

# DAS STAATLICHE LOTTERIEUNWESEN

## Eine wirtschaftswissenschaftliche und rechtspolitische Analyse des Deutschen Toto-Lotto-Blocks\*

von

Universitätsprofessor Dr. Michael Adams und Dr. Till Tolkemitt, Hamburg

*Das deutsche Glücksspielwesen und hierbei vor allem das Lotteriegeschäft ist mit erheblichen Mißständen belastet, die nach einer rechtlichen Reform rufen. Das Grundproblem des deutschen Lotteriewesens besteht in einem mehrfachen Marktversagen: so wird das Unverständnis der Spieler von den Glücksspielstrukturen auf der Grundlage einer staatlich abgesicherten Monopolstellung ausgenutzt. Die Praxis, Glücksspielunternehmen in Staatseigentum zu betreiben, ist zudem mit Unwirtschaftlichkeiten und Unregelmäßigkeiten verbunden. Die Beseitigung der Mißstände erfordert eine Privatisierung der staatlichen Beteiligungen, die Einführung von Wettbewerb sowie eine Offenbarungspflicht der durchschnittlichen Spielerverluste seitens der Veranstalter. Die Anbieter und ihre einzelnen Spiele sind durch ein neu zu schaffendes Glücksspielaufsichtsamt zu überwachen. Im Ergebnis würden nach einer solchen Reform bessere und billigere Spiele bei verminderter Ausbeutung der Teilnehmer den auch von staatlicher Günstlingswirtschaft befreiten Markt bestimmen.*

### A. Einleitung

Das Glücksspielwesen<sup>1</sup> ist in Deutschland seit einem halben Jahrhundert ständig gewachsen<sup>2</sup>. Im Jahre 1996 erreichte die Gesamtsumme der eingesetzten Gelder rund 43 Mrd. DM. Von dieser Summe gingen den Spielern 31% oder knapp 13,5 Mrd. DM endgültig an die Glücksspielunternehmen und den Staat verloren<sup>3</sup>. Jeder bundesdeutsche Haushalt investierte damit im Jahre 1996 im Durchschnitt einen Betrag von 1.162 DM in legale Glücksspiele bei einem Nettoverlust von 360.- DM. Glücksspiele sind somit ein nicht unbedeutender Ausgabenposten der privaten Haushalte. Die Beteiligung an Glücksspielen und die damit verbundenen Verluste konzentrieren zudem sich auf einen nur kleinen Teil der Bevölkerung, der damit entsprechend stärker belastet ist<sup>4</sup>.

---

\* Erschienen in Zeitschrift für Rechtspolitik November 2001, S. 511-518.

<sup>1</sup> Hierzu zählen Lotterien, Geldspielautomaten, Kasinospiele und Sportwetten. Zur Analyse eines Hybridproduktes von Sparen und Glücksspiel vgl. M. Adams / T. Tolkemitt, Verkauf von Hoffnung und Jagd auf die Armen. Eine ökonomische Analyse des Gewinnsparens, ZBB 2000, S. 39 ff.

<sup>2</sup> Für eine Darstellung der Entwicklung des Glücksspielmarktes in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland siehe N. Albers, Ökonomie des Glücksspielmarktes in der Bundesrepublik Deutschland, 1993, S. 131 ff. sowie G. Meyer, Glücksspiel – Zahlen und Fakten, in: Jahrbuch Sucht 1998. Im Zeitraum von 1992 bis 1996 erhöhte sich das in Einsätzen gerechnete preisbereinigte Marktvolumen als Folge der deutschen Wiedervereinigung um rund 50%.

<sup>3</sup> Vgl. T. Tolkemitt, Die deutsche Glücksspielindustrie. Eine wirtschaftswissenschaftliche Analyse mit rechtspolitischen Empfehlungen, Diss. Hamburg, 2001, im Erscheinen, Kapitel 2 und 5.

<sup>4</sup> So stellen C. T. Clotfelter / P. J. Cook, Implicit Taxation in Lottery Finance, National Tax Journal, (1987), 40, 533-546 für den US-amerikanischen Lotteriemarkt fest, daß nur ca. 50% der Bevölkerung Lotterielose kaufen. Nur 0,8% der Bevölkerung erzeugen jedoch schon 18,2% der Lotterieumsätze und die 7,8%, die am meisten spielen, sind für 59,9% der gesamten Umsätze verantwortlich. Überträgt man diese Erkenntnis auf Deutschland und unterstellt, daß die Hälfte der bundesdeutschen Haushalte überhaupt nicht spielt, so bedeutet dies, daß die restlichen 50 Prozent im Jahre 1996 je 2.324 DM beim Glücksspiel riskierten. Bei einem durchschnittlichen ausgabefähigen Haushaltseinkommen von 61.500 DM pro Jahr entspricht dies einem Anteil von 3,8% des Jahreseinkommens dieser Haushalte.

Untersuchungen für die USA haben gezeigt, daß es vor allem untere Einkommensschichten sind, die am Glücksspiel teilnehmen und die damit verbundenen Verluste zu tragen haben, Glücksspielsteuern somit regressiv sind,

Marktführer und nahezu einziger Anbieter von Lotterien in Deutschland und seit Jahrzehnten das marktbeherrschende Kartell der deutschen Glücksspielindustrie ist der sogenannte „Deutsche Toto-Lotto-Block“. Dieser ist ein Zusammenschluß der 16 Lotterietreuhandgesellschaften der Bundesländer in Form einer BGB-Gesellschaft, die jeweils für das Gebiet ihres Bundeslandes über eine staatlich abgesicherte Monopolstellung verfügen. Er konnte 1996 rund 12 Milliarden Mark Bruttoumsätze und 43% der Netto-Umsätze<sup>5</sup> verbuchen und hierbei seinen Spielern einen Nettoverlust von 6,58 Milliarden Mark zufügen<sup>6</sup>. Das größte Einzelprodukt des Blocks ist das Lotto, mit dem er 1996 knapp 70% seiner Bruttoumsätze oder rund 8,4 Milliarden Mark der Einsätze erzielen konnte. Mit einem Anteil von rund 20% des Glücksspielmarktes ist Lotto das umsatzstärkste Produkt der gesamten deutschen Glücksspielindustrie.

## **B. Die Organisation des Deutschen Toto-Lotto-Blocks**

### **I. Das Verbot von Glücksspielen ohne Genehmigung**

Nach § 284 StGB steht die öffentliche Veranstaltung eines Glücksspiels ohne behördliche Genehmigung unter Strafe. Das gleiche gilt gemäß § 287 StGB für Ausspielungen und Lotterien und die Bereitstellung einer Einrichtung zu diesem Zweck. Darüber hinaus ist nach § 285 StGB auch die Teilnahme an nicht genehmigten Glücksspielen strafbar. Für den Bereich des Zivilrechts sehen die §§ 762, 763 BGB vor, daß eine Verbindlichkeit aus einer Lotterie nur dann entstehen kann, wenn diese staatlich genehmigt ist. Art. 70, 73 und 74 GG stellen das gesamte Glücksspielwesen bis auf Geldspielautomaten unter die Gesetzgebungshoheit der Länder. Die Genehmigung zur Veranstaltung eines öffentlichen Glücksspiels wird jeweils für ihr Gebiet von den Bundesländern erteilt. Die Lotteriegesetze der einzelnen Bundesländer haben jeweils in leicht abgewandelter Form weitgehend die Bestimmungen der Lotterieverordnung vom 6. März 1937 übernommen. Nach § 2 Lotterieverordnung darf eine behördliche Genehmigung für eine Lotterie nur dann erteilt werden, wenn für „ihre Veranstaltung ein hinreichendes öffentliches Interesse besteht“ und der „Ertrag, der Gewinn und die Unkosten in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen“ und zudem der Ertrag der Lotterie „Zwecken zugute kommt, die allgemeiner Billigung sicher sind“. Dabei soll das Bedürfnis der Bevölkerung nach einer Lotterie vor dem Hintergrund des bereits bestehenden Glücksspielangebotes geprüft werden<sup>7</sup>.

---

C. T. Clotfelter / P. J. Cook, *Selling Hope. State Lotteries in America*, Harvard University Press, 1989, S. 99 sowie 229 ff.

<sup>5</sup> Die Brutto-Umsätze sind die gesamten Einsätze der Spieler. Unter Netto-Umsätzen werden die gesamten Einnahmen der Glücksspielindustrie abzüglich der Summe verstanden, die in Form von Gewinnen an die Spieler wieder ausgeschüttet wird.

