

Der Konflikt zwischen staatlicher Obhut und dem freien Markt bei Glücksspielen

von Peter Bendixen und Harald Mattfeldt

1. Einleitung

Für die Privatisierung staatlicher Leistungsbereiche sprechen in manchen Fällen wirtschaftliche, zuweilen auch nicht-wirtschaftliche Gründe. Gegen solche Lösungen sprechen vor allem in sensiblen Bereichen oft inhaltliche Gründe, denen gegenüber die wirtschaftlichen nicht zugkräftig sind. Ein solcher Bereich ist das staatliche Lotteriewesen oder allgemein: die Glücksspiele.

Seit einigen Jahren und mit zunehmender Tendenz wird – vor allem von ökonomischer Seite – mit Vehemenz die Entstaatlichung oder Privatisierung des deutschen Lotto-Toto-Blocks betrieben.¹ Die Begründungen, die dafür herangezogen werden, sind jedoch zumeist nicht überzeugend. Sie sind nicht weit entfernt von dem Gedanken, private Steuereintreiber zur Entlastung der Finanzämter (wieder, denn das wäre ja nicht neu) einzuführen. Ein Anachronismus, ja, aber nicht undenkbar.

Gegen die Privatisierung des staatlichen Lotteriewesens sprechen sowohl inhaltliche als auch ökonomische Gründe. Inhaltliche beziehen sich auf die kulturellen Besonderheiten von Glücksspielen, die nicht einfach übergangen werden dürfen. Ökonomische beziehen sich auf die Unmaßgeblichkeit der (in aller Regel herangezogenen) neoklassischen Argumentationskette, die ihrerseits zwar (noch) kein Anachronismus ist, aber speziell bei solchen Fragen wie der Privatisierung des staatlichen Lotteriewesens die substanzielle Kraftlosigkeit ihrer Argumentationen zu erkennen gibt.

2. Markt als Spiel und Glücksspiele im Markt

Man sagt, der Markt gedeihe am besten im freien *Spiel* von Angebot und Nachfrage. Ist der Markt selbst ein Spiel oder betreibt eins, womöglich vergleichbar einem Glücksspiel? Die Antwort ist nicht eindeutig. Ob ein Produzent seine Waren am Markt absetzen kann, scheint manchmal Glückssache zu sein. Doch der Schein trügt. In der Wirtschaft geht es um ernste und häufig existentielle Dinge, um die auf dem Markt gerungen wird und die dem Zwang der Marktgesetzmäßigkeiten unterliegen. Das hat nur äußerlich etwas mit einem Spiel zu tun.

Damit der Markt die ihm von der Theorie nachgesagten einzel- und gesamtwirtschaftlichen Zielsetzungen erfüllen kann, bedarf es einer über das Vertragsrecht hinausgehenden Regulierung. Gilt dies auch für den Fall der Übertragung von Glücksspielveranstaltungen in private Hände? Die Diskussion um diese Frage kommt nicht um die Beantwortung der folgenden Aspekte herum: *Woher kommt das Bedürfnis zu spielen und welches ist die kulturelle Substanz, der gesellschaftliche Sinn und Nutzen oder das individuelle Risiko von Glücksspielen?* Ökonomisch geht es um die Frage, um was für eine Art von Produkt es sich beim Glücksspiel handelt.

¹ Vgl. Bahrtdt, Hubertus: Staat und Glücksspiel in Deutschland – Überlegungen zum staatlichen Monopol. Schriftenreihe des Instituts der deutschen Wirtschaft, Bd. 7. Köln 2004 sowie die dort angeführte Literatur. Zugespielt in dieser Richtung auch: Adams, Michael und Tolkemitt, Till: Das staatliche Lotteriewesen – Eine wirtschaftswissenschaftliche und rechtspolitische Analyse des Deutschen Toto-Lotto-Blocks. In: Zeitschrift für Rechtspolitik. Heft 11, Jg. 2001, S. 511 – 518

3. Die Kultur des Spielens

Der spielende Mensch, der >Homo ludens<, scheint das absolute Gegenstück des >Homo oeconomicus< zu sein. Beide sind Sinnbilder jeweils eines isoliert hervorgehobenen Charakteristikums von Individuen, die ihrerseits etwas Ganzes (Unteilbares = Individuum) darstellen. Schließen sich das Rationale des Homo Oeconomicus und das Spielerische des Homo Ludens aus oder ergänzen sie sich?

Im Römischen Kaiserreich gehörte es zu den gängigen politischen Kalkülen, das Volk mit „panem et circenses“ in Laune und zugleich vom Drängen nach Mitwirkung in der Politik abzuhalten. Julius Caesar hatte damit begonnen und neue finanzielle Maßstäbe in diesem Zusammenhang gesetzt. Der sonst so sparsame Augustus hatte sich gerühmt „Dreimal habe ich Gladiatorenkämpfe in meinem Namen veranstaltet und fünfmal im Namen meiner Söhne und Enkel“² und alle Kaiser nach ihm waren in diese Methode der Ablenkung des Plebs vom Aufbegehren gefolgt bis über Nero hinaus. Die Spiele waren „gewürzt“ mit zum Teil grenzenloser Grausamkeit gegenüber Sklaven, Christen und Gefangenen. So kann man Menschen daran hindern, sich unliebsamen Zielen zuzuwenden.

Es liegt uns fern, einen Vergleich zwischen „panem et circenses“ und den staatlichen Lotterien zu ziehen, weder was die politischen Ziele noch was die Inhalte angeht. Dennoch stellt sich die Frage, was es mit den öffentlichen erlaubten oder geförderten Glücksspielen auf sich hat. Zu unterscheiden ist zunächst der nur passiv Beiwohnende vom aktiven Spieler. Der Zuschauer lässt sich vom Geschehen faszinieren, das vorgeführte Spiel „spielt“ mit seiner Empathie, mit den psychischen Kräften der Identifikation, dem Als-ob des tatkräftig Mitwirkenden und folglich Mitleidenden oder Mitjubelnden, ähnlich wie im Theater. Das aktive Spieler dagegen, auch der Glücksspieler, ist mit Leidenschaft selbst involviert.

Die Fähigkeit zur Empathie, die Fähigkeit, sich in die Lage anderer oder in fremde Zustände hineinzudenken und hineinzufühlen, ist die Grundlage demokratischer Mitwirkung des Bürgers. Sie fördert solidarische Empfindungen und damit Gesellschaftsfähigkeit ebenso wie ästhetische Empfindungen; sie macht empfänglich für Musik, Theater, Dichtung, Malerei, Tanz, Film und all die anderen Künste – und wir sollten die Wirkungskräfte der Werbung nicht vergessen. Homo ludens darf daher nicht eng begriffen werden als das Aktivsein im Spielen, als die Momente des (kindlichen) Einübens des Ernstfalls, als die Momente der Flucht aus den Bedrängnissen des Alltags, als Momente des Gewahrwerdens des subjektiven Selbst im Spiel (wie Friedrich Schiller es sah³). Sich seiner selbst als ein mitgehendes, leidensfähiges Subjekt innezuwerden, ist eine erweiterte Form des geistigen Dabeiseins in einer dem profanen Alltags entrückten Welt des Spielens, die der Rolle des Zuschauers (im Theater, vor dem Fernseher, beim Lesen, beim Musikhören) gemäß ist und ihre Wirkung nicht verfehlt.

Zu den wesentlichen Merkmalen des Spielens gehören die Bewegung (auch die emotionale Bewegung, die sich bis zur Ergriffenheit steigern kann) und häufig die Ungerichtetheit (in der zugleich die Spannung über den auf der Kippe stehenden

² Vgl. Grant, Michael: Rom – Portrait einer Weltkultur. Kindlers Kulturgeschichte Europas. Bd. 4. München 1983, S. 144.

³ Friedrich von Schiller in: Über die ästhetische Erziehung des Menschen: „Der Mensch spielt nur, wo er in voller Bedeutung des Wortes Mensch ist, und er ist nur da ganz Mensch, wo er spielt.“ Vgl. im Übrigen Huizinga, Johan: Homo Ludens – Versuch einer Bestimmung des Spielelementes der Kultur, 3. Aufl. Köln. o.J.; Tiedemann, Paul: Über den Sinn des Lebens – Die perspektivische Lebensform. Darmstadt 1993, S. 255 ff.

Ausgang des Spiels liegt).⁴ Der spielende Mensch erfährt sich selbst als „In-der-Welt-Sein“⁵: „Im Spiel kommt des Menschen Selbst zur Erscheinung...“, das Spezifische der Situation des Spielens liegt in dem Momentum, dass der Mensch dabei „gerade nicht bewusst das Ziel seiner Selbstdarstellung“⁶ verfolgt. Er ist hier nicht der rational Kalkulierende, nicht das seiner selbst und seiner Ziele bewusste Ich. Er richtet seine Aufmerksamkeit nicht allein auf sich selbst, sondern ganz auf das Spiel. Es ist – wie H.-G. Gadamer sagt – ein Sichausgeben an die Spielaufgabe.⁷

Wir betonen diese Aspekte des Spielens aus einem Grund, der sich auf den Anspruch der neoklassischen Ökonomie bezieht, ein auf alle Lebenslagen zutreffendes Modell der rationalen Wahl zu sein und eben auch Entscheidungen im Zusammenhang mit Glücksspielen erklären und entsprechende politische Rahmenbedingungen gestalten zu können. Fasst man, wie allgemein üblich, Rationalität als eine kulturell gewachsene⁸ und durch individuelle Bildung wirksam werdende, anstrengende Form der Selbstkontrolle, die man braucht, um das Leben meistern zu können, dann sind Momente des Spielens zugleich Momente der Grenzüberschreitung, der Erfahrung von Freiheit von den Zwängen der Rationalität. In diesen Momenten ist der Mensch zugleich höchst gefährdet, „aus der Rolle zu fallen“ und für einige Augenblicke über die vernünftigen Grenzen der Selbstbeherrschung hinauszugehen.

Die von uns hervorgehobenen Spielmerkmale der Bewegung und der Ungerichtetheit treffen auf Glücksspiele ohne begriffliche Verkrümmungen zu, wengleich die Akzente nur wenig auf physischer Bewegung als vielmehr auf beobachtender Teilnahme an den Spielvorgängen (etwa der Ziehung der Lottozahlen) liegen, während die Faszination am Spielverlauf durch die Spannung des Spielausgangs (das Erscheinen einer bestimmten Zahl) erzeugt wird, eine Spannung, die im Glücksspiel durch die (wenn auch unter Wahrscheinlichkeitsgesichtspunkten eher geringen) Aussichten auf einen Anteil an der Ausschüttung im Trefferfall enorm gesteigert wird. Das Merkmal der Ungerichtetheit, der Unbestimmbarkeit des Spielausgangs bedeutet für den Spieler die Überantwortung an eine von ihm nicht steuerbare Schicksalsmacht, die ihm quasi das rationale Denken abnimmt.

Angesichts der Gefährdung des Menschen in Momenten des Spielens⁹ stellt sich die Frage, ob das notwendige Zurückgeleiten in vernunftbestimmte Lebenslagen eine Aufgabe ist, die man bedenkenlos dem privatwirtschaftlichen Kalkül und dem „Spiel“ der Marktkräfte überlassen sollte. Ob dies und unter welchen Bedingungen denkbar ist, um das Spielerische, in unserem Thema das Glücksspiel, der Obhut des Staates zu entwinden, hängt in hohem Maße davon ab, welche ethischen Qualitäten das neoklassische Modell zu bieten hat. Ist das neoklassische Modell geeignet, menschliche Lebensbereiche zu erklären und zu gestalten, die außerhalb der Sphäre der Rationalität

⁴ Vgl. Tiedemann, Paul, a.a.O., S. 266 f. Weitere Spielmerkmale nach Tiedemann sind: Fülle, das Spielobjekt, die pathische Haltung (Ergriffenheit, von uns mit Empathie bezeichnet), Spielregeln, Spielort und Spielzeit.

