

# DAS STAATLICHE GLÜCKSSPIELUNWESEN

## Eine wirtschaftswissenschaftliche und rechtliche Analyse des Deutschen Toto-Lotto-Blocks und seiner Regulierung

VON

Universitätsprofessor Dr. Michael Adams und Till Tolkemitt, Hamburg

### A. Einleitung

Das deutsche Glücksspielwesen<sup>1</sup> ist über die letzten 50 Jahre hinweg ständig gewachsen<sup>2</sup>. Im Jahre 1996 erreichte die Gesamtsumme der von den Spielern eingesetzten Gelder rund 43 Mrd. DM. Von diesem Betrag gingen den Spielern 31% oder eine Summe von knapp 13,5 Mrd. DM endgültig an die Glücksspielunternehmen und den Staat verloren<sup>3</sup>. Jeder bundesdeutsche Haushalt riskierte damit im Jahre 1996 durchschnittlich einen Betrag von 1.162 DM bei legalen Glücksspielen bei einem durchschnittlichen Nettoverlust von 360.- DM. Glücksspiel ist somit ein ernst zunehmender Ausgabenposten der privaten Haushalte. Die hierbei anfallenden Verluste aus dem Glücksspiel konzentrieren zudem sich auf einen kleinen Teil der Bevölkerung, der damit entsprechend stärker belastet ist<sup>4</sup>. 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<sup>5</sup>.

---

<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 genaue 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 lediglich ca. 50% der Bevölkerung Lotterielose kauft. 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.

<sup>5</sup> Vgl. *C. T. Clotfelter / P. J. Cook*, Selling Hope. State Lotteries in America, Harvard University Press, 1989, S. 99 sowie 229 ff., die eine Anzahl von Untersuchungen für den Bereich der USA aufführen, die zeigen, daß Glücksspielsteuern regressiv sind, d.h. untere Einkommensschichten größere Teile ihres Einkommens für Glücksspiele ausgeben als höhere Einkommensschichten. Da Glücksspiele auch in Deutschland erheblich besteuert werden, muß davon ausgegangen werden, daß diese in ihrer jetzigen Form zu einer Umverteilung zu Lasten der Armen und Ungebildeten führen. Allerdings fehlen empirisch fundierte Erkenntnisse, um die Frage nach der Inzidenz der Glücksspielsteuern in Deutschland befriedigend beantworten zu können. Die Inzidenz dieser Steuern ist zu einem erheblichen Anteil von den Marketingstrategien der Glücksspielunternehmen abhängig, vgl. *T. Tolkemitt*, aaO., Kapitel 6.2.

Ungeachtet bemerkenswerter Skandale und Mißstände<sup>6</sup> auf dem Glücksspielmarkt nimmt dieser ständig an Bedeutung zu. Hierzu mag die Flut der Glücksspielfernsehshows<sup>7</sup> und der ungewöhnliche Werbeinsatz der beiden deutschen Klassenlotterien SKL und NKL beigetragen haben, deren Postbriefsendungen mit verwirrend übertrieben dargestellten Gewinnaussichten<sup>8</sup> kaum ein Briefkasten zu entgehen vermag.

Marktführer bei Glücksspielen und nahezu einziger Anbieter von Lotterien in Deutschland ist der sogenannte „Deutsche Toto-Lotto-Block“. Dieser ist ein Zusammenschluß der 16 Lotterietreuhandgesellschaften der Bundesländer, die jeweils für das Gebiet ihres Bundeslandes über eine Monopolstellung verfügen. Der Block ist seit Jahrzehnten das marktbeherrschende Kartell der deutschen Glücksspielindustrie. Er konnte 1996 rund 12 Milliarden Mark Bruttoumsätze und 43% der Netto-Umsätze<sup>9</sup> in Deutschland verbuchen und hierbei seinen Spielern einen Nettoverlust von 6,58 Milliarden Mark zufügen<sup>10</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.

Der vorliegende Aufsatz unternimmt eine wirtschaftswissenschaftliche und rechtspolitische Analyse des deutschen Toto-Lotto-Blocks und seines Marktes. Wie darzulegen sein wird, ist die Unternehmensorganisation und der Glücksspielmarkt von vielfältigem Versagen erheblicher Natur gekennzeichnet, das seine rechtliche Neuordnung gebietet.