<sup>6</sup> Der Verlust der Spieler in Höhe von 6,58 Milliarden DM ergibt sich aus ihren Einsätzen in Höhe von insgesamt knapp 12 Milliarden Mark und einer durchschnittlichen Auszahlungsquote von 45% der Einsätze über alle Spiele des Blocks.

<sup>7</sup> Vgl. hierzu *Tettinger/Ennuschat*, Grundstrukturen des deutschen Lotterierechts, 1999. Das Verbot des Angebots von und der Nachfrage nach Glücksspielen aufgrund der §§ 284 bis 287 StGB, als dessen Folge sich alle

Der Verpflichtung, die eingenommenen Mittel für Zwecke zu verwenden, die im öffentlichen Interesse sind, wird von den Lotterietreuhandgebern in der Form nachgekommen, daß sie einen Teil der Einnahmen in Form von Steuern an den Staat abführen. Ob die Verwendung des anderen Teils rechtmäßig erfolgt, ist unbekannt, da nur begrenzt veröffentlicht wird, wie die eingenommenen Mittel im einzelnen verwendet werden. Ein kleinerer Teil der Glücksspielgelder geht an private Organisationen, die „gemeinnützige Zwecke“ verfolgen. Diese Mittel werden überwiegend ohne genaueres Regelwerk verteilt und ihre Verwendung üblicherweise nicht veröffentlicht<sup>8</sup>. Diese intransparente Praxis bietet vielfältigen Spielraum für diejenigen, die über die Verwendung der Glücksspielmillionen zu entscheiden haben, persönliche Vorlieben zu verfolgen. So ist das deutsche Lotteriewesen beispielsweise die Hauptfinanzierungsquelle der Pferdezucht.

## **II. Marktzutrittsverbot einerseits und Produktausweitung andererseits**

Das geltende Recht hat in der Vergangenheit dazu geführt, daß mit Hinweis auf das bereits bestehende Angebot des Deutschen Toto-Lotto-Blocks keine weiteren Lotterietreuhandgeber mehr zugelassen wurden. Während somit auf der Unternehmensebene der Wettbewerb gegen den Toto-Lotto-Block ausgeschaltet blieb, konnten die Blockunternehmen unbehindert immer wieder ihre alten Produkte verändern, neue Produkte auf den Markt einführen und ihr Angebot erweitern.

## **III. Der rechtliche Aufbau des Toto-Lotto-Blocks**

Der Deutsche Toto-Lotto-Block ist eine BGB-Gesellschaft. Gesellschafter sind die 16 Lotterietreuhandgesellschaften der Bundesländer. Die 16 Ländergesellschaften des Deutschen Toto-Lotto-Blocks stehen wiederum in unmittelbarem oder über eine Kette von Beteiligungen in mittelbarem staatlichen Eigentum. Sie sind jeweils Unternehmen des Bundeslandes, in dem sie sich befinden und dabei zumeist als GmbH, teilweise jedoch auch als öffentlich-rechtlicher Regiebetrieb (Bayern, Berlin) oder als Sondervermögen eines Bundeslandes (Schleswig-Holstein)<sup>9</sup> organisiert.

---

weiteren Regelungen und Zuständigkeiten auf dem deutschen Glücksspielmarkt ergeben, wird zunächst mit der Sicherung des Spielervermögens vor der Ausuferung des eigenen Spieltriebs begründet, vgl. *H. Tröndle / T. Fischer*, Strafgesetzbuch und Nebengesetze, 49. Aufl., 1999, S. 1597ff.; die Stellungnahme der Bundesregierung vom 30.9.1992, dargestellt bei *F. Ossenbühl*, Rechtsfragen der Genehmigung öffentlicher Lotterien, *Verwaltungs-Archiv*, 86 (2), 1995, S. 187 ff.; *G. Fruhmann*, Das Spiel im Spiel – Strafbarkeit gewerblicher Spielgemeinschaften, *Monatsschrift für Deutsches Recht*, 9/93, 1993, S. 824.). Zudem dient das Glücksspielverbot der „Begegnung der spezifischen Gefahren einer unkontrollierten Gewinnauslösung“, also dem Schutz der Spieler vor einer Manipulation der Spielmechanismen und vor Betrügereien bei der Weiterleitung und Verteilung der Lotteriegewinne. Auch der Schutz der fiskalischen Interessen des Staates wird als Begründung für die §§ 284 bis 287 StGB angeführt, sofern die „notwendigerweise“ eingenommenen Finanzmittel gemeinnützigen Zwecken zu Gute kommen.

<sup>8</sup> Eine Analyse und Kritik der sogenannten „gemeinnützigen“ Verwendung der Lottereeinnahmen findet sich bei *T. Tolkemitt*, aaO., Kapitel 5.1.1.

<sup>9</sup> Einen Überblick über die Besitz- und Organisationsstrukturen der 16 deutschen Lotterietreuhandgesellschaften geben *T. Hohmann*, Öffentliche Toto- und Lottounternehmen in Deutschland, *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 18 (2), 1995, S. 225 ff. sowie *R.-P. Leonhardt*, Der deutsche Toto-Lotto-Block, 2. Aufl., 1994, in: *Dickertmann, D. und Lehmann, M.* (Hrsg.), Arbeitspapier Nr. 21 des Fachbereichs IV,

Die Glücksspielprodukte des Blocks werden größtenteils über sogenannte Lotto-Annahmestellen vertrieben. Diese sind selbständige Unternehmen, die in einem vertraglichen Verhältnis zu der Lotterietreuhandgesellschaft ihres Bundeslandes stehen. Zumeist handelt es sich um Kioske von Einzelhandelskaufleuten, die nebenbei Lotterielose verkaufen und Sportwetten entgegennehmen. 1993 gab es insgesamt rund 26.000 Lotterieannahmestellen, so daß auf etwa 3.000 Bundesbürger eine Annahmestelle kam.

## **C. Der Spielaufbau des Lottos**

### **I. Die Intransparenz des Spiels**

Unter Glücksspielen werden Produkte verstanden, bei denen der Käufer gegen Zahlung eines Entgeltes – des sogenannten Einsatzes – das Recht erwirbt, an der Ausspielung eines oder mehrerer Preise (Geldsummen oder Wertgegenstände) teilnehmen zu können. Der dem Lotto zugrunde liegende Wahrscheinlichkeitsmechanismus sowie seine Auszahlungsstruktur ist höchst verwickelt. Auch durch eine wiederholte Teilnahme kann es bei den Spielern nicht zu einem hinreichendem Verständnis des Spieles kommen, da sich weder sein Aufbau noch die möglichen Gewinne aus den Ergebnissen einzelner Spielrunden ableiten lassen. Es bedarf vielmehr der theoriegestützten Auswertung einer langen Serie von Spielergebnissen oder der wahrscheinlichkeitstheoretischen Analyse der Spielstruktur, um das Glücksspiel und insbesondere die für den Spieleinsatz zu erwartende Gegenleistung beurteilen zu können. Eine solche Analyse ist mit hohem Aufwand in Form von Arbeitseinsatz und Know-how-Erwerb verbunden. Glücksspiele sind daher im wirtschaftlichen Sinne sogenannte „Reputationsgüter“<sup>10</sup>, deren wesentlichen Eigenschaften ein Kunde aus eigener Kraft weder vor noch nach dem Kauf sinnvoll beurteilen kann und deren Bereitstellung daher von vielfältigem Marktversagen bedroht ist.

### **II. Die Gewinn- und Verluststruktur von „Lotto am Samstag“**

Um die wirtschaftliche Struktur des „Lotto am Samstag“ zu verstehen, muß nach dem vom Spieler pro Spiel zu erwartenden Verlust gefragt werden. Dieser Verlust kann im langfristigen Durchschnitt angenähert durch die *Auszahlungsquote* eines Spiels ausgedrückt werden. Diese besagt, wieviel Prozent der Einsätze aller Spieler in Form von Gewinnen von den Lotteriebetreibern wieder an die Spielergemeinschaft zurückgegeben werden. Liegt die Auszahlungsquote eines

---

Schwerpunkt Finanzwissenschaft / Betriebswirtschaftliche Steuerlehre der Universität Trier. Hier findet sich eine Darstellung der Aktivitäten des Toto-Lotto-Blocks aus der Sicht einer seiner Angestellten sowie eine genaue Beschreibung der angebotenen Produkte nebst eines Überblicks über die Geschichte der Gesellschaft.