⁵ Martin Heidegger in: Sein und Zeit (16. Aufl. Tübingen 1986, S. 86), zit. b. Tiedemann, Paul, a.a.O., S. 266.

⁶ Tiedemann, a.a.O., S. 270.

⁷ Tiedemann, a.a.O., S. 270.

⁸ Wir verweisen hier insbesondere auf die Schriften von Norbert Elias: Über den Prozess der Zivilisation. Erster Band: Wandlungen des Verhaltens in den weltlichen Oberschichten des Abendlandes. 6. Aufl. Frankfurt/M. 1978; Zweiter Band: Wandlungen der Gesellschaft – Entwurf zu einer Theorie der Zivilisation. 6. Aufl. Frankfurt/. 1979.

⁹ Arthur Schopenhauer würde selbstverständlich einwenden, dass der Mensch, bedrängt durch seine Rationalität, erst da ganz Mensch sein kann, wo er seinem aus dem Leiblichen kommenden Willen freien Lauf geben kann. Vgl. Malter, Rudolf: Der eine Gedanke – Hinführung zur Philosophie Arthur Schopenhauers. Darmstadt 1988.

angesiedelt sind, zumal es Zweifel an der ökonomischen Rationalitätskonzeption gibt? Die Antwort ist eindeutig: nein.

3. Die Neoklassik als Urteils- und Bewertungsgrund

3.1. Vorbemerkungen

Im gesamten Konfliktfeld zwischen Staatszuständigkeit und Marktmechanismen betreten Ökonomen das Diskussionsforum mit dem meist unausgesprochenen Anspruch auf Erstrangigkeit. Die Ökonomie neoklassischer „Spielart“ setzt demnach letztgültige Maßstäbe. In der sachlich gut nachvollziehbaren Abhandlung von Hubertus Bahr¹⁰ heißt es: „In Anbetracht der großen staatlichen Einflussnahme auf das Glücksspielwesen stellt sich die Frage nach einer ökonomischen Rechtfertigung für die Aktivitäten.“¹¹ Der Satz verrät die Unbekümmertheit eines Ökonomen, für den die Frage des Ranges ökonomischer Argumente im Bündel anderer Rechtfertigungsgründe für staatliches Handeln schon keine Rolle mehr spielt. Verfassungsrechtliche, sozialstaatliche, ethische oder Wohlfahrtsziele scheinen dazu da zu sein, die vom vordringenden ökonomischen Rationalismus übrig gelassenen, historisch schrumpfenden gesellschaftlichen Restbezirke möglichst so zu regeln, dass sich kein Aufruhr formiert.

An gleicher Stelle findet sich ein ähnlich decouvrierender Satz: „So ist zu prüfen, ob sich aus den Guteseigenschaften bestimmte Probleme ergeben, die durch lenkende Maßnahmen korrigiert werden müssen“. Es wird gar nicht erst gefragt, ob es sich überhaupt um ein Gut handelt, wenn gespielt wird. Das wird unterstellt, um dann nur noch untersuchen zu müssen, ob problematische Eigenschaften vorliegen oder nicht. Ohne nähere Begründung wird an anderer Stelle¹² das Lotto als das wichtigste „Produkt“ des Deutschen Lotto-Totoblocks deklariert, ohne sich Gedanken zu machen, wie dieses Produkt und unter welchen Bedingungen produziert wird.

Die Schrift von Hubertus Bahr¹³ ist neben der noch zu behandelnden von Michael Adams und Till Tolkemitt eine der wenigen, die ihre Herkunft aus der neoklassischen Begründungsplattform deutlich erkennen lassen. Das wichtigste Erkennungsmerkmal der Neoklassiker ist die Annahme, dass Marktteilnehmer grundsätzlich und durchschlagend rational handeln. „Während normalerweise von mehr oder weniger rational handelnden Individuen ausgegangen wird, die auf Märkten bestimmte Produkte anbieten oder nachfragen, wird im Bereich der Glücksspielgüter die Rationalität der Nachfrage grundsätzlich in Zweifel gezogen oder gar vollständig verneint.“¹³ Für Neoklassiker scheint es demnach gar nicht vorstellbar, dass es vernünftige Gründe für eine Kultur des Spielens *außerhalb* der im übrigen viel zu eng gefassten ökonomischen Rationalität geben kann und dass es gute Gründe geben könnte, die Gefährdungen des Menschen in Momenten des Auslebens seiner Spielleidenschaften einer gesellschaftlichen oder staatlichen, jedenfalls nicht marktförmigen Obhut zu unterstellen. Wer sagt denn, dass in der Praxis des Marktgeschehens immer alles ohne Lug und Trug und stets mit hohem Verantwortungsbewusstsein abgeht? Könnte es nicht auch sein, dass Menschen bei ihren kommerziellen Aktionen im Eifer ihrer Jagd nach Gewinnchancen gefährdet sind, ihrer Leidenschaft für das große Geld freien Lauf zu lassen, also ungezügelt zu handeln?

¹⁰ Vgl. Bahr¹⁰, a.a.O.

¹¹ Vgl. Bahr¹¹, S. 19.

¹² Vgl. Bahr¹², S. 11.

¹³ Bahr¹³, S. 20.

3.2. Die methodologische Herkunft der neoklassischen Ökonomie

Die Vorherrschaft der Neoklassik als Urteils- und Gestaltungsplattform erstreckt sich auf zwei Gebiete: Sie dominiert das wissenschaftliche Denken und Arbeiten innerhalb der Ökonomie und sie beherrscht den politischen Argumentationsraum außerhalb der Wirtschaft, sobald Fragen der Beanspruchung materieller Ressourcen auf den Plan treten. Der Einfluss der Neoklassik beruht zu einem wesentlichen Teil auf der logischen Stringenz dieser Denkrichtung als gedankliches System. Die Dominanz der Neoklassik im politischen Raum, und zwar nicht nur in der staatlichen Wirtschaftspolitik, sondern auch in der Bildungspolitik, der Sozialpolitik, der Kulturpolitik, der Wissenschaftspolitik und der Außenpolitik beruht auf dem von ihr gepflegten Gestus der Unangreifbarkeit durch für unwiderlegbar gehaltene Berufung auf das rationale ökonomische Denken, dessen Vernunft als gegeben und unhintergebar vorausgesetzt wird.¹⁴

Die folgenden Darlegungen gehen, aus Anlass einiger brisant gewordener aktueller politischer Folgen dieses Denkens, von der These aus, dass die methodologischen Grundlagen der Neoklassik auf äußerst schwachem Boden ruhen. Es sind Konstruktionsmängel an der Basis, die ihren Ursprung in Fehleinschätzungen der wesentlichen Eigenschaften der Wirtschaft oder genauer: des individuellen Wirtschaftens und seiner gesamtwirtschaftlichen Aggregate haben. Eine dieser Fehleinschätzungen ist auf eine unangemessene Verkürzung der Philosophie Adam Smiths zurückzuführen. Die neoklassische Sicht und Handhabung der ökonomischen Rationalität lässt sich als eine Art Renaissance des radikalen Rationalismus Nicolò Machiavellis und des Rigorismus Thomas Hobbes' (im „Leviathan“) unter den Bedingungen einer offenen Gesellschaft verstehen.¹⁵ Der Radikalismus der ökonomischen Neoklassik steht dem Purismus und Antimoralismus der beiden genannten Philosophen in nichts nach.

Die Neoklassik der nach-smithschen Ära mit ihrer Verwurzelung in einer die mathematische Beweisführung als höchste Form des Erkenntnisstrebens und mit ihrer kompromisslos rationalen Suche nach absoluten Wahrheiten ist aus einer Reihe von methodischen Gründen unverzichtbar, quasi ein notwendiges Experiment des theoretischen Konstruierens. Indessen kann das ökonomische Denken dabei nicht stehen bleiben. Philosophisch ist die Neoklassik, in deren Geist immer noch der klassische, bürgerlich-liberale Kampf gegen die Geisteshaltung und Herrschaftspraxis des feudalistischen Absolutismus steckt, die Verabsolutierung der individuellen, nicht einmal mehr durch Ethik gemäßigten Freiheit. Diesen geistigen Antrieb und seine Zielrichtung hat die Neoklassik nicht ablegen können. Sie teilt damit gewissermaßen das Drama von Befreiungsbewegungen, die ihren Erfolg oft nicht ausleben können, weil sie ihren Kampfgeist und Durchsetzungsimpetus gegen einen einst realen Gegner, im Fall der neuzeitlichen Ökonomie die überkommenen feudalistischen Verhältnisse, nicht ablegen und in ihre Praxis nicht die Weisheit und den Weitblick einer menschenfreundlichen, ethisch geadelten Politik einmünden lassen konnten.

Unsere Kritik der neoklassischen Ökonomie hat nicht zum Ziel, das ganze Gebäude zum Einsturz zu bringen, sondern lediglich die Geltungsbeschränkungen als absoluter Urteils- und Bewertungsmaßstab in wirtschaftlichen Entscheidungen

¹⁴ Vgl. zur Kritik dieser Haltung Ulrich, Peter: Der entzauberte Markt – Eine wirtschaftsethische Orientierung. Freiburg/Basel/Wien 2002, S. 33 ff.; ders.: Integrierte Wirtschaftsethik – Grundlagen einer lebensdienlichen Ökonomie. 3. Aufl. Bern/Stuttgart/Wien 2001.

¹⁵ Vgl. Bendixen, Peter: Das verengte Weltbild der Ökonomie – Zeitgemäß wirtschaften durch kulturelle Kompetenz. Darmstadt 2003, S. 37 ff. Ders.: Der Traum vom Wohlstand der Nationen – Eine Kritik der ökonomischen Vernunft. Wien 2005.

herauszuarbeiten. Die beschränkte Geltung dieses Denkstils hat allerdings zur Folge, dass Zweifel an der Sinnfälligkeit neoklassischer Theorien und Modelle insbesondere hinsichtlich der Radikalität ihrer Rationalitätskonzeption aufkommen. In der seit langem schwelenden und immer wieder Zündstoff liefernden Debatte um die Zweckmäßigkeit staatlicher Leistungsfelder aus einem überindividuellen ethischen Regelungsbedarf heraus, z.B. soziale Gerechtigkeit, Achtung der Menschenwürde, Respekt vor der Schöpfung, Schutz vor Willkür und Aggression usw., erweist sich dieses unreflektierte Rechtfertigungsdefizit neoklassischer Positionen als eine Quelle gesellschaftlicher Spannungen und Krisenpotentiale höchsten Grades.

Im Folgenden sollen die Zweifel an der pragmatischen Geltung der neoklassischen Ökonomie stärker untermauert und der Versuch einer anderen Zuordnung von essenziellen Eigenschaften der Wirtschaft oder des Wirtschaftens unternommen werden. Abgeleitet daraus geht es im Weiteren um die politischen Folgen des neoklassischen Denkens, speziell um das Thema „Privatisierung staatlicher Leistungsfelder“.