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

### **I. Das Verbot von Glücksspielen ohne behördliche 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 behördlich genehmigten Glücksspielen strafbar. Für den Bereich des Zivilrechts legen die §§ 762, 763 BGB fest, daß eine Verbindlichkeit aus einer Lotterie nur dann entstehen kann, wenn diese staatlich genehmigt ist. Die Genehmigung zur Veranstaltung eines öffentlichen Glücksspiels wird von den Bundesländern jeweils für ihr Gebiet erteilt. Art. 70, 73 und 74 GG stellen das gesamte Glücksspielwesen bis auf die Geldspielautomaten unter die Gesetzgebungshoheit der Länder. Die Lotteriegesetze der einzelnen Bundesländer übernehmen wiederum - jeweils leicht abgewandelt - in weiten Teilen die Bestimmungen der Lotterieverordnung vom 6. März 1937. 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

---

<sup>6</sup> Vgl. hierzu *P. Köpf*, Die Lotto Mafia. Wer beim Glücksspiel wirklich gewinnt, 1999.

<sup>7</sup> Für eine Darstellung und Bewertung der Werbe- und Marketingtätigkeit der deutschen Glücksspielindustrie vgl. *T. Tolkemitt*, aaO., Kapitel 5.2.1.

<sup>8</sup> Die in der Werbung der SKL angegebenen Gewinnchancen von bis zu 99% müssen als irreführend bezeichnet werden. Vgl. *T. Tolkemitt*, aaO., Kapitel 3.4.

<sup>9</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>10</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.

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 überprüft werden.

Das Verbot des Angebots von und der Nachfrage nach Glücksspielen aufgrund der §§ 284 bis 287 StGB, als dessen Folge sich alle weiteren Regelungen und Zuständigkeiten auf dem deutschen Glücksspielmarkt ergeben, wird zunächst mit der Sicherung des Spielervermögens vor der Ausuferung des eigenen Spieltriebs begründet<sup>11</sup>. Zudem dient das Glücksspielverbot nach herrschender juristischer Meinung der „Begegnung der spezifischen Gefahren einer unkontrollierten Gewinnauslösung“<sup>12</sup>, also dem Schutz der Spieler vor einer Manipulation der Spielmechanismen und vor Betrügereien bei der Weiterleitung und Verteilung der Lotteriegewinne. Zuletzt wird allerdings auch der Schutz der fiskalischen Interessen des Staates immer wieder als Begründung für die §§ 284 bis 287 StGB angeführt, sofern die „notwendigerweise“ eingenommenen Finanzmittel gemeinnützigen Zwecken zu Gute kommen<sup>13</sup>.

## **II. Marktzutrittsverbot für neue Anbieter bei Zulassung neuer Angebote seitens der alten Anbieter**

Das Zusammenspiel dieser Regelungen hat in der Vergangenheit dazu geführt, daß aufgrund des bereits bestehenden Angebots des Deutschen Toto-Lotto-Blocks keine weiteren Lotterietreuhandgesellschaften in den Ländern mehr zugelassen wurden. Während somit auf der Unternehmensebene der Wettbewerb gegen den Toto-Lotto-Block ausgeschaltet blieb, wurde den Blockunternehmen immer wieder gestattet, ihre alten Produkte zu verändern, neue Produkte auf den Markt einzuführen und so ihr Angebot zu erweitern.

## **III. Die rechtliche Organisation 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 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>14</sup> organisiert.

Im sogenannten Blockvertrag ist der Zweck des Zusammenschlusses der Lotterietreuhandgesellschaften beschrieben: Der Block dient der Veranstaltung und Durchführung von Lotterien und Sportwetten nach einheitlichen Spielplänen. Dies bedeutet, daß die

---

<sup>11</sup> Vgl. etwa *H. Tröndle / T. Fischer*, Strafgesetzbuch und Nebengesetze, 49. Aufl., 1999, S. 1597ff. oder die Stellungnahme der Bundesregierung vom 30.9.1992 betreffend das vom High Court of Justice – Queen’s Bench Division – dem Europäischen Gerichtshof vorgelegte Vorabentscheidungsersuchen, dargestellt bei *F. Ossenbühl*, Rechtsfragen der Genehmigung öffentlicher Lotterien, Verwaltungs-Archiv, 86 (2), 1995, S. 187 ff.