<sup>10</sup> Die Einteilung von Gütern in Abhängigkeit des Informationsstandes der Konsumenten sowie die Begriffe Erfahrungs-, Reputations- und Glaubensgut gehen auf *P. Nelson*, Information and Consumer Behavior, *Journal of Political Economy*, 78, (1970), S. 311 ff. zurück. Vgl. auch *C. G. Krouse*, Theory of Industrial Economics, 1990, S. 534 ff. Da die Kunden eines „Reputationsgutes“ das von ihnen gekaufte Produkt nicht richtig verstehen, verhalten sie sich falsch, so daß Marktversagen auftritt. Das Marktversagen läßt sich durch Informationspflichten heilen, vgl. hierzu ausführlich bei *M. Adams*, Ökonomische Begründung des AGB-Gesetzes. Verträge bei asymmetrischer Information, *Betriebsberater*, 12, (1989), S. 781 ff.

Spiels bei 70% des geforderten Einsatzes, gehen 30% der eingezahlten Einsätze der Spieler verloren. Liegt die durchschnittliche Auszahlungsquote bei 50%, so erhalten die Spieler die Hälfte ihres Geldes als Gewinne wieder zurückgezahlt. Die Auszahlungsquote entscheidet somit über die Höhe der Kapitalvernichtung für die Spieler.

Als weiteres Kriterium für die Bewertung des „Lotto am Samstag“ muß dessen **Gewinnquote** untersucht werden. Die Gewinnquote sagt aus, wieviel Lottotips in einer Spielrunde durchschnittlich ohne Totalverlust aus dem Spiel gehen. Die Gewinnquote ist somit ein einfaches Maß für die Ungleichheit der Auszahlungen der Lotterie, wenn auch vom wirtschaftlichen Standpunkt her ein recht bedeutungsloses, da eine hohe Gewinnquote selbst bei schlechtester Auszahlungsquote durch eine große Anzahl kleinerer und kleinster Gewinne erzielt werden kann. Die Gewinnquote wird jedoch von einigen Lotterieberatern für Werbezwecke eingesetzt und soll daher hier in die Analyse einbezogen werden. Die folgende Tabelle 1 gibt eine empirische Auswertung von 367 Spielergebnissen von „Lotto am Samstag“ aus den Jahren 1992-1998 wieder:

	Durchschnitt	Maximum	Minimum
<b>Auszahlungsquote:</b>	<b>49,84%</b>	60,65%	41,89%
<b>Gewinneranteil:</b>	<b>1,86%</b>	2,86%	1,30%

**Tabelle 1:** Auswertung Lotto am Samstag, 1992 – 1998 (367 Ziehungen, zugrunde liegendes Datenmaterial: Archiv- und Informationsstelle des Deutschen Toto-Lotto-Blocks, Münster)

Die Tabelle 1 zeigt, daß die Auszahlungsquote beim Lotto knapp 50% beträgt. Pro Einsatz von DM 1,25 verliert man beim Lotto also durchschnittlich 62,5 Pfennig. In der Realität schwankt die Auszahlungsquote und der Gewinneranteil von Ziehung zu Ziehung<sup>11</sup>. So werden nicht in jeder Woche 50% der eingezahlten Einsätze wieder ausgezahlt. Vielmehr schwankte der Verlust pro eingesetzter Mark im Analysezeitraum zwischen 61% und 42% der getätigten Einsätze. Gleiches gilt auch für den Gewinneranteil der Lotterie, der sich zwischen 1,3% und 2,86% bewegte.

*Tolkemitt*<sup>12</sup> hat nachgewiesen, daß die Zahl der teilnehmenden Lottospieler stark von der Höhe des Jackpots abhängt. Je höher der Jackpot, desto größer die Anzahl von Spielteilnehmern, obwohl die **Auszahlung** pro eingesetzter Mark aufgrund der zunehmenden Spielerzahlen **nicht** von der Höhe des Jackpots abhängt<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Dies hat vor allem mit der Übernahme von Jackpotbeträgen aus der Vorrunde eines Spiels zu tun, aber auch mit der Wahrscheinlichkeit, daß auch in dieser Spielrunde der Jackpot nicht „geknackt“ wird und die erste oder die ersten zwei bis drei Gewinnklassen nicht besetzt sind. Besteht in einer Runde ein Jackpot, so stellt dieser eine Subvention dieses Spiels durch die Spieler der Vorrunde dar.

<sup>12</sup> T. Tolkemitt, aaO., Kapitel 4.2 m.w.N.

<sup>13</sup> Auch ein sehr hoher Jackpot verliert schnell an Wert, wenn er aufgrund der steigenden Teilnehmerzahlen unter eine größere Anzahl von Gewinnern aufgeteilt werden muß.

Zusammenfassend ist für die Beurteilung des „Lotto am Samstag“ festzuhalten, daß es sich für die Spieler um ein Glücksspielprodukt handelt, bei dem mehr als 98% der Spieler verlieren und nur durchschnittlich 50% der von den Spielern eingezahlten Gelder an die Gewinner wieder ausgeschüttet werden.

### III. Der Vergleich von Lotto-Toto mit anderen Lotterien

Der Vergleich mit anderen deutschen Lotterien (Tabelle 2)<sup>14</sup> zeigt, daß das „Lotto am Samstag“ zu den besonders schlechten Glücksspielen unter den großen deutschen Lotterien zählt. Nur die Glücksspirale liegt mit 36% unter der Auszahlungsquote des Lottos von 50%. Zudem ist das Lotto die einzige Lotterie, die nach dem Totalisatorprinzip<sup>15</sup> gespielt wird und bei der die Auszahlungen und der Gewinneranteil beträchtlich schwanken. Dies bedeutet, daß die Spieler die zu erwartenden Gewinne eines Lottotips in einer bestimmten Ziehung praktisch nicht abschätzen können.

	Glücksspirale	Lotto am Sa	Lotto am Mi	105 SKL	Gewinnsparen
<b>Auszahlungsquote</b>	50%	50%	36%	54%	70%
<b>Max</b>	61%	78%			
<b>Min</b>	42%	39%			
<b>Gewinneranteil</b>	1,86%	3,70%	11,00%	74,02%	11,00%
<b>Max</b>	2,86%	4,85%			
<b>Min</b>	1,30%	2,81%			

**Tabelle 2:** Vergleich deutscher Lotterien (Quelle: T. Tolkemitt, aaO., Kap. 3.8)

## D. Das Marktversagen auf dem Glücksspielmarkt

### I. Die Nachfrage nach Lotto: Der Verkauf von Hoffnung

Ungeachtet seiner hohen Verlustquote von rund 50 Prozent ist Lotto das mit Abstand umsatzstärkste Lotterienprodukt auf dem deutschen Glücksspielmarkt. Es stellt sich damit die Frage, wieso die Spieler die Unterschiede in den Verlusten der einzelnen Glücksspiele nicht mit Abwanderung an bessere Anbieter oder mit einem völligen Verzicht auf Glücksspiele beantworten. Hierzu muß zuvor verstanden werden, wieso Lotterien überhaupt nachgefragt werden, obwohl sie doch allesamt ihren Teilnehmern im Durchschnitt deutliche Verluste zufügen.

<sup>14</sup> Die Berechnungen und Werte der Tabelle entstammen T. Tolkemitt, aaO., Kapitel 3, in dem noch weitere Glücksspiele, wie Roulette und Geldspielautomaten, berechnet werden.

<sup>15</sup> Lotto wird nach dem Totalisatorprinzip gespielt. Das bedeutet, daß die Gewinne der verschiedenen Gewinnklassen nicht in fest versprochenen Geldbeträgen bestehen. Als Gewinn wird vielmehr nur ein *fester Prozentsatz* der tatsächlich eingezahlten Einsätze, der Ausschüttungsanteil der Gewinnklassen, versprochen.