3.3. Zur methodologischen Kritik der Neoklassik

Die politischen Folgen von Maßnahmen, die sich auf die Urteils- und Bewertungsplattform der ökonomischen Neoklassik berufen, entstehen zu einem erheblichen Teil durch den bollwerkartigen Verschluss des neoklassischen Denkens gegenüber Vernunftgründen, die sich nicht oder nur mühsam mit den monetären Mechanismen des Marktes vertragen. Erschwerend kommt hinzu, dass das zweifellos hohe Gut eines freien, funktionsfähigen Marktes zum Teil bedenkenlos auf reale Situationen und Verhältnisse übertragen wird, die dafür nicht geeignet sind oder sich nur mit erheblichen ethischen Bedenken dafür herrichten lassen, z.B. bestimmte Konstellationen in Ländern mit anderen gesellschaftlichen und kulturellen Traditionen als der abendländische Westen.

Ein markantes Beispiel für die neoklassische Art von problematischer Argumentation bietet der Beitrag von Michael Adams und Till Tolkemitt: „Das staatliche Lotteriewesen“, in welchem zu Gunsten einer privatwirtschaftlichen Organisation insbesondere des deutschen Lotto- und Totoblocks plädiert wird.¹⁶ Im Vorspann des Aufsatzes findet sich ein geradezu klassischer Satz: „Das Grundproblem des deutschen Lotteriewesens besteht in einem mehrfachen Marktversagen“¹⁷. Der Satz hat ungefähr die gleiche Qualität wie dieser: Das Grundproblem neoklassischer Argumentation besteht in einem mehrfachen Methodenversagen. Unannehmbar ist in beiden Fällen die Vorfestlegung und damit die Immunisierung von keineswegs verabsolutierbaren Urteilsgrundlagen, im einen die Unhinterfragbarkeit des Marktes, im anderen die Maßstäblichkeit des Methodischen. Die unreflektiert und undifferenziert in einem weichenstellenden Vorspann der Abhandlung eingeführte Geltung des Marktes als Richter über alle Lebenslagen gilt auch unter vielen Ökonomen als umstritten.¹⁸ Solche Selbstverständlichkeit ist wissenschaftsmethodisch fragwürdig.

¹⁶ Vgl. Adams, Michael und Tolkemitt, Till, a.a.O.

¹⁷ Adams/Tolkemitt, S. 511. Marktversagen kann bedeuten, dass die Sache, um die es geht, zwar ein wechselseitiges Austauschverhältnis konstituiert, dass aber die Sachzwänge und normativen Bedingungen es nicht zulassen, daraus einen Markt nach neoklassischem Muster zu machen. Es kann auch bedeuten, dass zwar die Form eines Marktes anzunehmen ist, dass in diesen aber unzulässigerweise interveniert wird, so dass er im Sinne der ökonomischen Rationalität verfälschte Ergebnisse zeitigt. Dem zitierten Aufsatz dürfte dem Argumentationsverlauf nach die zweite Version zu Grunde liegen.

¹⁸ Erinnert sei beispielsweise an Joseph E. Stiglitz, der für seine wissenschaftlichen Leistungen 1998 den H. C. Rechtenwald-Preis für Nationalökonomie und 2001 den Nobelpreis für Ökonomie erhielt. Vgl. aus

Der auch unter Ökonomen breit akzeptierte Kritische Rationalismus Karl R. Poppers¹⁹, dem hier ansonsten nicht uneingeschränkt gefolgt wird, geht prinzipiell davon aus, dass eine für wahr genommene Aussage stets nur eine *vorläufige* Wahrheit sein kann, selbst dann, wenn alle Welt diese Überzeugung teilt. Dieser aus Weisheit und wissenschaftlicher Redlichkeit geborenen Haltung können wir uns anschließen. Indessen teilen wir nicht die Auffassung, dass der freie (entfesselte) Markt eine passende Urteilsplattform für jegliche Art politischer Entscheidungen sein kann, *wenn er allein das Sagen hat*. Das eigenartige Resultat wäre dann, dass der Absolutismus des neoklassischen Marktes nichts als das Gegenstück zum absolutistischen Despotismus der Feudalzeit ist, gegen den einst Smith und andere ankämpften. Der Markt ist zweifellos eine zentrale Kategorie der Ökonomie, nicht nur der Neoklassik. Seine Maßgeblichkeit für eine über Generationen ausdifferenzierte, auf dem methodologischen Individualismus²⁰ und der festen Überzeugung der Geltung einer spezifischen Form der Rationalität beruhende Theorielinie wie die Neoklassik kann nicht ernsthaft bestritten werden. In Frage gestellt wird nicht der Markt als reale Erscheinung, sondern das neoklassische Denken über den Markt als fiktive Konstruktion.

Unzweifelhaft ist auch die innere Logik dieses Denksystems und seine mathematische Eleganz. Doch kann dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass der neoklassische Markt-begriff eine ähnlich eigenartige Nähe oder Ferne zum realen Leben hat wie die Logik des Schachspiels zum historischen Kampfgetümmel zweier Kriegsparteien. Das Gedankengebäude der Neoklassik steht auf einem ungesicherten Boden, und das keineswegs nur wegen der Fixierung auf die seltsame Figur des Homo oeconomicus. Zu den über die Neoklassik allerdings hinausreichenden Grundüberzeugungen der Ökonomie gehören einige der Wirtschaft als essenziell zugeschriebene Eigenschaften, die hier nicht lückenlos ausgebreitet und kritisch befragt werden können. Wir beschränken uns auf einige Kernpunkte, die ausreichen sollten, das Denkmal der Unfehlbarkeit des absoluten Marktes ins Wanken zu bringen. Wir konzentrieren unsere Argumentation auf die folgenden Punkte:

- Das Prinzip des methodologischen Individualismus.

jüngerer Zeit: Stiglitz, Joseph A.: Die Schatten der Globalisierung. Berlin 2002; ders.: Die Roaring Nineties. Berlin 2004. Vgl. auch ältere Ökonomen wie Alexander Rüstow: Das Versagen des Wirtschaftsliberalismus. (Neuauf.) mit einem Kommentar und Ergänzungen von Frank Maier-Rigaud und Gerhard Maier-Rigaud: Das neoliberale Projekt. Marburg 2001. Eine differenzierte Sicht des Marktes findet sich auch bei Peter Ulrich: Der entzauberte Markt – Eine wirtschaftsethische Orientierung. Vgl. auch ders: Integrative Wirtschaftsethik – Grundlagen einer lebensdienlichen Ökonomie. 3. Aufl. Bern 2001. Kritisch auch ausführlich Frank und Gerhard Maier-Rigaud: Das neoliberale Projekt. In: Alexander Rüstow: Das Versagen des Wirtschaftsliberalismus, a.a.O., S. 202 – 306.

¹⁹ Vgl. Popper, Karl R.: Logik der Forschung. Neuauf. Tübingen 2002.

²⁰ Der methodologische Individualismus ist das zentrale Axiom mikroökonomischen Denkens. Auch er ist eine Fiktion, die unter den sich ändernden Verhältnissen der wirtschaftlichen Wirklichkeit merkwürdig einsam dasteht und nicht so recht passen will. Man kann natürlich kollektive Handlungs-subjekte rein wie Konzerne, Interessenverbände, globale Netzwerke und ganze Staaten methodologisch oder modelltheoretisch so behandeln, als wären sie Individuen, da sie von einem tyrannischen Subjekt alleinverantwortlich beherrscht werden. Eine geradezu absurde Vorstellung, Nutzenfunktionen und Grenznutzenanalysen an rivalisierenden Staaten zu untersuchen, die mit Hilfe von Zöllen, Subventionen, Steuervorteilen und anderen Gunstformen um ansiedlungswillige Industrien wetteifern. Ein viel gravierenderes Problem ist die Tatsache, dass Individuen als gesellschaftliche Subjekte essenziell durch Kommunikation mit ihrer Außenwelt konstituiert werden. Ihre inneren neuronalen Repräsentationen ebenso wie ihre Gehirnarchitektur spiegeln ihre Erfahrungen und Registrierungen in ihrer vitalen Umwelt wider. Vgl. Singer, Wolf: Der Beobachter im Gehirn – Essays zur Hirnforschung. Frankfurt/M. 2001, S. 112 ff.

- Die Grundüberzeugung, dass Wirtschaften im Kern im vernünftigen Umgang mit knappen Ressourcen zu tun hat.
- Die verkürzte Sicht der dinglichen Orientierung der ökonomischen Theorie.
- Die ungeklärte Berufung auf den philosophischen und psychologischen Begriff der Rationalität.

Der *methodologische Individualismus* ist eine Erkenntnisregel, die sich hauptsächlich an makroökonomische Untersuchungen wendet und die Unverzichtbarkeit mikroökonomischer Analysen und Erklärungsmuster einfordert. Diese Regel ergibt sich aus der Tatsache, dass aggregierte Daten zur Beschreibung gesamtwirtschaftlicher Erscheinungen prinzipiell auf individuelles Handeln in der Wirtschaft zurückzuführen sein müssen. Mit dieser Erkenntnisregel wird der Tatsache entsprochen, dass Märkte ein Medium der Re-gulierung von singulären Tauschvorgängen sind, ausgeführt von einzelnen Wirtschaftssubjekten (Individuen, einzelne Institutionen). Dennoch ist der methodologische Individualismus keinesfalls eine heimliche Brücke zur historischen Realität, sondern ein ab- straktes Verfahren der Dekomposition von Wirklichkeit in eine Als-ob-Vorstellung, eine Art Elementarisierung beschriebener Vorgänge auf ihr kleinstes denkbare Agens, das in reiner Form als >Homo oeconomicus< in Erscheinung tritt. Dieser für theoretische Studienzwecke in konstruierten Modellen durchaus legitime, wenn auch leicht verspielte, methodische „Trick“ verliert rasch seine Unschuld und wird zum Problem, sobald der >Homo oeconomicus< oder eigentlich die berechneten Ergebnisse seiner rationalen Kalküle uninterpretiert auf reale, etwa wirtschaftspolitische Konstellationen, übertragen wird. Ein womöglich angedachter Rückbildungsprozess vom >Homo economicus< zu einem leibhaftigen Wesen, welches mit Entscheidungslagen der Wirklichkeit fertig werden muss, hat so wenig Aussicht auf Erfolg wie der Versuch, einen Toten ins Leben zurückzuholen. Das bedeutet, dass Bewertungen realer Situationen durch Rückgriff auf neoklassische Urteilssysteme und Verallgemeinerungen daraus mit der größten Zurückhaltung zu begegnen ist.

Zu den am meisten verbreiteten Lehrbuchweisheiten der Ökonomie, Volkswirtschaftslehre ebenso wie Betriebswirtschaftslehre, gehört die Behauptung, *Wirtschaften sei die Kunst des sparsamen Umgangs mit knappen Ressourcen*. Legt man an diese allgemeine Aussage die Messlatte des methodologischen Individualismus an, so kommt man zu etwas merkwürdigen Resultaten. Wirtschaftssubjekte pflegen – wie schon Adam Smith wusste – ihre individuellen Interessen zu verfolgen. Ihre Rationalität ist im Falle des einzelnen Geschäftsmanns das planvolle Streben nach möglichst hohem Gewinn; im Falle des Privatmenschen (Konsumenten) das Streben nach möglichst hohem Nutzen. In beiden Fällen kommt die Kunst des sparsamen (ergiebigem) Umgangs mit knappen Ressourcen nur in der Logik des Nachdenkens über die Verwendung der *eigenen* Mittel zum Tragen, nicht aber irgendeine höherwertige, überindividuelle Vernunft angesichts begrenzter natürlicher Ressourcen und der Stiftung einer vitalen Gesellschaftskultur. Die Aggregation des Eigennutzes ergibt eine Raubtierwirtschaft, wie sie Thomas Hobbes in seinem leviathanischen Modell überwinden wollte. Mit anderen Worten: Der aggregierte Eigennutz aller gibt ein Bild ab, dem vermutlich selbst die „unsichtbare Hand des Marktes“ nicht beikommen kann. So war das von Adam Smith und seiner Ethik des Einfühlungsvermögens²¹ sicher nicht gedacht.

