werden kann, ist für den Markt geeignet. Niemand kann ein Glücksspiel mit genau beschreibbaren Eigenschaften ankündigen und vermarkten, denn in den meisten Fällen wäre es ein Pechspiel. Ähnlich wie eine Theatervorführung, ein Konzert oder ein Fußballspiel ist auch das Glücksspiel ein gesellschaftliches oder geselliges Ereignis, das sich nicht vermarkten lässt.

Die Logik dieser beiden Argumente allein legt schon nahe, von einer Privatisierung von Glücksspielen abzuraten. Das betrifft nun lediglich die Charakteristik des Glücksspiels selbst. Mit Blick auf die Errichtung und Unterhalten von sozialen Orten und technischen Ausstattungen, in denen Glücksspiele stattfinden können, sieht die Lage etwas anderes aus. Hier sind Managementqualitäten gefragt, allerdings weniger im Erfindungsreichtum, um den Umsatz anzukurbeln, als in der Geschicklichkeit, die Administration des Spielortes nach den Kriterien der Wirtschaftlichkeit zu organisieren.

Es bleibt also immer die kritische Problematik, dass entweder die Freiheit zu beliebiger Expansion eines solchen Geschäftes begrenzt werden muss, so wie beispielsweise auch Rechtsanwälten massive Eigenwerbung untersagt ist. Es kann nicht sein, dass man Menschen zu überreden trachtet, Gesetzesübertretungen zu begehen, damit man als Anwalt tätig werden kann. Oder es muss vom Betreiber ein sehr hohes Maß an Verantwortungsethik abverlangt werden, durch das im Grunde die Logik der kommerziellen Gewinnmaximierung durchbrochen wird.

Das Beispiel des Lottospiels zeigt darüber hinaus noch eine weitere Problematik, die noch einmal die Spannung zwischen Staatsmonopol und Liberalisierung deutlich macht. Es geht um Geld, und beim Geld hört der Spaß bekanntlich auf. Das Lottospiel, genauer: das Zahlenlotto ist auf drei Ebenen in die Sphäre des Geldes eingebunden: Der je Ausspielung von den Spielern eingezahlte Spieleinsatz teilt sich insgesamt auf in

1. Die Spielsumme, welche zur geregelten Auszahlung an die Gewinner gelangt.
2. Die Spielsteuer, die je Bundesland in den Landeshaushalt fließt und dort nach geltendem Recht gemeinnützigen Verwendungen zugeführt wird.
3. Ein bestimmter Einbehalt, durch den die administrativen Kosten des Spielbetriebs gedeckt werden

Grob gerechnet: nur etwa die Hälfte der Spieleinsätze wird ausgeschüttet, weitere 40 % werden als Spielsteuer an den Staat abgeführt und die verbleibenden etwa 10 % dienen zur Deckung der administrativen Kosten des Spielbetriebs.

Um einen Vergleich zwischen Staatsmonopol und Privatwirtschaft in Sachen Glücksspiel anzustellen, muss man sich auf die administrativen Kosten beschränken, denn die Ausschüttungssumme ebenso wie der Umfang der Spielsteuer müssen als Vergleichsbasis unberührt bleiben. Die Vorstellung, die Spielsteuer auszusetzen und überwiegend in die Ausschüttungsquoten zu bringen, ist in der Tat verschiedentlich diskutiert worden. Abgesehen davon, dass das Moment der Aufhebung des Spieltriebs mit all den möglichen Gefährdungen eine immense Steigerung erführe, wäre das aber ein fiskalisches Thema mit unabsehbaren Folgen. Jeder Schnitt in den Umfang des Steueraufkommens schwächt entweder die Regelungskräfte des Staats zugunsten von sozialem Ausgleich, aber auch

zur Förderung von Kultur, Sport und Wissenschaften, oder müsste an anderer Stelle die Steuern erhöhen, was ebenfalls unerwünschte Konsequenzen haben kann.

Die administrativen Aufwendungen sind nun ebenfalls keine freie Masse, denn es müssen, egal ob der Staat oder private Investoren die Betreiber sind, die spieltechnischen Einrichtungen unterhalten werden und Personal muss zur Verfügung stehen. Damit reduziert sich die Diskussion auf die Frage, ob ein privatwirtschaftlicher Spielbetrieb tatsächlich mit deutlich weniger Kosten auskäme als ein Staatsbetrieb. Geschicktes Management könnte dann einen entsprechenden Gewinn rechtfertigen.

Es spricht zwar eine Menge dafür, dass der Staatsbetrieb weniger mit der Managementkunst vertraut ist als ein privatwirtschaftlicher Betrieb. Die Marge dürfte aber relativ gering sein. Es stellt sich also letztlich die Frage, welche Investoren sich finden könnten, um ihr Kapital in eine Marginalie einzusetzen. Diejenigen, die die Liberalisierung des Glücksspielmarktes verfolgen, haben höchst wahrscheinlich etwas anderes im Sinn als lediglich das technisch-organisatorische Management des Glücksspielbetriebs.

Wenn auch einige Tatbestände gegen einer Kommerzialisierung oder Privatisierung von Glücksspielen spricht, wobei ich hier die sehr unterschiedlichen Charakteristiken von Glücksspielen nicht in Erwägung ziehen konnte, muss andererseits auch darauf hingewiesen werden, dass die Staatsbürokratie keineswegs ein perfektes System ohne Makel und Schwächen darstellt. Der in jüngster Zeit zu Recht gegeißelten Einkommensgier von manchen Chefetagen in der Wirtschaft steht sowohl eine gewisse Selbstbedienungsmentalität und Ignoranz als auch eine zuweilen erschreckende Leichtfertigkeit im Umgang mit Steuergeldern im Staatsapparat gegenüber.

Aus meiner persönlichen Sicht – und ich hoffe, ich habe das argumentativ einigermaßen verständlich machen können – ist ein reines Staatsmonopol nicht weniger riskant als ein vollständig liberalisierter Markt. Maßgeblich ist letztlich das Interesse der Gesellschaft als dem eigentlichen Souverän an der Erhaltung und Pflege vitaler Spielmöglichkeiten. Dieses Interesse ist in beiden Extremen, dem Staatsmonopol und dem liberalisierten Markt nicht in allen Fällen gut aufgehoben.

Denkbar wäre ab die Einrichtung öffentlicher Stiftungen als Rechtsform zum Betreiben von besonders gefährdenden Glücksspielen. In einer öffentlichen Stiftung können durch Satzung die ständig neu zu durchdenkende Balance zwischen Schutzfunktion mit Interventionsmöglichkeiten einerseits und privatwirtschaftliche Managementkunst andererseits gesichert wird. Ein Stiftungsrat könnte aus Mitgliedern integrierter Interessenvertreter der Gesellschaft bestehen, denn ganz ohne Aufsicht wird man Glücksspielmärkte wohl nicht lassen können.

Literaturhinweise:

Die hier in geraffter Form entwickelten Überlegungen finden sich in folgenden Abhandlungen etwas ausführlicher:

Peter Bendixen: Unternehmerische Verantwortung – Die historische Dimension einer zukunftsweisenden Wirtschaftsethik. Münster/Berlin/London/Zürich/Wien (LIT Verlag) 2009.

Peter Bendixen: Die Unsichtbare Hand, die Freiheit und der Markt – Das weite Feld ökonomischen Denkens. Münster/Berlin/London/Zürich/Wien (LIT Verlag). Im Druck, voraussichtlich Dezember 2009.