Lotterien zeichnen sich durch die Möglichkeit des Gewinns hoher Geldbeträge aus, so klein die Chance dafür auch sein mag. Glücksspielveranstalter verkaufen damit den Spielern gegen einen geringen Preis die Hoffnung auf eine erhebliche Steigerung ihres Vermögens<sup>16</sup>. Kerngeschäft der Glücksspielanbieter ist der **Verkauf von Hoffnung**. Diesen Verkaufsgegenstand teilen Glücksspiele mit vielen, teilweise ähnlich problematischen Märkten<sup>17</sup>. Beim Hoffnungsverkauf durch Glücksspiele kommt es nun dadurch zum Marktversagen, 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. Verstehen Kunden Gegenstand und dafür verlangte Preise nicht, können es sich die Anbieter leisten, auf einen von den Kunden nicht nachvollziehbaren Wettbewerb bei Einsatzhöhe oder Ausschüttungsquote zu verzichten.

## II. Die fehlerhaften Entscheidungsmuster auf Seiten der Spieler

Das Entscheidungsverhalten der Menschen weist nun typische Muster auf, die zu falschen Verhaltensweisen auch beim Umgang mit Glücksspielen führen<sup>18</sup>: So weisen Individuen die Tendenz auf, Wahrscheinlichkeiten für bestimmte Umweltzustände einfach in Wahrscheinlichkeitsklassen einzuordnen, anstatt ihren Wert - wenn auch nur grob - abzuschätzen, („*Fehler der Repräsentativität*“)<sup>19</sup>. Ein derartiges Verhalten zeigt auch ein Lotto-Spieler, den allein die Tatsache, daß er durch die Teilnahme am Spiel gewinnen *kann*, interessiert. Er teilt die Gewinnchancen dabei lediglich in zwei Klassen ein: „gewinnen ist möglich“ und „gewinnen ist nicht möglich“, ordnet diesen jedoch keine noch so ungenauen Wahrscheinlichkeitswerte zu.

Der „*Fehler der Verfügbarkeit*“ bezeichnet die Tendenz von Menschen, ein Ereignis dann für wahrscheinlicher zu halten, wenn es leicht vorstellbar ist oder wenn sie eine Erinnerung an ein vergleichbares Ereignis haben<sup>20</sup>. Für die Erwartungsbildung von Glücksspielern bedeutet dies, daß jeder Beobachter eines Gewinnvorgangs im Anschluß an einen Gewinn die Gewinnchancen des Spiels höher bewertet. Liegt der letzte „Gewinnfall“ schon längere Zeit zurück, erscheint dieser dem Spieler weniger wahrscheinlich. Bei einer empirischen Untersuchung<sup>21</sup> zeigte es sich, daß die Höhe des Hauptgewinns in der letzten Wochenziehung im „Lotto am Samstag“ die Spielnachfrage der darauffolgenden Woche deutlich beeinflußt. Wurde ein hoher Gewinn im Samstags-Lotto erzielt, so wird dieser in der Presse besprochen und von den Lotto-Anbietern in der

---

<sup>16</sup> Siehe die Analyse des amerikanischen Lotteriemarktes von *Clotfelter / Cook*, 1989, aaO., die treffenderweise den Titel „*Selling Hope*“ trägt.

<sup>17</sup> Teile des Marktes für Religionsdienstleistungen weisen derartige Nachfragemotivationen auf.

<sup>18</sup> *D. Kahnemann / A. Tversky*, Prospect Theory: An Analysis of Decisions Under Risk, *Econometrica*, 47, (1979), S. 263 ff.

<sup>19</sup> Ein Beispiel hierfür wäre, wenn Menschen bei einer Autofahrt ihr Unfallrisiko mit entweder null oder 100% ansetzen.

<sup>20</sup> *D. Kahnemann / A. Tversky*, aaO. Fn. 18.

<sup>21</sup> *T. Tolkemitt*, aaO., Kapitel 3.

Werbung hervorgehoben. Lotto erhält dann wieder mehr Aufmerksamkeit in der Bevölkerung mit der Folge, daß die Nachfrage in der darauf folgenden Woche ansteigt. Eine Lottonachfrageanalyse<sup>22</sup> ergibt, daß sich die Spieler bei Lotterien in besonderem Maße nach der Höhe des Jackpots richten statt nach dem Erwartungswert des Spieles, der allerdings den Spieler nicht zur Verfügung steht. Da die Höhe des Jackpots *nicht* mit einer höheren durchschnittlichen Auszahlung an die Spieler einhergeht, ist ein hoher Jackpot für die Kunden ein sie in die Irre führender Kaufanreiz, die Aufmerksamkeit der Kunden für den Jackpot somit ein Ausdruck für Marktversagen aufgrund fehlerhafter Wahrnehmung des Glücksspielpreises. Die Stärke der Fehlabschätzungen der Spieler wird dabei zusätzlich erheblich von den Werbeaktivitäten der Anbieter beeinflusst. So zielen die Inhalte der Werbung auf die Ausnutzung der typischen kognitiven Entscheidungsfehler der „Verfügbarkeit“ und der „Repräsentativität“, indem sie sich auf die Darstellung von Gewinnfällen konzentrieren und die Gewinnchancen so darstellen, daß sie von den Spielern als höher assoziiert werden als sie in der Wirklichkeit sind.

*Akerlof* und *Dickens*<sup>23</sup> haben zudem gezeigt, daß die Menschen auch über ihre eigenen Verhaltensweise Bewertungen bilden. Glücksspieler ziehen es vor zu glauben, daß sie eine nicht vernachlässigbare Chance auf den Gewinn des Jackpots haben, da es gegen ihr Selbstbild spräche, an einem Spiel teilzunehmen, bei dem sie mit praktisch 100%iger Wahrscheinlichkeit nicht gewinnen, sondern verlieren werden. Individuen beeinflussen ihre eigenen Glücksspielbewertungen dann dadurch, daß sie vorzüglich Informationsquellen nutzen, die ihre eigenen vorgefaßten Einstellungen unterstützen. Die einmal getroffene Entscheidung zu spielen, wird dabei verteidigt, bereits angenommene Einstellungen nicht geändert, „da es nicht sein kann“, daß man mit seiner Glücksspielteilnahme schlecht entschieden hat<sup>24</sup>.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß die Spieler ihrer Entscheidung, an einem Glücksspiel teilzunehmen, andere Kriterien als die tatsächlichen Gewinnmöglichkeiten zugrunde legen und sie sich Mechanismen bedienen, die zu einer systematischen Überbewertung der Chancen und der zu erwartenden Gewinne im Vergleich zu den realen Gegebenheiten führen<sup>25</sup>.

### **III. Marktversagen durch asymmetrische Information und fehlenden Wettbewerb**

---

<sup>22</sup> T. Tolkemitt, aaO., Kapitel 3.

<sup>23</sup> G. A. Akerlof / W. T. Dickens, The Economic Consequences of Cognitive Dissonance, American Economic Review, 72, (1982), S. 307 ff.

<sup>24</sup> Es handelt sich hier um den von *Tversky* und *Kahnemann* beschriebenen Fehler des „Verankerns“. Verankern beschreibt den Unwillen von Spielern, die ursprünglich getroffenen Wahrscheinlichkeitseinschätzungen und Urteile zu ändern, selbst wenn neue Informationen dies dringend nahelegen.

<sup>25</sup> So richten manche Spieler ihre Zahlentips im Lotto selbst nach dem Stand der Sterne. Der Deutsche Toto-Lotto-Block bietet in seiner Kundenzeitschrift und via Internet (<http://journal.jaxx.de>) ein tägliches Horoskop für Spieler an, in dem für jedes Sternzeichen eine „Glückszahl“ genannt wird.



Während die Spieler unter ihren fehlerhaften Entscheidungsmustern leiden, ist den Blockunternehmen Glückspielstruktur und Verhalten der Kunden bekannt, so daß zwischen Anbietern und Nachfragern ein Informationsgefälle über Preis und Eigenschaften des Lottospiels besteht. Ein Vergleich mit den USA zeigt, wie sich die fehlenden Preis- und Produktinformationen der Kunden auswirken: So hat der freie Marktzutritt zum Geldspielautomatenmarkt in einigen US-amerikanischen Bundesstaaten dazu geführt, daß den möglichen Kunden auf Werbeplakaten mitgeteilt wird, wie hoch die Ausschüttungsquoten sind, mit dem Ergebnis, daß die Ausschüttungsquoten im Wettbewerb an einigen Gerätetypen auf bis zu 95% gestiegen sind<sup>26</sup>.