²¹ Vgl. Smith, Adam: Theorie der ethischen Gefühle. Neuauflage der von W. Eckstein herausgegebenen deutschen Ausgabe von 1925. Hamburg 2004. Im Mittelpunkt der Smithschen Moralphilosophie steht der Begriff der Sympathie als einer Menschen verbindenden ethischen Kraft. Viele Kommentatoren, insbesondere Generationen von Ökonomen haben darin einen Widerspruch zu Smiths Wirtschaftstheorie

Die eng damit zusammenhängende Frage nach der Realität von Knappheit fördert ähnlich merkwürdige Resultate zu Tage. Wenn das Wirtschaften verstanden wird als ergiebiger *Umgang* mit knappen Mitteln, so ist damit indirekt gesagt, dass Knappheitslagen durch Aktivität, also die Kunst des gelungenen Wirtschaftens, im Prinzip überwindbar sind. Das aber kontrastiert deutlich mit der Erkenntnis der absoluten Endlichkeit von physischen Ressourcen der Natur. Wie kann dieses Problem gelöst werden? Hilfe bietet zunächst die Erkenntnis, dass nur knapp sein kann, was begehrt wird. Knappheit ist folglich keine Eigenschaft physischer Objekte, sondern eine anthropogene Erscheinung, und die Logik der Nutzenmaximierung bestätigt folgerichtig, dass derjenige, der aus dem kalkulierten Umgang mit Knappheitslagen seinen Verdienst bezieht, ein Interesse an der Pflege von Knappheit haben wird. Da er die Endlichkeit physischer Ressourcen nicht erweitern kann, wird er sein Augenmerk auf die Seite der Begehrlichkeiten richten. Und das ist exakt das, was wir seit langem täglich erleben: Es breitet sich eine immer raffiniertere Kunst der Überredung von Konsumenten statt, sich der Unersättlichkeit ihrer Gelüste hinzugeben. Der Markt ist schon lange nicht mehr der Ort der optimalen Allokation von Produktionsfaktoren, der rationalen Verteilung von Gütern oder der Beseitigung von Mangellagen, sondern ein Medium zur Publikation von Traumfabriken, Harlekinaden und Trugbildern.

Neoklassiker haben sich mit der Vernunft des sparsamen Umgangs mit Dingen, die nur begrenzt zur Verfügung stehen, eine Ausstrahlung von Rationalität geschaffen, aus der heraus Vieles als vernünftig geglaubt wird, weil Rationalität aus der Tradition des wissenschaftlichen Idealismus heraus als das Höchste der Erkenntnis gilt. Nur hat die ökonomische Rationalität mit dieser Tradition so gut wie nichts zu tun. Das Bild, das die Ökonomie im Allgemeinen, die ökonomische Klassik und Neoklassik im Besonderen von der Wirtschaft zeichnet, leidet unter einem eigenartigen blinden Fleck. Ausgerechnet an der Stelle, an der das Essenzielle im Wirtschaften ans Licht gebracht werden müsste, wird durch die auffällig *dingliche Sicht* der ökonomischen Theorie eine eher sekundäre Eigenschaft betont. Die Hervorhebung behindert den Blick darauf, dass alles, was in der Wirtschaft geschieht, seinen Ursprung und Antrieb im Kopf von Menschen hat, dass es *menschlicher Wille* und *menschliche Schaffens- oder Gestaltungskräfte* sind, die im Denken zu Entwürfen (Bildern, Plänen, Mustern, Blaupausen usw.) gelangen und von dort aus die notwendigen Antriebe zu konkretem Gestalten (Produktion) verschaffen. Am Anfang allen menschlichen Tuns steht, wie schon Kant verbreitete und Georg Picht wieder aufgriff²², der *geistige Entwurf*. Dieser ist der Ursprung des Wirtschaftens, und diese Gestaltarbeit des wirtschaftenden Menschen müsste eigentlich im Zentrum aller ökonomischen Theorien stehen.

Der Ursprung des seit Generationen theoretischer Arbeit an und in der Ökonomie gefestigten dinglichen Denkens liegt vermutlich bei Adam Smith, der als die

sehen wollen, die bekanntlich vom Prinzip des individuellen Eigennutzes ausgeht und dem Markt die Fähigkeit zuspricht, deren Ausfälle in Richtung schädlichen Egoismus' konkurrenztechnisch zügeln zu können. Bei genauem Hinschauen oder besser Nachlesen stellt sich heraus, dass es sich keinesfalls um einen Widerspruch handelt. Es geht nämlich um die erstaunliche Fähigkeit des Menschen, sich einfühlend in die Lage anderer versetzen zu können. Smith hätte vielleicht besser von Empathie sprechen sollen. In der Übersetzung von Walter Eckstein, a.a.O., S. 5 heißt es: „Mag man den Menschen für noch so egoistisch halten, es liegen doch offenbar gewisse Prinzipien in seiner Natur, die ihn dazu bestimmen, an dem Schicksal anderer Anteil zu nehmen, und die ihm selbst die Glückseligkeit dieser anderen zum Bedürfnis machen, obgleich er keinen anderen Vorteil daraus zieht als das Vergnügen, Zeuge davon zu sein.“

²² Vgl. Picht, Georg: Die Kunst des Denkens. In: ders.: Wahrheit – Vernunft – Verantwortung. Philosophische Studien. 2. Aufl. Stuttgart 1996, S. 427 – 434, hier S. 431: „Jedes Werk, das der Mensch zu vollbringen vermag, wird möglich nur durch einen vorgängigen Entwurf. Das Entwerfen ist das ursprüngliche Vermögen, welchen den Menschen befähigt zu produzieren und zu planen, sich Häuser zu bauen, Städte zu gründen und jene künstliche Welt zu erzeugen, die ihm da Leben inmitten seiner feindlichen Natur erst möglich macht.“

wichtigsten Teilbereiche oder Faktoren, die an den Wirtschaftsprozessen beteiligt sind, den Dreiklang von „Boden“, „Arbeit“ und „Kapital“ ausgemacht hat, eine Metaphorik, die nach ihm ungebrochen weitergedient hat und sich in der Neoklassik mit der mathematischen Exaktheit der Ermittlung der optimalen Kombination oder Allokation dieser Produktionsfaktoren verbunden hat. Gerade dann, wenn man sich auf Rationalität als wissenschaftliche ebenso wie pragmatische Orientierung beruft, ist ein Denkansatz, der dem reinen Empirismus (à la Francis Bacon) sehr nahe kommt und in Frontstellung zum Rationalismus des philosophischen Idealismus steht, ein viel zu kurzer Horizont unter Ausschluss des assoziativen, schöpferischen, entwerfenden Denkens.²³

Bei genauerem Hinsehen fällt auf, dass es in den Dispositionen, die den Wirtschaftenden ebenso wie den Theoretiker der Ökonomie interessieren, nicht wirklich um die Physis geht, sondern allenfalls um deren Ergiebigkeit im Produktionsprozess und dies auch nur, soweit sich das in Geld bewerten und umsetzen lässt. Das eigentlich Bewegende in der Wirtschaft ist nicht das Geld als Medium der Marktregulation, sondern das methodische Ergreifen von Chancen, es zu bekommen, und der Mensch, der sich als Wirtschaftender darauf professionell einlässt, wird alle seine Geisteskräfte darauf richten, im organisierten Tauschwege Leistungen gegen Geld anzubieten. Real ist Geld zwar eine dingliche (Stellvertreter-) Kategorie (eine auf werttragende Objekte bezogene Wertabstraktion), aber das Geld wird in vielen theoretischen Zusammenhängen und Modellen als reiner Regulator der Tauschvorgänge am Markt deklariert, während seine Funktion als Machtbildner und Sühnemittel, z.B. bei Geldstrafen oder als Opfergabe zur Beruhigung des schlechten Gewissens, beiseite geschoben wird oder Soziologen wie Georg Simmel überlassen wird.²⁴

Über das Geld erreicht man gedanklich den Produktionsfaktor „Kapital“ und über diesen die sozialen Handlungssubjekte, die Kapital einsetzen und mit ihrer Erfindungsgabe vermehren wollen. Die dem modernen, neuzeitlichen Wirtschaften immanente Neigung zur Geldvermehrung hat zur Folge, dass die darin involvierten Handlungssubjekte geradezu elektrisiert reagieren, wenn irgendwo Geldbesitzer, private oder öffentliche, erkennen lassen, dass sie sich zur Befriedigung ihrer Bedürfnisse oder ihres schlechten Gewissens (siehe Ablasshandel) gern ihres Geldbesitzes entledigen, wenigstens zum Teil. Das Triebhafte dieser gelegentlich bis zum persönlichen Ruin getriebenen Neigung kommt beim Zocken, Pokern und Glücksspielen besonders deutlich zum Ausdruck.

Wenn nun solche leicht manipulierbaren Bedürfnisse um der Kapitalvermehrung willen auch noch künstlich angeheizt werden dürfen, was bei der von Adams/Tolkemitt ins Auge gefassten Kommerzialisierung des Lotteriewesens zum Tragen käme, entsteht ein ethisches Problem. Dieses wird im neoklassischen Denkschema niemals zum Thema, weil es außerhalb des Blickhorizontes liegt. Der auf diesem Denken beruhende Vorschlag, den Staat als Betreiber des Lotto-Toto-Blocks in Deutschland zu verdrängen, ist ein gefährliches, moralwidriges Manöver. Der Vorschlag zehrt von dem (problematischen) Image der ökonomischen Rationalität als unbeugsame und unhintergehbare mentale Obrigkeit und lässt den Eindruck entstehen, ein privater

²³ Streng genommen müsste hier zweigleisig gefahren werden, denn es geht auf der einen Seite um wissenschaftliche Rationalität (die natürlich nicht gern der ökonomischen Rationalität unterworfen werden möchte) und um pragmatische Rationalität, die in konkreten wirtschaftlichen Entscheidungslagen als Norm (!) gelten soll.

²⁴ Vgl. Simmel, Georg: Philosophie des Geldes. Frankfurt/M. (Neuausgabe) 2003. Das Geld als abstrakte Dingkategorie hat die gleichen Funktionen wie unter feudalistischen Verhältnissen der Besitz von Grund und Boden als konkrete Dingkategorie. Es ist sehr bedenklich, diesen sozialen Zusammenhang aus dem ökonomischen Denken zu verbannen. Verteilungsprobleme sind stets auch Machtverteilungsprobleme und tangieren die Ethik der Gerechtigkeit. Eine besonders delikate Form von „Opfergaben“ sind maßlose Entschädigungen für zurücktretende Topmanager.

Betreiber würde es billiger machen.²⁵ Besonders gefährlich ist das Argument, private Betreiber von Lotto-Gesellschaften würden wirtschaftlicher arbeiten und deshalb die Ausschüttungsquote erhöhen können. Wirtschaftlichkeit kann sich ja nur auf Fragen der Faktorkombination erstrecken, ganz sicher nicht auf die Frage der Ausschüttungsquote. Diese hat nichts mit (neoklassischer) Ökonomie zu tun.

Die Faktorkombination unterliegt dem ökonomischen Rationalprinzip insofern, als es um die bestmögliche Lösung für den Kapitaleinsatz geht. Hier ist Rationalität – anders als wissenschaftlich-methodische Rationalität - ein ziemlich irdisch-profanes Prinzip, ein Maßstab des Entscheidungsverhaltens und damit eine konkrete Norm. Die Problematik der ökonomischen Rationalität liegt auf zwei verschiedenen Ebenen:

1. Sie hinterlässt Erklärungsbedarf hinsichtlich des Charakters der Knappheit an Mitteln (Erscheinungsart, Ursachen, wirtschaftliche Bedeutung) und hinsichtlich der Tugend der Sparsamkeit (Begründung, normativer Bedingungsrahmen, Extensität). Sparsamkeit kann pragmatisch nicht absolut gelten, denn das hieße, vorhandene Mittel überhaupt nicht zu verausgaben (Sparsamkeit muss etwas anderes sein als Geiz).
2. Die ökonomische Rationalität ist eine Auswahllogik im *Binnenverhältnis* einer Zweck-Mittel-Relation, nicht dagegen eine Bestimmungslogik der Zwecke selbst. Sie muss folglich davon ausgehen, dass die Zweckbestimmung in einem vorgelagerten Handlungszusammenhang bereits erfolgt ist, und zwar mit externen, im menschlichen Wollen angesiedelten Begründungen.

Entscheidend für die Charakterisierung von Wirtschaftstätigkeit ist der Ideenreichtum, der das praktische und in der Produktion dann physische Handeln zum Erfolg leitet. Die Ideen und Umsetzungsprojektionen bestimmen, was im Wirtschaften geschieht. Daraus folgt, dass ökonomische Rationalität ein nachrangiges Prinzip ist, welches als Konstituente einer ganzen Wissenschaft viel zu dürftig und zudem methodologisch problematisch ist, zumal das Postulat der Sparsamkeit im Umgang mit knappen Mitteln oder der Vermeidung von Verschwendung kein auf Wirtschaftsvorgänge beschränktes Anliegen ist, wie man regelmäßig den Berichten der Rechnungshöfe entnehmen kann. Andere Versuche der Bestimmung des Gegenstandes der Ökonomie, nämlich eine allgemeine Theorie der rationalen Wahl zu sein, entgeht ebenfalls nicht den Bedenken, sachlich dünn und methodologisch nicht eingrenzbar zu sein. Eine solche Theorie hängt in der Luft, denn sie hat keine reale Entsprechungen. Es gibt keine *nur* rationalen Entscheidungen.

Unsere Kritik der Neoklassik in Sachen ökonomischer Rationalität bedeutet keinesfalls eine Absage an *wissenschaftliche* Rationalität als notwendiger Status des Geistes oder als Zustand konzentrierter, kontrollierter Aufmerksamkeit bei der Erkenntnis von gesetzesförmig wirkenden Kräften hinter den realen Erscheinungen. Wissenschaftliche Rationalität im Bereich der Erforschung der Wirtschaft würde, um

²⁵ Wir beziehen uns hier auf eine Passage der Argumentation von Adams und Tolkemitt, in der vor allem die Neigung der leitenden Kreise des deutschen Lottoblocks kritisiert wird, angeblich nicht nachvollziehbare Ausgaben zu bewilligen und sich in teuren Hotels zu Konferenzen zu versammeln. Die Frage ist wohl erlaubt, ob denn private Betreiber auf Reisen und andere „unsachgemäße“ Ausgaben zu Lasten der Ausschüttungen im Zweifel verzichten würden. Dieses Argument von Adams und Tolkemitt ist schwach. Vgl. Adams/Tolkemitt, a.a.O., S. 514/15 sowie dort die Fußnote 32: „Der verdeckte Gewinnverbrauch durch die Unternehmensverwaltungen (des Toto-Lotto-Blocks, PB/HM) drückt sich aus in marktwidrig überhöhten Gehältern, luxuriösen Büros, angenehmen Arbeitszeiten und vorzüglichen Ruhestandsregelungen, einem noblen Fuhrpark sowie in einer regen und global ausgerichteten ‚Dienstreisetätigkeit‘“.

dies an einem Beispiel zu demonstrieren, von der These ausgehen müssen, dass nicht die Waren, die man in den Regalen der Geschäfte liegen und sich selber anpreisen sieht, die Produkte sind, sondern die von den Herstellern intentional entwickelten Gestaltideen, von denen die Objekte in den Regalen jeweils nur konkrete, singuläre Exemplare sind. Eine entsprechende ökonomische Analyse der Warenwelt müsste dann als eine Ideenexegese mit kulturellem Hintergrund angelegt werden, und sie hätte eher Ähnlichkeit mit >Cultural Studies< als mit mathematischen Modellen der optimalen Faktorkombination.

3.4. Erste Zwischenbemerkung: Was ist ein Produkt?

Im Zusammenhang mit den Vermarktungskonzepten über Lotterien (aber nicht nur hier) kursieren teils artifizielle, teils skurrile Vorstellungen über den Produktcharakter der angebotenen Spielteilnahme. Dies ist ein grundlegendes Problem, denn ohne ein definierbares Produkt gibt es weder einen Preis noch einen Markt. Hier kommt insbesondere die bereits angeführte Unterscheidung ins Spiel zwischen einer abstrakten Produkt- oder Gestaltidee und den dinglichen Exemplaren, wie sie etwa in Displays besichtigt werden können. Ein Blick in die Praxis könnte tagtäglich die Bedeutung des Verhältnisses zwischen Gestaltidee (die sich beispielsweise in der Werbung findet) und dinglichem Einzelobjekt (welches sich vielleicht gar nicht mit den Erwartungen des Käufers deckt und dessen Unbehagen auslöst) erhellen. Das ökonomisch relevante, weil Wertungen auslösende Objekt ist die Gestalt, selbst dann, wenn bei einem Spontankauf nur ein singuläres Objekt zum Kauf vorgelegt wird.

Große theoretische Probleme scheint der Umstand zu bereiten, dass bei so genannten Dienstleistungen²⁶ das Verhältnis zwischen Erzeuger und Abnehmer nicht über einen Gegenstand „dingfest“ gemacht werden kann. Wer sich seiner Sache beim Autokauf nicht sicher ist, macht vor der Entscheidung eine Probefahrt. Wer sich beim Besuch eines Konzertes nicht sicher ist, kann nicht probeweise teilnehmen und sich danach entscheiden zu bleiben oder wieder zu gehen. Bei Dienstleistungen besteht folglich ein spezifischer Typus von Ungewissheit darüber, welches die tatsächliche Leistung sein wird, für die erworben wird. Auf Seiten der Anbieter besteht deshalb eine überragende Notwendigkeit der nachhaltigen Schaffung einer prägnanten, verlässlichen Reputation, d. h. qualitativ hochwertiger, publikumswirksam kommunizierbarer Gestalten oder Leistungsideen.

Es gibt nun Produkte oder besser: Dienste, für die aus inhaltlichen Gründen nur sehr schwer eine den Käufern hohe Gewissheit und Befriedigung gebende, vorseilende Reputation gewährleistet werden kann. Das ist zum Beispiel der Fall, wenn jemand eine Eintrittskarte für ein Fußballspiel erwirbt, dessen Ausgang von Natur aus ungewiss sein *muss*. Ebenso kann ein Konzertbesucher enttäuscht sein oder ein Ratsuchender sich in die Irre geführt fühlen. Der Anbieter kann keinerlei Zusicherungen in dieser Richtung geben, also keine Entsprechung zu dem zusagen, was bei dinglichen Erzeugnisse eine Garantie oder eine justiziable Eigenschaft genannt zu werden pflegt. Es liegt, wie die Erfahrung lehrt, ein besonderer Reiz in der Teilnahme an einem Spiel mit ungewissem Ausgang, der zu einem meist berechenbaren

²⁶ Nicht alle so genannten Dienstleistungen sind Dienste, die direkt von Person zu Person geleistet werden. Diese bedürfen keines dinglichen Mediums, z. B. ein geldwerter Ratschlag. Handel dagegen ist keine Dienstleistung, sondern eine Leistung an Sachen. Sähe man das anders, dann wären alle Leistungen der Wirtschaft Dienstleistungen. Das entspräche dann dem verbreiteten Verständnis von Wirtschaft als Dienst an der Gesellschaft. Die offiziellen Statistiken gehen indessen von einer anderen Klassifikation aus.

Wahrscheinlichkeitsquotienten auch positiv für den Teilnehmer ausgehen kann. Nach aller Erfahrung wird die Teilnahme an einem Glücksspiel nicht errechnet, ist also kein rationaler Wahlakt zwischen verschiedenen Spielalternativen mit unterschiedlichen Wahrscheinlichkeiten, z.B. Lotterie, Lotto oder Toto, sondern ein subjektives Nachgeben eines (psychologisch vermutlich komplizierten, weil über längere Lebenszeiten verinnerlichten) Reizmechanismus *unterhalb* der rationalen Selbstkontrolle, also dort, wo der Mensch ganz Mensch sein kann, indem er eben spielt (Schiller).

Es ist grundsätzlich problematisch, hier von Irrationalität zu sprechen, weil emotionale Zustände zur Vitalität der menschlichen Existenz gehören und im sozialen Zusammenleben durch Kultur geformt werden. Kultur ist die Existenzweise des Menschen, und die darin liegenden kreativen Kräfte, auf die ja Rationalisten letztlich selber größten Wert legen, gilt es nicht zu unterdrücken, sondern zu gestalten. Spielen hat konstruktive Bedeutung in der Bildung und in der permanenten Aktivierung von Kultur. Das gilt auch für Glücksspiele. Wenn hier staatliche Obhut vorgesehen wird, dann sind Glücksspiele (ebenso wie Fasnachtspiele, Festspiele, Olympische Spiele und viele andere Kulturpraktiken auch) eigentlich eine Sache der Kulturpolitik, nicht der Wirtschaftspolitik, wohin es diejenigen gern schieben möchten, die im Glücksspiel ein Produkt sehen.

Die Vorstellung, es handle sich beim Glücksspiel um ein Produkt von der Art des „Verkaufs von Hoffnung“²⁷ ist nicht nur psychologisch schief, sondern sachlich absurd und unehrlich. Ein Spieler hat vielleicht die Hoffnung auf Gewinn, aber die muss man ihm nicht verkaufen. Der Verkäufer weiß aus Erfahrung und vielleicht Wahrscheinlichkeitsberechnung, dass die Gewinnaussichten unverhältnismäßig gering sind. Wenn überhaupt, dann könnte er allenfalls „Gewinn *und* Verlust“ oder „Hoffnung *und* Enttäuschung“ anbieten und müsste dies auch wettbewerbsrechtlich tun, da er genau um diese „Qualitäten“ weiß. Auch die Ausrede, man verkaufe nur die Berechtigung zur Teilnahme, zieht nicht. Anders als bei der Eintrittskarte für ein Museum, welche das Recht auf aktive Betrachtung der Exponate gewährt, ist die Teilnahme an einem Glücksspiel an die Zahlung des *Einsatzgeldes* (und nicht nur einer Gebühr) gebunden und ist damit *Teil des Spieles selbst*. Eben deshalb liegen ja spezifische Gefährdungsmomente durch überreizte Leidenschaften beim Glücksspiel vor, Leidenschaften, die nicht durch einmalige Teilnahme, sondern durch die Regelmäßigkeit der Wiederholung in kurzen Abständen zu einer dauerhaften Schwäche führen können. Wenn es sich nicht um ein Produkt handelt, um das es hier geht, dann kann es auch keinen Markt geben, der hier etwas zu regulieren hätte. Um das zu entscheiden, bedarf es einer weiteren Zwischenbemerkung.