Die hohen Verluste der Spieler in Deutschland sind damit Folge fehlenden Wettbewerbs und fehlender Produkttransparenz, da neu in den Markt eintretende Wettbewerber einen Anreiz haben, die von ihnen angebotenen und aus Wettbewerbsgründen zwangsläufig attraktiveren Gewinnstrukturen zu offenbaren, um mit ihren besseren Gewinnmöglichkeiten Kunden von den alten Anbietern abzuwerben.

Der vernünftige Einsatz des zivilrechtlichen Vertragssystems<sup>27</sup> setzt voraus, daß die Vertragspartner das verkaufte Produkt und seinen Preis im Grundsatz verstehen. Auf dem deutschen Glücksspielmarkt ist dies nicht gegeben: Die Konsumenten kennen lediglich den von ihnen zu zahlenden Einsatz, nicht aber ihre zu erwartenden Gewinne aus den jeweiligen Lottospielen. Nicht übersehen werden sollte auch die begründete Vermutung, daß die Verluste der besonders zahlreich vertretenen armen Spielteilnehmer eine gesellschaftlich unerwünschte regressive Besteuerung darstellen<sup>28</sup>.

## **E. Das Versagen der staatlichen Unternehmenskontrolle im Deutschen Toto-Lotto-Block**

Das Geschehen innerhalb der Unternehmen des Toto-Lotto-Blocks ist durch ihre Monopolstellung und ihre Eigenschaft als Staatsunternehmen gekennzeichnet.

### **I. Mehrstufige Kontrollhierarchien bei fehlendem Wettbewerb**

Die Unternehmen des Toto-Lotto-Blocks müssen nicht nur die Steuern, die auf die Spielumsätze erhoben werden, sondern auch die erwirtschafteten Unternehmensgewinne an den Staat als ihren Eigentümer abführen. In der Beziehung zwischen den staatlichen Eigentümern und den Unternehmensverwaltungen liegt

---

<sup>26</sup> Vgl. *W. R. Eadington*, The Economics of Casino Gambling, *Journal of Economic Perspectives*, 13 (3), (1999), S. 173 ff. Eine solche hohe Ausschüttungsentwicklung ist auf dem deutschen Markt aufgrund der höheren Steuerbelastung nicht möglich.

<sup>27</sup> In juristischer, verdunkelnder Ausdrucksweise wird dies mit „Richtigkeitsgewähr“, in wirtschaftswissenschaftlicher Terminologie mit „Effizienz von Verträgen“ bezeichnet. Vertragseffizienz setzt weiterhin die Abwesenheit von Transaktionskosten und Externalitäten voraus, vgl. *J. Tirole*, *The Theory of Industrial Organization*, 1988, S. 113ff. oder *R. S. Pindyck / D. L. Rubinfeld*, *Microeconomics*, 1992, S. 603ff.

<sup>28</sup> Vgl. hierzu die Angaben oben in Fn. 4.

ein *Principal-Agent-Problem*<sup>29</sup> vor. Wenn das Einkommen der Unternehmensverwaltung nicht an die *Gewinne* des Unternehmens gekoppelt wird, ist diese nur mäßig motiviert, möglichst große Überschüsse zu erwirtschaften<sup>30</sup>. Da sich der Staat bei der Kontrolle seiner Unternehmen durch Politiker und Verwaltungsmitarbeiter vertreten lassen muß, die gleichfalls nicht am Gewinn des Unternehmens beteiligt sind, tritt in den Unternehmen des Toto-Lotto-Blocks auf Gesellschafterseite keine Person auf, die ein unmittelbares eigenes Interesse an der Erwirtschaftung von Gewinnen durch die Manager der Treuhandunternehmen hat. Das Gewinninteresse der Bürger wird vielmehr durch zwei Ebenen von „Angestellten“ gebrochen. Dieses „mehrstufige Agency-Problem“<sup>31</sup> erzeugt bei den Unternehmensverwaltungen der Treuhandgesellschaften Spielraum, einen Teil der möglichen erzielbaren Gewinne legal in die eigenen Taschen zu leiten, am Arbeitsplatz zu konsumieren oder einfach in Unwirtschaftlichkeiten zu verschwenden<sup>32</sup>. In der Bilanz und in der Gewinn- und Verlustrechnung wird dann zu beobachten sein, daß die staatlichen Glücksspielunternehmen nur geringe Gewinne erzielen und hohe interne Kosten aufweisen. Daß sie trotz der hohen Kosten am Markt bestehen können, ist Folge ihrer vor Wettbewerb geschützten Marktposition. Besonders bedeutsam ist zudem, daß bei staatlichen Unternehmen auch die Kontrolle durch den Kapitalmarkt entfällt, da Außenstehende keine Unternehmensanteile erwerben können und damit keine effizienzsteigernde Drohung einer feindlichen Übernahme besteht<sup>33</sup>.

## II. Jahresabschlußanalyse von Lotterietreuhandgesellschaften

Daß sich die aus der dargelegten Markt- und Unternehmensstruktur ergebenden Anreize zur Unwirtschaftlichkeit wie vorhergesagt in den Bilanzen der öffentli-

---

<sup>29</sup> Zum Begriff des Principal-Agent-Problems vgl. *R. Richter / E.G. Furubotn*, Neue Institutionenökonomie, 2. Aufl., 1999, S. 163ff.

<sup>30</sup> In der Unternehmenspraxis werden die Interessengegensätze zwischen Eigentümer und Unternehmensverwaltung häufig in Form von an den Unternehmensgewinn gekoppelten variablen Gehaltskomponenten gemildert, vgl. *P. Milgrom / J. Roberts*, Economics, Organization & Management, 1992, S. 206 ff. Eine gute Übersicht über die Praxis enthält der Aufsatz von *Kevin J. Murphy*, Executive Compensation, Marshall School of Business, University of Southern California, Discussion Paper, May 1998.

<sup>31</sup> Vgl. zur Anreizstruktur eines doppelten Principal-Agent-Problems sowie eine empirische Untersuchung über dessen Relevanz *S. S. Crane / L. R. Cohen*, Efficiency in Public Organizations: An Empirical Test of Public Choice Theories, Arbeitspapier, Western Economic Association Annual Meeting, San Diego, CA, 26.5.1999.

<sup>32</sup> Der verdeckte Gewinnverbrauch durch die Unternehmensverwaltungen drückt sich aus in marktwidrig überhöhten Gehältern, luxuriösen Büros, angenehmen Arbeitszeiten und vorzüglichen Ruhestandsregelungen, einem noblen Fuhrpark und in einer regen und global ausgerichteten „Dienstreisetaätigkeit“.

<sup>33</sup> Siehe *R. A. Brealey / S. C. Myers / S. C. Marcus*, Fundamentals of Corporate Finance, 2. Aufl., 1999, S. 595ff.; *M. Adams*, Höchststimmrechte, Mehrfachstimmrechte und sonstige wundersame Hindernisse auf dem Markt für Unternehmenskontrolle, Die Aktiengesellschaft, 1990, S. 63 ff.; *M. Adams*, Was spricht gegen eine unbehinderte Übertragbarkeit der in Unternehmen gebundenen Ressourcen durch ihre Eigentümer, Die Aktiengesellschaft, 1990, S. 243 ff. Sind Gesellschafteranteile ohne große Kosten übertragbar, wie etwa bei börsennotierten Aktiengesellschaften, so besteht für Investoren die Möglichkeit, ineffizient wirtschaftende Unternehmen zu übernehmen, deren Management durch ein neues, besser arbeitendes zu ersetzen und dadurch die Wirtschaftlichkeit des Unternehmens und damit seinen Wert zu steigern. Allein die Möglichkeit einer solchen feindlichen Übernahme wirkt disziplinierend auf das Management, da es bei einer Übernahme entlassen würde. Diese Form der Effizienzkontrolle entfällt bei den staatlich gehaltenen Unternehmen des Deutschen Toto-Lotto-Blocks zur Gänze.

chen Lotto-Unternehmen wiederfinden, zeigt exemplarisch eine Jahresabschlussanalyse der Lotterietreuhandgesellschaft mbH, Hessen für das Jahr 1997<sup>34</sup>. So ist die Lotterie-Treuhandgesellschaft mbH Hessen (LTG) im hessischen Landesgebiet für das Angebot und die Durchführung der Spiele des Deutschen Toto-Lotto-Blocks zuständig, also für das Zahlenlotto, Fußball-Toto, Rennquintett, Spiel 77, Super 6 und die Rubbellos-Lotterien. Diese Aufgabe erfüllt die Gesellschaft treuhänderisch für das Land Hessen, das Alleingesellschafter des Unternehmens ist. Hierfür hat die LTG einen Geschäftsbesorgungsvertrag mit dem Land abgeschlossen, der eine Entlohnung der Gesellschaft für die Durchführung der Lotterien in Höhe von 106 Prozent der „anderen lotteriebezogenen Aufwendungen“ vorsieht<sup>35</sup>. Die LTG wird damit widersinnigerweise auf der Grundlage eines Prozentsatzes ihrer *Kosten* entlohnt. Es liegt damit der von *Averch / Johnson*<sup>36</sup> analysierte Fall einer zu Kostenerhöhungen führenden Fehlregulierung vor. Nach dieser Regelung braucht die LTG nur ihre Kosten (!) („andere lotteriebezogene Aufwendungen“) zu erhöhen, um für sich höhere Gewinne einstreichen zu dürfen<sup>37</sup>.