3.5. Zweite Zwischenbemerkung: Wertungen, Gefährdungen und Ethik

Wem diese Argumentation nicht genügt, weil sie zu sehr an der Oberfläche der Wahrnehmung von Produktgestalten verläuft und die Wertungen zu substantiell auf der Grundlage komplexer individueller Lebensentwürfe gesehen werden, der wird erst recht Einlassungen zurückweisen, die die Ebene der subjektiven Wertlehre, wie sie gerade eben noch und rein formal von neoklassischen Ökonomen angenommen wird, weit ins Reich der Psychologie überschreiten. Dies, obwohl Wirtschaften nahezu permanent aus Wertungen besteht, die zumindest in der Praxis substantiell verstanden werden müssen.

²⁷ Adams/Tolkemitt, S. 513.

Wertungsvorgänge verweisen auf subjektive, wertbildende Erregungszustände (des limbischen Systems unseres Gehirns²⁸), die zur kombinierten kognitiven und emotionalen Beurteilung von Situationen und zur Auswahl unter konkurrierenden Sinneswahrnehmungen lebensnotwendig sind. *Wertungen sind daher Verstandesleistungen des Gehirns auf der Grundlage von erregbaren Reaktionsmustern.* Es gibt keine (rationalen) Entscheidungen ohne Wertungen. Werte auf eine abstrakte Ebene zu heben und formal als unspezifizierte Präferenzen auszugeben, ist eine theoretische Möglichkeit, aber keine pragmatische Lösung. In die subjektiven Wertungen gehen, auch dies ist unvermeidlich, die individuelle Moral ebenso wie die verinnerlichten gesellschaftlichen Verhaltensnormen ein. Angepasste Menschen binden sich stärker an die Ethik der Gesellschaft, unangepasste, nach Neuem drängende oder spielerisch veranlagte Menschen richten sich stärker an sich selbst aus; sie suchen im Spiel sich selbst zu erfahren.

Die Wirtschaftspraxis ist in die Sphäre moralischer Wertorientierungen eingeflochten und kann sich weder auf Produzenten- noch auf Konsumentenseite aus dieser Lage herauswinden. Die Wertungen, die ein Kaufinteressent einem angebotenen Objekt oder Dienst entgegenbringt und die ihn schließlich zum Kauf animieren, spielen sich essenziell auf der konkreten Ebene der Entscheidungsfindung ab. Man kann sich natürlich auf den Standpunkt stellen, dass jeder Mensch die Freiheit hat, sich in Kenntnis der Umstände, auf die er sich als Käufer einlässt, zu entscheiden, Risiken einzugehen, auch solche, die sein persönliches Lebensschicksal tangieren, wie das beispielsweise bei Extremsportarten der Fall ist. Es gibt aber theoretisch wie praktisch gute Gründe, in einigen Risikobereichen staatlicherseits regulierend einzugreifen, nicht nur weil es darum geht, Gefahren für Leib und Leben der Betroffenen abzuwehren, sondern letztlich auch, um Kosten, die von der Allgemeinheit zu tragen wären, zu mindern.²⁹

Die Fürsorge- und Vorsorgepflichten des Staaten haben präventiven, kurativen, moderierenden oder alimentierenden Charakter und dienen der Erhaltung der gesellschaftlichen Stabilität und Wohlfahrtsentfaltung. Man kann und muss über die Ethik des Staatshandelns im Einzelnen streiten, und die politischen Parteien und Verbände tun dies im Rahmen der demokratischen Verfassung. Es kann in vielen Situationen auch befunden werden, dass die Eigenkräfte der Gesellschaft gestärkt werden müssen, z.B. durch ehrenamtliche Tätigkeiten. Schließlich gibt es ein weites Feld individueller Tätigkeits- und Entscheidungsfreiheit, für das der Staat bzw. die Verfassung mitsamt der Rechtsordnung lediglich regulierende Rahmenbedingungen festlegt. Dies ist im Bereich des marktwirtschaftlichen Handelns ganz überwiegend der Fall. Die Frage, um die es beim Glücksspiel geht, muss folglich auf das entscheidende Problem eingehen, ob Glücksspiele Selbst- oder Fremdgefährdungsmomente enthalten, die sich durch das „freie Spiel“ von Angebot und Nachfrage nicht von selbst

²⁸ Das limbische System steuert die Wechselbeziehungen zwischen den elementaren körperlichen Trieben und den kognitiven Funktionen des Gehirns. Es ist die zentrale Bewertungsinstanz und als solche überlebenswichtig. Menschliche Geistesentwürfe als reine Verstandesleistungen zu präsentieren, ohne die vom limbischen System ausgehenden Wertungen zu berücksichtigen, ist im Grunde widersinnig, denn sie liegen den Entwürfen zu Grunde und werden über die Kommunikation mit der Außenwelt von Adressaten auf ihre subjektive Weise wertend „zurückgelesen“ (dechiffriert). Aus neurologischer Sicht ist die Trennung von Verstand und Gefühl offenbar ebenfalls problematisch. Vgl. dazu ausführlich und mit erhellenden Konsequenzen auch für die ökonomische Wertproblematik Singer, Wolf: Der Beobachter im Gehirn. Essays zur Hirnforschung. Frankfurt/M. 2002.

²⁹ Wenn es nicht zynisch wäre, könnte man argumentieren, dass die Bereitschaft, selbst ruinierende Risiken (wie beim Glücksspiel; wer kennt nicht die vielen Geschichten und Schicksale aus Spielkasinos?) einzugehen auf der Untergrundgewissheit ruht, im schlimmsten Fall werde die Gemeinschaft oder Staat die Sache irgendwie auffangen und den Spieler nicht ganz verkommen lassen.

angemessen regeln, und ob nicht die auf einen Markt auftreffenden kommerziellen Interessen möglicherweise sogar die Gefährdungsmomente noch verstärken.

Im Falle des Lotteriewesens stellt sich diese Frage nicht anders als in allen anderen staatlichen Leistungsfeldern, allerdings mit der Besonderheit, dass erhebliche Anteile am Spielaufkommen, quasi gewillkürte Überschüsse, nicht an die Teilnehmer entsprechend dem Spielausgang zurückfließen, sondern an andere fiskalische Bereiche oder gemeinnützige Institutionen weitergereicht werden, dies allerdings nicht nach Belieben, sondern mit der gesetzlichen Bindung, dass der Ertrag der Lotterie „Zwecken zugute kommt, die allgemeiner Billigung sicher sind“.³⁰ In ihrem Beitrag zum staatlichen Lotteriewesen argumentieren Adams/Tolkemitt ebenso wie Bahrdt von der Annahme aus, es handele sich bei der Teilnahme an einer Lotterie um einen Markt. Es stehen sich nach deren Beurteilung der Veranstalter des Spiels und die interessierten Mitspieler gegenüber und tauschen eine Leistung oder ein Leistungsversprechen gegen Geld. Das ist der charakteristische Denkansatz der Neoklassiker, und sie bestimmen nicht nur das Produkt auf ihre Weise, sondern erklären manche Erscheinungen als Marktversagen, und zwar dadurch „dass die Kunden mangels hinreichender Kenntnisse den wirklichen Wert der mit der Lottoteilnahme verkauften Hoffnung nicht richtig einzuschätzen vermögen und sie damit auch nicht imstande sind, die Angemessenheit der dafür verlangten Preise zu beurteilen.“³¹

In der Tat, wenn es sich wirklich um eine Marktbeziehung handelt³², dann geht es um eine Wertung, die für die Teilnahmeentscheidung höchst relevant ist. Die Frage ist allerdings, ob Wertung stets und ausschließlich über die Geldschiene verläuft oder ob nicht das ganze limbische System im Gehirn mitwirkt und Spieltriebe freisetzt, die dem Teilnehmer selbst dann keine rein rationale Entscheidung erlauben, wenn er vollständig über Gewinnchancen und Ausschüttungsquoten konkurrierender Glücksspiele besitzt. In diese Bewertungssphäre reicht das neoklassische Denkschema nicht hinein. Zwar ist das, was dabei an Einsichten zu Tage gefördert werden kann, eine durchaus wichtige Dimension. Aber die politische Entscheidung darüber, ob dieser Leistungsbereich kommerzialisiert werden sollte, kann damit keinesfalls begründet werden. Besonders dramatisch, weil fast schon schockierend, wird der Anspruch von Neoklassikern, mit ihren Denkmodellen auch religiöse Beziehungen in das Schema der Marktbeziehungen zwingen und beurteilen zu sollen. Da ist im gleichen Atemzug mit den Glücksspielen (Verkauf von Hoffnung) auch von Märkten für „Religionsdienstleistungen“ die Rede, die angeblich ebenfalls unter einem Mangel an Transparenz leiden.³³

Das methodologische Dilemma von Wissenschaften wie der Ökonomie, die es mit vom Menschen gemachten Objekten, Zuständen und Welten zu tun haben, ist nicht mit wenigen Federstrichen auflösbar. Die Fähigkeit des Menschen, Dinge zu schaffen, die vorher nicht da waren (in der Philosophie Aristoteles' als >poiesis< bezeichnet³⁴), ist

³⁰ Adams/Tolkemitt, S. 511.

³¹ Adam/Tolkemitt, a.a.O., S. 513. Auch hier stellt sich die Frage, ob sich an diesem Dilemma etwas ändern würde, wenn Glücksspiele privat betrieben würden.

³² Um einen Markt kann es sich schon deshalb gar nicht handeln, weil Spieleinsätze keine Preise sind, und selbst wenn man sie so deuten will, man dann erklären muss, wieso sich diese Preise nicht frei im „Spiel von Angebot und Nachfrage“ als angemessen einpendeln, sondern diktiert werden.

³³ Vgl. Adam/Tolkemitt, a.a.O., S. 513, Fußnote 17. Da könnte man beinahe zynisch werden: Wäre Transparenz durch informiertes Denken erreichbar, dann hätten die Theologen und Philosophen sich nicht Jahrhunderte lang vergebens mit dem ontologischen Gottesbeweis abmühen müssen. Die Neoklassiker hätten das Problem dann längst gelöst.

³⁴ Poiesis ist die Fähigkeit, etwas zu erzeugen. Im Unterschied dazu hat es die Wissenschaft – nach Aristoteles – mit den Dingen der Natur zu tun, die von sich aus da sind, während die Ethik sich mit der Vernunft des guten Lebens befasst. Poiesis ist etwas Drittes, das nur dem Menschen zukommt. Dazu gehören selbstverständlich alle wirtschaftlichen Erzeugnisse, aber auch Kunstwerke, organisatorische Gebilde und Korporationen, Verbände, Netzwerke und politische Parteien. Man kann Poiesis als die

einerseits eine schöpferische Kraft, die die Menschheit weiterbringen kann. Sie enthält aber ebenso zerstörerische Potenziale, die aus Unkenntnis oder bösem Willen sich verwirklichen können.³⁵ Deshalb muss die Freiheit des Gestaltens unabweislich an Ethik gebunden sein, um nicht blinder Willkür Raum zu geben, und es gehört zum Ethos solcher Wissenschaften, dies methodologisch in den Mittelpunkt zu stellen. Ansätze dieser Art gibt es durchaus in der Ökonomie³⁶, nur sucht man sie vergeblich in der Neoklassik.

Die rationalistisch orientierte Neoklassik enthält keine inneren Anknüpfungspunkte für ethische Vernunftgründe, weshalb die meisten Schriften zur Wirtschaftsethik nicht über eine merkwürdig additive Sicht hinausgelangen oder sogar zu dem Kunstgriff genötigt sind, das rationale Verfolgen von Gewinnmaximierung selber zum ethischen Prinzip zu erklären.³⁷ Nach wie vor werden Einwände aus ethischen Vernunftgründen auf Seiten der Rationalisten als unzulässige oder lästige Einmischung begriffen. Tatsächlich gebietet aber die Tatsache, dass die Kulturwissenschaften im Allgemeinen und die Ökonomie im Besonderen sich mit Erscheinungen der Realität befassen, die von Menschen geschaffen sind, eine um Verstehen und Interpretieren bemühte Methodologie. Folglich sind ihre wissenschaftlichen Bestrebungen in gewisser Weise selbstreferenziell (Menschen befassen sich mit Menschen), was methodologisch eine rein rationalistische Versachlichung oder Verdinglichung wie in den Naturwissenschaften nicht erlaubt, denn das hieße Menschen zu Gegenständen zu machen.

4. Die Debatte um die Privatisierung öffentlicher Leistungsfelder

Anstrengungen zur Vermeidung von Unwirtschaftlichkeit gehen nicht nur die Wirtschaft an, sondern alle öffentlichen und privaten Subjekte, die limitierte Mittel, meist finanzieller Art, für sich einsetzen wollen. Diese Anstrengungen gehen argumentativ und faktisch in die Leere, wenn keine Klarheit über die Zwecke (einer einzelnen Maßnahme, eines Projektes, einer ganzen Institution) besteht. Das Verlangen nach eindeutigen (d.h. nicht weiter interpretationsbedürftigen) Zwecken ist leichter aufgestellt als erfüllt, mit einer bedeutenden Ausnahme: wenn der Zweck präzise in Kategorien des Geldes angegeben und die einzusetzenden Mittel in eben dieser Dimension bewertet werden können. Ist der Zweck in monetären Einheiten bestimmt und existieren hinsichtlich der Mittelkombination Alternativen zu dessen Erfüllung, dann ist die Regel, nach der finanziell günstigsten zu streben, logisch rational (*und zugleich banal!*). Ebenso vernünftig ist unter solchen Bedingungen dann auch der Versuch, nach neuen Mitteln zu forschen (technisch-organisatorischer Fortschritt) und die Resultate kostenmindernd oder resultatverbessernd umzusetzen (Rationalisierung).

Die meisten staatlichen Leistungsfelder sind, so lehrt die Erfahrung und will es die öffentliche Meinung wissen, hinsichtlich solcher Rationalisierungsreserven in ihren administrativen Bürokratien noch nicht restlos und stringent genug durchleuchtet. Im Vergleich zur privaten Wirtschaft, so heißt es vielfach, bleiben die staatlichen und

anthropogene Kraft verstehen, künstliche Welten zu schaffen. Die ist nach unserer Auffassung der Kern des Begriffs Kultur.

³⁵ Vgl. Jonas, Hans: Das Prinzip Verantwortung – Versuch einer Ethik für die technologische Zivilisation. Frankfurt/M. 1979.

³⁶ Vgl. z.B. Peter Ulrich: Integrierte Wirtschaftsethik – Grundlagen einer lebensdienlichen Ökonomie. 3. Aufl. Bern/Stuttgart/Wien 2001; ders.: Der entzauberte Markt – Eine wirtschaftsethische Orientierung. Freiburg/Basel/Wien 2002.

³⁷ Vgl. Herzinger, Richard: Kapitalismus als Ethos. In: Kapitalismus oder Barbarei? Sonderheft der Zeitschrift „Merkur“, Heft 9/10 2003, S. 747 – 757.

kommunalen Bürokratien hinter ihren Möglichkeiten weit zurück. Aus dieser Sicht wird gefolgert, dass Staatsaufgaben, so weit sie nicht hoheitlicher Natur sind und dies nicht unbedingt bleiben müssen, in private Hände gegeben werden müssen (Privatisierung). Private Hände stehen dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit weitaus näher, weil dies dank des Damokles-Schwertes des Wettbewerbs Teil ihrer Existenzbedingungen ist; denn private Betriebe sind nicht existenziell gesichert.

Interessant für die private Kapitalvermehrung sind allerdings staatliche Leistungsfelder nur insoweit, als sie profitabel sind oder nach geeigneten Rationalisierungsmaßnahmen profitabel gestaltet werden können. Zweifellos gibt es zahlreiche Fälle dieser Art, die zum Teil damit zusammenhängen, dass die öffentliche Hand wegen einengender Normen des öffentlichen Rechts nicht den gleichen Handlungsspielraum hat wie die private Hand. Die tut sich nämlich leichter, unrentable Zweige eines Leistungsfeldes nicht mehr zu bedienen oder höhere Preise durchzusetzen. Gelegentlich kommt es auch zu Vereinbarungen über öffentliche Zuwendungen (Subventionen), damit schwächelnde Leistungsbereiche beispielsweise aus sozialen Gründen aufrecht erhalten werden können. Durch diese Art des strukturellen Umbaus, der mit der Privatisierung einherzugehen pflegt, wird indirekt die Ausgangslage wieder hergestellt, nur dass jetzt die ertragreichen Leistungsbereiche privatisiert worden sind und zur Deckung der Subventionen die Mischkalkulation mit profitablen Teilen des Leistungsbereichs nicht mehr zur Verfügung stehen.

Die Argumentationsstrategien, die in der Debatte um die Privatisierung öffentlicher Leistungsfelder eine entscheidende Rolle spielen, müssen und können hier nicht detailliert ausgebreitet werden.³⁸ Der Hinweis, dass die Auseinandersetzungen darüber gewöhnlich auf monetärer Ebene geführt werden (müssen³⁹), ist indessen grundsätzlicher Natur. Auf dieser Ebene wird nicht nur klar ersichtlich, welche ökonomischen Kategorien weit in das politische Entscheidungsklima vorgedrungen sind, sondern es können umgekehrt auch Scheinargumente entlarvt und ökonomistische Vorurteile auf ihren ideologischen Hintergrund projiziert werden. Ein verbreitetes, klassisches Scheinargument hat sich aus der Behauptung gebildet, dass ein und dieselbe Sache in privater Hand kostengünstiger geleistet werden könne als in öffentlicher Regie. Falls man nicht von der Annahme ausgehen will, dass Bedienstete der öffentlichen Hand von Natur aus und im Vergleich zu privaten Leistungsträgern markant weniger klug und leistungswillig sind, dann kommen nur strukturelle oder geistesklimatische Ursachen für Effizienzunterschiede in Betracht.

Es wäre in jedem konkreten Fall zu untersuchen, welche gesetzlichen, verwaltungstechnischen, politischen oder konstitutionellen Faktoren eine messbare Minderleistung (gemessen ausschließlich in Geldgrößen!) der öffentlichen Hand verursachen. Hat man dies eruiert, steht man nicht vor einem Problem der Wirtschaftlichkeit, sondern vor einem Problem des Rückbaus öffentlicher Kompetenzen und Rahmenbedingungen. Das bedeutet argumentativ wie faktisch nichts anderes, als dass die Gesetze, Verwaltungsordnungen und Verfassungsnormen, beispielsweise das verfassungsrechtlich verankerte Sozialstaatsprinzip,⁴⁰ an der betreffenden Stelle nicht mehr gelten sollen. Damit wird aber eine ganz andere Debatte über die Effizienz der öffentlichen Hand ins Leben gerufen, für die das neoklassische Wettbewerbsmodell schlicht inkompetent ist.

³⁸ Eine wesentliche Gesichtspunkte finden sich bei Broß, Siegfried: Daseinsvorsorge – Wettbewerb – Gemeinschaftsrecht. In: Juristenzeitung Nr. 18/2003, S.874 – 879.

³⁹ Nicht-monetäre Argumente haben es immer schwerer, im dominierenden Horizont neoklassischen Denkens auch in der politischen Praxis Gehör und Berücksichtigung zu finden. Beinahe schleichend haben sich das monetäre Denken und die Überzeugung, der Markt sei der beste Richter auch im Bereich öffentlicher Leistungsaufgaben, durchgesetzt.

⁴⁰ Vgl. Broß, Siegfried, a.a.O., S. 875.

Der Wettbewerb am Markt beschäftigt sich ausschließlich mit sich selbst. Seine Logik ist, wenn man sie gelten lassen will, eine *Binnenlogik*. „Außerhalb des Wettbewerbs liegende Gesichtspunkte, Rahmenbedingungen bezüglich eines verwerfungsfreien Zusammenlebens der Menschen oder innere Hemmungen sind ihm fremd.“⁴¹ Setzt man diese Binnenlogik simulativ auf Situationen außerhalb des konkreten Modellhorizontes an, um zu ermitteln, was der Wettbewerb dort leisten würde, kommt man zu dem absurden Ergebnis, dass durch diese Ausweitung die dort geltenden Normen und Regeln wiederum nach außen gedrängt werden müssen, um eine modelladäquate Situation zu schaffen. Der Beweis für die Leistungsfähigkeit des (neoklassischen) Marktmodells ist folglich eine Tautologie. Ihr Einsatz in der politischen Praxis hat einen Kehrbesen-Effekt ohne Entsorgungsverpflichtung.

Die von Neoklassikern regelmäßig ins Feld geführte Argumentation, dass im Interesse der Gesellschaft und der Wirtschaft im Besonderen die Effizienz in den staatlichen und kommunalen Leistungsfeldern deutlich gesteigert werden könnte, wenn nur der steife Wind des Wettbewerbs die Amtsstuben durchlüften würde oder besser noch auf Individuen und Institutionen treffen würde, die im alltäglichen Umgang mit diesem Element professionell trainiert sind, erweist sich so als substanzlos und wird in vielen Fällen – zahlreiche Beispiele finden sich in dem zitierten Beitrag von Siegfried Broß⁴² - durch die Praxis ad absurdum geführt. Der Markt kann vieles richten, vieles andere aber auch hinrichten. Die Erfahrung (und ebenso wie wissenschaftliche Forschungsergebnisse⁴³), dass fehlende Transparenz, unterschwellige Koalitionsbildung, Täuschungsmanöver gegenüber Shareholdern und Stakeholdern und vieles mehr den Marktoptimismus der Neoklassiker nicht rechtfertigen, soll hier keine weitere Rolle spielen. Im Prinzip ist ja der Markt ein wirksames Regulierungsinstrument, nicht unfehlbar, aber bisher hat man noch kein besseres mit Aussicht auf praktische Umsetzbarkeit gefunden.

Die argumentative Schiefelage in der Privatisierungsdebatte ist in den meisten Fällen nicht allein auf Scheinargumente zurückzuführen, sondern beruht auf dem Umstand, dass die neoklassische Logik, wenn sie überhaupt greifen soll, nur auf der monetären Denkebene ansetzen kann. Von dieser Plattform aus Leistungsbereiche der öffentlichen Hand zu attackieren, ist nichts als Spiegelfechterei, denn es ist *nicht* Zweck der Staatshandeln, Geld zu akkumulieren und für dessen Vermehrung zu sorgen oder seine politisch begründeten Handlungen ausschließlich oder auch nur primär über das Geldargument zu planen und zu begründen. Gerade weil dies gilt, wird den staatlichen Lotterieveranstaltern gesetzlich auferlegt, Einnahmen, soweit sie nicht Verwaltungskosten sind oder zur Ausschüttungsmasse gehören, Zwecken zuzuführen, die öffentlicher Billigung gewiss sein können, z.B. für Kultur, Bildung, Sport und Umwelt.