Der Kostenblock setzt sich zu 29% aus den Provisionen für die Gebietsverkaufsleiter, zu 31% aus den Online-Übertragungskosten, zu 4% aus den Produktionskosten für die Rubbellose und zu 35% aus sonstigen Kosten zusammen. Vor allem die Provisionen für die 14 Gebietsleiter, die es allein in Hessen gibt, erreichen Staunen erregende Höhen. Sie betragen 1997 insgesamt 6.458.000 DM, d.h. 461.000 DM pro Gebietsverkaufsleiter. Die „sonstigen Ausgaben“ in diesem Kostenblock betragen 1997 immerhin DM 7,8 Mio. Hinter dieser nicht weiter aufgeschlüsselten Kostenstelle verbergen sich möglicherweise auch die Reiseausgaben der Angestellten oder besondere Zuwendungen an Verkaufsstellenleiter und sonstige Personen und Organisationen.

Da die Manager aufgrund ihrer an die Kosten gekoppelten Entlohnung keinen Anreiz haben, Gewinne für die Gesellschaft zu erwirtschaften, werden sie versuchen, möglichst große Teile der Monopolgewinne in andere Bahnen zu leiten und sie z.B. an diejenigen verteilen, die auf der Gehaltsliste der LTG stehen. So erreichen die Personalausgaben des Unternehmens in der Tat bemerkenswerte Höhen. Sie betragen 1997 DM 19 Mio., was ein Durchschnittsgehalt einschließlich Arbeitgeberbeiträge von DM 117 000 pro Angestelltem bedeutet<sup>38</sup>. Aufgrund der hohen Kosten ist der Gewinn der LTG nach Steuern mit TDM 3.458 und die Umsatzrentabilität mit 3,4 Prozent im Jahre 1997 sehr niedrig. Es liegt

---

<sup>34</sup> Quelle und ausführliche Darstellung bei *T. Tolkemitt*, aaO., Kapitel 5.

<sup>35</sup> Vgl. hierzu die Angaben im Jahresabschluß der Lotterie-Treuhandgesellschaft mbH Hessen (1998). Lagebericht 1997, Bundesanzeiger, 7.10.1998, Köln.

<sup>36</sup> *H. Averch / L. Johnson*, Behavior of the Firm under Regulatory Constraint, *American Economic Review*, 52, (1962), S. 1052 ff.

<sup>37</sup> Vgl. hierzu die Darstellung einer typischen Fehlregulierung bei *M. Adams*, *Ökonomische Analyse der Verschuldens- und Gefährdungshaftung*, 1985, Kapitel 6.

<sup>38</sup> Das durchschnittliche Bruttojahresgehalt deutscher Angestellter im früheren Bundesgebiet lag im Jahre 1999 laut Statistischem Bundesamt bei DM 81.264. Zusammen mit 20% Arbeitgeberanteil bedeutet dies durchschnittliche Personalkosten von DM 97.517 pro Arbeitnehmer.

damit der Schluß nahe, daß die LTG keine Politik der Maximierung der an den staatlichen Eigentümer abzugebenden Gewinne betreibt<sup>39</sup>.

Diese Beurteilung der Unternehmensverwaltungen der Lotterietreuhandgesellschaften wird z.B. auch durch den Jahresabschluß 1997 der Lotto-Toto GmbH Sachsen-Anhalt bestätigt<sup>40</sup>. So verfügt dieses Unternehmen über ein in Wertpapieren gehaltenes Vermögen von DM 25 Mio. sowie ein Guthaben bei Kreditinstituten in Höhe von DM 9,5 Mio. Auf der anderen Seite schafft es die Gesellschaft, auf einen ausgewiesenen Gewinn nach Steuern von lediglich TDM 312 zu kommen, was einer Umsatzrendite von 8,4 Promille entspricht.

Die folgende Tabelle 3 faßt die Kontrolldefizite bei den staatlichen Monopolunternehmen des Deutschen Toto-Lotto-Blocks zusammen:

Es konnte nicht ausbleiben, daß diese Häufung von Kontrollmängeln zu einer Fülle von Skandalen im deutschen Glücksspielwesen führte<sup>41</sup>. Die dargelegten Strukturmängel des deutschen Glücksspielmarktes rufen damit nach einer Reformen.

---

<sup>39</sup> Daß privatwirtschaftliche Glücksspielunternehmen tatsächlich höhere Gewinne erzielen als öffentliche, zeigt der Fall Niedersachsen. Hier waren die Spielbanken bis Ende 1987 unter dem Namen Niedersächsische Spielbank Hannover / Bad Pyrmont GmbH & Co. KG in Privatbesitz und besaßen lediglich eine staatliche Konzession. Unter dieser Eigentümerkonstellation erzielte das Unternehmen noch hohe Gewinne, 1984 immerhin DM 1,9 Mio. und 1985 DM 2,09 Mio. Erst die Übernahme des Unternehmens durch den Staat und die damit einhergehenden Kontrolldefizite ließen die Gewinne gegen Null sinken. Vgl. Handelsblatt, 10.2.1988, „Kontrollorgane haben versagt“.

<sup>40</sup> Vgl. Lotto-Toto GmbH Sachsen-Anhalt, Lagebericht für das Geschäftsjahr 1997, Bundesanzeiger, 30.9.1998, Köln. (1998).

<sup>41</sup> Die folgende kleine Auswahl von Beispielen ist der Arbeit von P. Köpf, Die Lotto Mafia. Wer beim Glücksspiel wirklich gewinnt, 1999, S. 35 ff. zu verdanken:

1993 wurde im Keller der Staatlichen Lotto GmbH, Stuttgart, ein Versammlungssaal für TDM 500 ausgebaut. Dieser wurde jedoch fast nur von Gerhard Mayer-Vorfelder, damaliger Finanzminister des Landes Baden-Württemberg und Vorsitzender des Aufsichtsrats der Lotto-Gesellschaft, der den Bau angeregt hatte, für private Feierlichkeiten genutzt. Im Zuge der Aufdeckung dieses Zusammenhanges wurde dem Geschäftsführer der Gesellschaft, Peter Wetter (ehemaliges Mitglied des Landtags) Veruntreuung von Lotteriegeldern in fünf Fällen nachgewiesen. Daraufhin trat Mayer-Vorfelder als Aufsichtsratsvorsitzender zurück, Wetter und seine Stellvertreter mußten ihre Posten abgeben und wurden zu Geldstrafen verurteilt. Ähnliche Skandale der Selbstbedienung gab es auch in Rheinland-Pfalz und Hessen. Hier mußten Staatssekretär Otto Geske und Finanzministerin Fugmann-Heesig ihre politischen Ämter niederlegen.

In der Lotto-Gesellschaft Baden-Württemberg wurde eine Kunstsammlung aufgebaut, in die jährlich TDM 150 investiert wurden. Der Rechnungshof des Landes stellt in seinem Bericht Nr. 11/4121 fest, daß „insbesondere im 3. Obergeschoß (das Gebäude der Gesellschaft) eher einem Museum für moderne Kunst als einem Betriebsgelände“ gleicht. Die Assistentin der Geschäftsführung, die für den Aufbau der Kunstsammlung verantwortlich war, war die Ex-Frau des Geschäftsführers Wetter, die für ihre Arbeit mit DM 1.200 pro Beratungssitzung entlohnt wurde. Zwischen 1989 und 1993 wurden von der gleichen Gesellschaft jährlich zwischen TDM 300 und 400 gespendet, meist an „befreundete“ Einrichtungen, z.B. an die Denkmalstiftung, in dessen Kuratorium Geschäftsführer Wetter saß, an den Förderverein Alt-Stuttgart, dessen Vorsitzender, oder an die Kunststiftung Baden-Württemberg, dessen Beiratsvorsitzender und Gründer er war.

Zwei weitere Beispiele dokumentieren die Höhe des Reisebudgets der Lotteriegesellschaften. So traf sich die Intertoto-Direktorenkonferenz (die Europäische Vereinigung der Lotto-Anbieter) 1995 zu ihrer Jahresversammlung nicht in Europa, sondern im australischen Perth, und im Juli 1993 lud der Geschäftsführer der Hessischen Lotto-Gesellschaft 25 Annahmestellenbesitzer zu einer Reise nach New York ein mit Gesamtkosten von 415.000 DM, d.h. ca. DM 16.000 pro Teilnehmer.

Unkenntnis von Preis und Qualität der Spiele	Fehlende Kontrolle durch den staatlichen Eigentümer	2-stufiges Agency-Problem:
<b>Kontrollmangel</b>	<b>Grund</b>	
Fehlende Kontrolle durch die Kunden		
Fehlende Kontrolle durch den Wettbewerb	Monopol durch Marktzutrittsverbot	
Fehlende Kontrolle durch den Kapitalmarkt		

**Tabelle 3:**

Wie diese aussehen sollten, behandelt der nun folgende Abschnitt.

## **F. Die notwendigen Reformen: Mehr Wettbewerb, mehr Transparenz und Privatisierung mit Regulierungsaufsicht**

Es sind vor allem drei Bereiche, die den Reformbedarf des deutschen Lotteriewesens ausmachen: Das Marktversagen aufgrund der asymmetrischen Informationsverteilung zwischen Spielern und Unternehmen, das Marktversagen aufgrund der Monopolisierung der Glücksspielanbieter und die Praxis, Glücksspiele durch Unternehmen im Staatseigentum zu betreiben. Alle drei Grundprobleme bedürfen zu ihrer Lösung der Einführung von Wettbewerb. Wettbewerb verbessert die Informationslage der Spieler und vermindert die auf Irrationalität und Unkenntnis beruhende Ausbeutung der Kunden beim Kauf ihrer Hoffnungen. Der wirtschaftlichen Schädigung der Staates durch das Halten der Glücksspielunternehmen in Staatseigentum ist mit einer Privatisierung zu begegnen.

### **I. Liberalisierung des deutschen Lotteriemarktes**

Erforderlich ist zunächst eine Änderung der landesrechtlichen Lotterieverordnungen dahingehend, daß Glücksspiellizenzen nicht mehr auf der Grundlage einer Bedürfnisprüfung<sup>42</sup> vergeben werden, sondern nur nach der subjektiven Zuverlässigkeit. Hierdurch werden die bisherigen Markteintrittsbarrieren beseitigt und neuen Anbietern der Marktzutritt ermöglicht. Der dann beginnende Wettbewerb wird auch über die Höhe der Preise geführt werden. Die zukünftig miteinander konkurrierenden Glücksspielanbieter werden auch die Preise und Ausschüttungsquoten ihrer Spiele als Werbemittel benutzen, so daß der Konsument über seine Gewinnchancen und deren Kosten besser informiert sein wird. Hierdurch kommt es im Wettbewerb zu einem Absinken der Glücksspielpreise und zu einer Erhöhung der Auszahlungsquoten.

Durch den neu entstandenen Preiswettbewerb entfällt innerhalb der Unternehmen des Toto-Lotto-Blocks auch der bisherige Spielraum für Unwirtschaftlichkeit und Selbstbedienung. Das Absinken der Spielpreise erzwingt in den staatlichen Unternehmen erhebliche Kosteneinsparungen zur Vermeidung der Gefahr,

<sup>42</sup> Es bestehen erhebliche grundgesetzliche Bedenken gegen die Bedürfnisprüfung in den einzelnen Lotterieverordnungen. Im Verfahren um die Zulassung der sogenannten „Neuen Bundeslotterie“ im August 2001 vor dem Düsseldorferverwaltungsgericht, urteilten die Richter, daß die entsprechende Klausel gegen Art. 12 GG (Gewerbe- und Berufsfreiheit) verstoße. Dementsprechend wurde die neue Lotterie, die von neun „gemeinnützigen Organisationen“ wie Greenpeace und der Deutschen Welthungerhilfe beantragt worden ist, für das Landesgebiet von Nordrhein-Westfalen vom Gericht für zulässig erklärt. Da die Zulassung nicht die anderen Probleme von Glücksspielen löst, handelt es sich trotz der Wettbewerbserhöhung im wesentlichen um eine die neuen Glücksspielveranstalter, nicht aber die Kunden besser stellende Entwicklung.

von den neu hinzutretenden Wettbewerbern vom Markt verdrängt zu werden. Dies wäre auch das Ende der in der Literatur beschriebenen globalen Reisetätigkeit, der überhöhten Gehälter, der Spenden an befreundete Institutionen und Clubs. Aufgrund des erhöhten Leistungsdruckes würde auch die politische Besetzung der Managementpositionen mit Parteimitgliedern oder anderenorts verdienter Staatsbeamten erheblich erschwert.

## **II. Freier Marktzutritt bei staatlicher Überwachung von Produkten und Anbietern durch ein Glücksspielaufsichtsamt**

Da Glücksspielveranstalter Güter verkaufen, deren wesentlichen Eigenschaften die Spieler nicht durch Beobachtung feststellen und kontrollieren können, sind die Veranstalter der Versuchung zu betrügerischen Machenschaften ausgesetzt. Aus diesem Grunde müssen sowohl die Anbieter als auch ihre einzelnen Produkte überwacht werden.

Dies bedeutet, daß weiterhin jedermann, der eine Lotterie und andere Glücksspielprodukte anbieten möchte, eine staatliche Genehmigung besitzen muß. Auf diese Genehmigung sollte ein Rechtsanspruch bestehen, wenn der Antragsteller die subjektiven Voraussetzungen der persönlichen Zuverlässigkeit und der notwendigen Fachkunde aufweist. Bisher werden Glücksspiellizenzen an Unternehmen erteilt. Eine Genehmigungsbedürftigkeit für die einzelnen Glücksspielprodukte ist nicht vorgesehen. Hierdurch gibt es weder einen Schutz der Kunden vor zweifelhaften Glücksspielprodukten und ihrer fragwürdigen Werbung, noch Transparenz ihrer wesentlichen Eigenschaften. Statt dessen verbindet sich zur Zeit staatliche Macht mit monopolistischem Anbieterverhalten gegen unwissende Kunden. Um die Bürger hiervor zu schützen, ist der Marktzutritt unter den genannten Voraussetzungen für neue Glücksspielanbieter zu eröffnen, jedoch für jedes einzelne Glücksspielprodukt ein Genehmigungsverfahren mit Offenbarungspflichten vorzusehen. Hierzu bedarf es der Schaffung eines neu einzurichtenden Glücksspielaufsichtsamtes<sup>43</sup>, das für die Zulassungsfähigkeit von Glücksspielen die jeweiligen Voraussetzungen an Transparenz und Mindestauszahlungsquoten festzulegen hat. Vor allem aber ist vorzusehen, daß für jedes einzelne Spiel die Auszahlungsquoten dem Publikum vor der Entscheidung über die Spielteilnahme verständlich und deutlich zur Kenntnis gebracht werden müssen.

## **III. Werbeauflagen und Informationspflichten**

Der erhöhte Wettbewerb kann eine Steigerung der Werbemaßnahmen der Branche mit sich bringen, da neue Unternehmen den Markt betreten werden und erst einen Namen für sich und ihre Produkte bei den Spielern schaffen müssen. Auch wenn nach dieser Reform zukünftig die Auszahlungen der Spiele beworben

---

<sup>43</sup> Da es zudem den staatlichen deutschen Glücksspielmonopolisten letztlich nicht gelingen wird, den von anderen europäischen Anbietern ausgehenden Wettbewerb zu verhindern, muß das Glücksspielaufsichtsamt auch die Integrität und Transparenz der vom Ausland oder per Internet in Deutschland angebotenen Glücksspielprodukte sicherstellen.

werden, ist dennoch davon auszugehen, daß die Glücksspielunternehmen weiterhin mit den bisherigen, die fehlerhafte Willensbildung der Spieler verstärkenden Inhalten werden werben wollen. Den Anbietern müssen daher in ihrer Werbung Informationspflichten auferlegt werden, die sicherstellen, daß den möglichen Kunden zusammen mit den auf Vernebelung zielenden Werbebotschaften die durchschnittlichen Verlustquoten der betroffenen Spiele zur Kenntnis gebracht werden<sup>44</sup>. Das Glücksspielaufsichtsamt hat für alle Werbeträger durch Verordnung die jeweiligen Einzelheiten festzulegen und zu überwachen.