Würden sich kommerzielle Interessen politisch durchsetzen und diese Finanzquelle des Staates verschließen, blieben nur zwei mögliche Reaktionen: Entweder werden die Zuwendungen an gemeinnützige Zwecke unterbunden und damit deren Existenz aufs Spiel gesetzt oder die Zuwendungen müssen künftig aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanziert werden. Eine erfolgreiche Attacke auf einen einträglichen staatlichen Leistungszweig, kann – muss nicht in jedem Fall – die Leistungsqualität dieses Bereichs beeinträchtigen, wenn nämlich mit der Zeit aus Rentabilitätsgründen

⁴¹ Broß, Siegfried, a.a.O., S. 875.

⁴² Vgl. Broß, Siegfried, a.a.O., S. 875 ff.

⁴³ Der US-amerikanische Ökonom Joseph Stiglitz erhielt für seine Forschungen auf diesem Gebiet im Jahre 2001 den Nobelpreis für Ökonomie. Stiglitz hat zusammen mit einem Kreis von Kollegen jahrelang mit dem Problem befasst, ob der Markt in der Realität tatsächlich das leisten kann, was sich die neoklassischen Theoretiker vorgestellt haben. Das Ergebnis war ein Nein bzw. nur ein eingeschränktes Ja.

Preiserhöhungen nötig werden. Wichtiger sind jedoch die strukturellen Umgebungswirkungen, weil es nicht um isolierte Leistungsbereiche geht, sondern um einen allgemeinen öffentlichen Leistungsverband.

Die Rechnung ist im Fall der Lottereeinnahmen eigentlich ganz einfach: Die Spieleinnahmen teilen sich auf in die Ausschüttungssumme, die Verwaltungskosten und die verteilbaren Überschüsse. Fließt nach einer Privatisierung ein Teil der Einnahmen in den privatisierten Gewinntopf, dann geht das entweder zu Lasten der Ausschüttungssumme, zu Lasten des für Verwaltung zur Verfügung stehenden Betrages oder zu Lasten der gemeinnützigen Zuwendungen. *Quartum non datur*. Welches wäre die gegenüber den Spielern und der Öffentlichkeit moralisch vertretbare Entscheidung? Es kann kaum anders ausgehen, als dass die staatlichen Haushalte unter Druck geraten und folglich an irgendeiner Stelle öffentliche Leistungen gestrichen werden müssen. Die politischen Folgen sind absehbar: Schrittweise Dekomposition politischer Regulierungsmöglichkeiten in ethisch sensiblen Bereichen bei fortschreitender Installierung eines monetaristischen Darwinismus unter Ausnutzung des positiven Images, das die Marktwirtschaft (zu Recht, wenn sie ethisch rückgekoppelt bleibt) in der Öffentlichkeit genießt. Der ausgeübte Druck kommt mit der Zeit vor allem deshalb zum Erfolg, weil sowohl nach dem Grundgesetz (Art. 110, 1) wie nach den Verpflichtungen des Staates zur Erhaltung der Geldwertstabilität (Stabilitätsgesetz von 1967) die öffentlichen Haushalte zur Ausgeglichenheit von Einnahmen und Ausgaben gehalten sind.

Mit Recht wird auch im Zusammenhang mit der Debatte um die Privatisierung staatlicher Leistungsbereiche auf das Verfassungsgebot des ausgeglichenen Staatshaushaltes (in jüngster Zeit zusätzlich verstärkt durch das Maastricht-Abkommen der EU) hingewiesen. Ein ausgeglichener Staatshaushalt ist indessen kein Zweck, sondern eine notwendige Nebenbedingung politischen Gestaltungshandelns (hauptsächlich wegen der konjunkturellen Wirkungen, insbesondere auf die Geldwertstabilität), und diese Nebenbedingung begrenzt die Handlungsspielräume, um im gesellschaftlichen Gesamtinteresse konstruktive Projekte einzuleiten und Gemeinschaftsaufgaben zu erfüllen. Aus dem gleichen Grund kann und muss der Staat bzw. müssen die Kommunen Wege finden, um für diese Zwecke durch Steuern, Gebühren und andere Instrumente die Einnahmeseite der Haushalte zu sichern.

Das staatliche Streben nach Geldeinnahmen ist kein marktförmiges Handeln, selbst dann nicht, wenn für die Einnahmen Gegenleistungen erbracht werden müssen. Das Ziel ist nicht Kapitalvermehrung, sondern Umlenkung materieller Ressourcen zu Gunsten sensibler Lebensbereiche, in denen eine andere Art von Vernunft als das „Ethos des Kapitalismus“ (Herzinger) gilt. Schon der Ansatz, solche Bereiche mit dem neoklassischen Marktmodell zu analysieren, geht grundsätzlich fehl.

5. Folgerungen

Die anhaltende Debatte um die Privatisierung staatlicher Leistungsbereiche der Daseinsvorsorge ist gekennzeichnet durch eine unreflektiert für optimal und unumstößlich gehaltene Anwendung der neoklassischen Wettbewerbsmodells. In einem Bericht der Europäischen Kommission aus dem Jahre 2001 an den Europäischen Rat⁴⁴ heißt es beinahe euphorisch:

„Für eine Vielzahl von Dienstleistungen von allgemeinem öffentlichen Interesse haben sich offene Märkte als optimale Instrumente zur Befriedigung der Bedürfnisse der Bürger und

⁴⁴ Zitiert bei Broß, Siegfried, a.a.O, S. 875 f.

Unternehmen erwiesen. In den durch Gemeinschaftsmaßnahmen liberalisierten Sektoren hat der Wettbewerb zu einer vergrößerten Angebotsvielfalt und zu Kostensenkungen für die Verbraucher wie auch für die gewerblichen Nutzer geführt...“

Zu einer solchen Bewertung gelangt man, wenn man die liberalisierten Märkte mit der Binnenlogik des Wettbewerbsmodells misst und den Kehrbesen-Effekt außer Acht lässt. Siegfried Broß legt in seinem Beitrag zahlreiche Beispiele vor, in denen teilweise die Kosten für die Verbraucher nach der Liberalisierung gestiegen sind, in denen Sortimente aus Rationalisierungsgründen eingekürzt und die Leistungsqualität in den betreffenden Bereich gesunken ist.⁴⁵ Die Befürworter dieser Strategie werden natürlich Beispiele benennen können, in denen tatsächlich Verbesserungen erzielt wurden.

In allen Realität gewordenen Fällen von Liberalisierung wäre aber erst noch zu prüfen, welche Faktoren die jeweiligen Befunde (seien sie positiv oder negativ im Sinne des Marktmodells) tatsächlich bewirkt haben und welche Bewertungskriterien zugelassen und welche eliminiert wurden. Aus der Debatte um die Privatisierung staatlicher Leistungsfelder wird jedoch eines deutlich: Das neoklassische Wettbewerbsmodell ist in seiner gegenwärtigen Form keine geeignete Plattform zur Entwicklung des Staatswesens. Es ist ein äußerst reduziertes Urteilsschema, das sich – wenn überhaupt – ausschließlich für die Binnenlogik des bereits installierten Marktes eignet, das aber auf keinen Fall für eine strukturelle Entwicklungslogik eine ausreichende Basis abgibt.

Die entscheidende Frage, um die es in dieser Abhandlung ging, bezieht sich auf das eigenartige Feld der Glücksspiele und das Problem, ob hier freie Märkte zur Geltung kommen können oder ob staatliche Obhut erforderlich ist. Letztlich ist dies eine nicht wissenschaftlich begründbare politische Bewertung hinsichtlich des notwendigen Ausmaßes staatlicher Betreuungs- und Mäßigungsverpflichtungen in einem Sachzusammenhang, in dem ein Selbst- und Fremdgefährdungspotenzial akut ist und nicht sich selbst überlassen bleiben darf. Andererseits besteht durchaus eine generelle Aufklärungs- und Konsultativpflicht im Rahmen des Wissenschaftsethos, mögliche Fehlentwicklungen aufzudecken und Empfehlungen zu deren Korrektur auszusprechen.

Im Ergebnis unserer Überlegungen kommt eine unspezifische, aber begründete Skepsis gegenüber der ethischen Kompetenz freier Märkte im Falle von Glücksspielen ganz besonders zum Tragen. Die kulturelle Bedeutung des Spielens im Allgemeinen und die Gefahren eines durch Wettbewerb leicht aufheizbaren „Spiels mit der Hoffnung“ raten nach wie vor zu einer regulativen Zuständigkeit des Staates bzw. der zuständigen staatlichen Organe, und zwar nicht bloß als geschehensferne Aufsicht über formal korrekte Abläufe in der Praxis, sondern als gestaltender Regulator mit Kompetenzen über Personen und Dispositionen, über Bedingungen der Spielteilnahme und die Verwendung von Spielerträgen. Wem die Staatsbürokratie zu ineffizient und intransparent ist, kann auch andere Lösungen finden als das extreme Gegenteil. Denkbar wäre die Umwandlung der Lottogesellschaften in öffentliche Stiftungen. Die massiv von Adams/ Tolkemitt vorgetragenen Vorwürfe der unsachgemäßen Verwendung von Geldern und anderer Unregelmäßigkeiten mögen in Einzelfällen Substanz haben. Die daraus indirekt zu schließende Behauptung, dass kommerziell betriebene Glücksspiele gegen alle Irregularitäten gefeit seien, gehört wohl ins Reich der Märchen.

Dieses Ergebnis enthält keine Aussage über den Umfang von Ausschüttungsquoten und den Abführungen von Spieleinnahmen für andere staatliche Aufgaben. Würde der deutsche Lotto-Totoblock privatisiert, nähmen die Abführungen aus den Einspielungen den Charakter von Steuern an. Über eine Spielsteuer von 50 % hätten dann die Parlamentarier zu entscheiden, denn die müssten möglicherweise

⁴⁵ Vgl. Broß, Siegfried, a.a.O., S. 876 ff.

entstehende Einnahmelücken im Staatshaushalt auf in der Öffentlichkeit vertretbare Weise ausgleichen.

Mit diesem Ergebnis wird nicht grundsätzlich gegen Privatisierungen argumentiert. Es gibt gute Gründe, ausufernde Bürokratien zu einem erträglichen Maß zurückzustemmen und administrative Hemmnisse für eine kreative Entwicklung gesellschaftlicher Kräfte in der Wirtschaft, im Gesundheitswesen, zum Teil im Bildungsbereich und bei den Künsten abzubauen. Abbau von Bürokratie heißt jedoch nicht generell Privatisierung, sondern mehr Hinwendung zum Substanziellen, z.B. in der Bildung und den Künsten. Die angepeilte Privatisierung oder Entstaatlichung von Glücksspielen ist dagegen ein Modellfall für die gegenläufige Tendenz, das gesamte öffentliche Leben in rationale und irrationale Sektionen aufzuspalten, in den rationalen Bereichen solche herauszufiltern, die kommerziell einträglich gemacht werden können, und den unergiebigsten Rest der allgemeinen Wohlfahrtspflege zu übernehmen. Was für eine Kultur soll daraus hervorgehen?