#### **IV. Aufbruch der kartellähnlichen Struktur des Deutschen Toto-Lotto-Blocks**

Die in der Vergangenheit vom Deutschen Toto-Lotto-Blocks benutzten Praktiken legen es nahe, daß bei der Reform des Glücksspielmarktes gesetzlich klar gestellt wird, daß das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen auf alle Glücksspielunternehmen uneingeschränkt Anwendung findet.

#### **V. Gesetzliche Beschränkung der Höhe von Jackpots und Höchstgewinne**

Es wurde empirisch nachgewiesen, daß die Spieler vor allem von hohen Höchstgewinnen zum Spielen verlockt werden. Um die Menschen vor dieser irrationalen Verhaltensweise zu schützen, empfiehlt es sich, die Höchstgewinne einschließlich eines möglichen Jackpot im Lotteriesektor auf einen Wert von DM 1 Mio. zu begrenzen. Diese Beschränkung der Höchstgewinne ist auch zur Aufrechterhaltung des Wettbewerbs notwendig, da im Falle unbegrenzter Auszahlungssummen Anreize für Lotterien entstünden, diese zusammen zu legen und letztlich eine einzige große Lotterie – wie den jetzigen Toto-Lotto-Block – zu schaffen, da deren Nachfrage aufgrund der Spielerirrationalität größer wäre als die Nachfrage bei kleineren Lotterien<sup>45</sup>.

#### **VI. Privatisierung der Treuhandgesellschaften**

Der Verkauf der staatlich gehaltenen Glücksspielunternehmen an private Unternehmen ist aus mehreren Gründen geboten. Zum einen stellen die staatlichen Unternehmen der Branche einen möglichen Hort für Günstlingswirtschaft und Unwirtschaftlichkeit dar. Dieser Mißstand wird zwar durch die Einführung von Wettbewerb und Marktzutritten vermindert. Eine Privatisierung fügt jedoch der Kontrolle der Unternehmensverwaltung durch den Produktwettbewerb die Kontrolle durch den Kapitalmarkt in Form von gewinninteressierten Eigentümern hinzu. Für die einzelnen Bundesländer besteht zudem keinerlei Grund, am Be-

---

<sup>44</sup> Von M. Adams, Fair Play! Zur Notwendigkeit einer Offenbarungspflicht des durchschnittlichen Verlustes bei Spiel-, Wett- und Lotterieverträgen, Zeitschrift für Rechtspolitik, 1997, S. 314 f. wurde hierzu bereits folgender Vorschlag unterbreitet: § 763 Satz 1 BGB sollte daher folgende neue Fassung erhalten: „Ein Lotterievertrag oder ein Ausspielvertrag ist verbindlich, wenn die Lotterie oder die Ausspielung staatlich genehmigt ist und der Veranstalter die andere Partei über die Höhe seines durchschnittlich zu erwartenden Verlustes aus diesem Spiel aufgeklärt hat. Die Angabe des durchschnittlich zu erwartenden Verlustes hat in der Angabe des vom Hundertsatzes des vom Teilnehmer zu tätigen Einsatzes zu erfolgen. Ist der anzugebende Durchschnitt nicht unerheblich veränderlich, ist ein statistisch aussagekräftiger Durchschnitt vorangegangener Spiele auszuweisen.“

<sup>45</sup> Es sei darauf hingewiesen, daß es beim Lotto bis 1985 eine Beschränkung der sogenannten Höchstquote gab, diese also keine neue Regelung für die Branche darstellt.

sitz der Glücksspielunternehmen festzuhalten, da diese ohnehin niemals marktübliche Überschüsse erwirtschaften werden, solange sie sich im Staatseigentum befinden. Der Verkauf der Lotteriegesellschaften führt somit zu keinen dauerhaften staatlichen Mindereinnahmen, sondern zu einmaligen hohen<sup>46</sup> Mehreinnahmen beim Verkauf der Unternehmensanteile und dauerhaften Mehreinnahmen aus den gewinnabhängigen Steuern der in Zukunft erheblich profitabler arbeitenden Glücksspielunternehmen.

### **G. Zusammenfassende Schlußbemerkungen**

Marktführer bei Glücksspielen in Deutschland ist der sogenannte „Deutsche Toto-Lotto-Block“, ein Zusammenschluß der 16 Lotterietreuhandgesellschaften der Bundesländer, die für das Gebiet ihres Bundeslandes über eine Monopolstellung verfügen. Das Lottospiel ist für die Spieler ein besonders unrentables Produkt, da mehr als 98% der Spieler verlieren und nur durchschnittlich rund 50% der von den Spielern eingezahlten Gelder wieder ausgeschüttet werden. Aufgrund der starken Schwankungen der Auszahlungsbeträge und der verwickelten Spielstruktur können die Lottokunden den wirklichen Preis des Spiels nicht richtig einschätzen. Aus den Informationsdefiziten der Spieler zieht der Lotto-Toto-Block marktversagensbedingte wettbewerbswidrige Erträge.

Auf Gesellschafterseite der staatlich gehaltenen Lotterieunternehmen tritt keine Person auf, die ein eigenes unmittelbares Interesse an der Erwirtschaftung von ausschüttungsfähigen Gewinnen durch die Manager der Treuhandunternehmen hat. Infolge dieses „mehrstufigen Principal-Agent-Problems“, besitzt die Unternehmensverwaltung Spielraum, einen Teil der Gewinne legal in die eigenen Taschen zu leiten, ineffizient zu arbeiten oder am Arbeitsplatz zu konsumieren. Eine Analyse von Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung einzelner Treuhandgesellschaften zeigt, daß die staatlichen Glücksspielunternehmen hohe interne Kosten aufweisen. Daß sie trotz dieser hohen Kosten am Markt bestehen können, ist Folge ihrer vor Wettbewerb geschützten Marktstellung.

Die drei Grundprobleme des deutschen Lotteriewesens, Marktversagen aufgrund der asymmetrischen Informationsverteilung, Marktversagen aufgrund der Monopolstellung der Anbieter und die Praxis, das Glücksspielwesen durch Unternehmen im Staatseigentum zu betreiben, bedürfen zu ihrer Lösung der Einführung von Wettbewerb. Wettbewerb verbessert die Informationslage der Spieler und vermindert ihre Ausbeutung. Hierzu ist die bisherige, Marktzutritt verhindernde Bedürfnisprüfung zu beseitigen, was bereits teilweise durch Gerichtsentscheidungen umgesetzt wird. Jedoch sollte gleichzeitig eine Glücksspielaufsichtsbehörde nach dem Muster des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen geschaffen werden, die für die Zulassungsfähigkeit von Glücksspielen die jeweiligen Voraussetzungen an Transparenz und Mindestauszahlungsquoten festzulegen hat. Eine rechtliche Beschränkung der Höchstgewinne und Jackpots ist

---

<sup>46</sup> Die möglichen Käufer werden im Bieterwettbewerb als Grundlage ihrer Kaufpreisangebote die von ihnen in Privathand erzielbaren Gewinne zugrunde legen und nicht die bisherigen geringeren Gewinne bei Staatsbesitz.



zum Schutz vor Fehlentscheidungen der Kunden und zur Aufrechterhaltung des Wettbewerbs notwendig. Der wirtschaftlichen Schädigung der Staates durch das Halten von Beteiligungen an Glücksspielunternehmen ist mit einer Privatisierung zu begegnen.

Wenn es denn die Menschen nach einem Kauf von Hoffnung in Gestalt von Glücksspielen verlangt, sollte auch dieser ohne Marktversagen möglich sein. Es sind die Mühseligen und Beladenen, die der Vermittlung von Hoffnung zu Wettbewerbspreisen am meisten bedürfen. Ihrer Ausnutzung auf der Grundlage von Unwissenheit und staatlichem Monopolmißbrauch soll durch die hier vorgeschlagenen Reform ein Ende bereitet werden.