<sup>12</sup> *G. Fruhmann*, Das Spiel im Spiel – Strafbarkeit gewerblicher Spielgemeinschaften, Monatsschrift für Deutsches Recht, 9/93, 1993, S. 824.

<sup>13</sup> *G. Fruhmann* aaO., S. 826, spricht in diesem Zusammenhang von „zwangsläufig anfallenden Gewinnen aus diesen grundsätzlich unerwünschten Aktivitäten“.

<sup>14</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, Schwerpunkt Finanzwissenschaft / Betriebswirtschaftliche Steuerlehre der Universität Trier.

Gesellschaften die Produkte Lotto am Samstag, Lotto am Mittwoch, das Fußballtoto sowie die Lotterien „Glücksspirale“ und „Super 6“ gemeinsam durchführen, wobei jede Gesellschaft die Wetteinnahmen in ihrem Bundesland einnimmt, die Spielbedingungen jedoch in allen Ländern gleich sind und die Ausspielung der Gewinne, sowie sämtliche Werbemaßnahmen, gemeinsam und einheitlich vorgenommen werden<sup>15</sup>.

Entscheidend für den Erfolg des Lottos und der anderen Produkte des Blocks ist seine Vertriebsstruktur. Die Glücksspielprodukte 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.

Der rechtlichen Verpflichtung, die eingenommenen Mittel für Zwecke zu verwenden, die im öffentlichen Interesse sind, wird von den Lotterieanbietern dadurch nachgekommen, daß sie einen großen Teil der Einnahmen in Form von Steuern an den Staat abführen. Die pflichtgemäße Verwendung des anderen Teils kann nicht im einzelnen überprüft werden, da nur teilweise veröffentlicht wird, wie die eingenommenen Mittel im einzelnen für kulturelle oder sportpolitische Zwecke verwendet werden. Dabei geht nur ein kleinerer Teil der Glücksspielgelder an private Organisationen, die „gemeinnützige Zwecke“ verfolgen. Diese Mittel werden überwiegend ohne genaue Regelungen verteilt und ihre Verwendung üblicherweise nicht veröffentlicht<sup>16</sup>. Das bietet vielfältigen Spielraum für diejenigen, die über die Verwendung dieser Millionen zu entscheiden haben, persönliche Vorlieben zu verfolgen. So ist das deutsche Lotteriewesen beispielsweise die Hauptfinanzierungsquelle der Pferdezucht.

## **C. Die Spielstruktur des Lottos**

### **I. Die Informationslage der Spieler**

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. Bei allen gängigen Glücksspielen besteht eine geringe Wahrscheinlichkeit, ein Mehrfaches des Einsatzes zu gewinnen. Auf der anderen Seite ist die Wahrscheinlichkeit, den Einsatz vollständig zu verlieren, um eine vielfache höher. Die Auszahlungen der Glücksspiele unterliegen einem Zufallsmechanismus, der von den Spielern im Durchschnitt nicht zu beeinflussen ist<sup>17</sup>. Der den Glücksspielen zugrunde liegende Wahrscheinlichkeitsmechanismus sowie deren Auszahlungsstruktur ist üblicherweise höchst verwickelt. Dies gilt auch für das Lotto. Auch durch eine wiederholte Teilnahme kann es bei den Spielern nicht zu einem Verständnis des Spiels kommen, da die Gewinnchancen sich nicht durch die Ergebnisse einzelner Spielrunden offenbaren. Es bedarf vielmehr der theoriegestützten Auswertung einer langen Serie von Spielergebnissen oder der

---

<sup>15</sup> Eine Darstellung der Aktivitäten des Toto-Lotto-Blocks aus der Sicht einer seiner Angestellten sowie eine genaue Beschreibung der angebotenen Produkte findet sich nebst eines Überblicks über die Geschichte dieser BGB-Gesellschaft bei *R.-P. Leonhardt*, aaO.

<sup>16</sup> Eine Analyse und Kritik der sogenannten „gemeinnützigen“ Verwendung der Lottereeinnahmen findet sich bei *T. Tolkemitt*, aaO., Kapitel 5.1.1.

<sup>17</sup> Hierin unterscheiden sie sich von den Geschicklichkeitsspielen auf der einen und von unternehmerischen Vorhaben auf der anderen Seite, bei denen der Handelnde die Auszahlung beeinflussen kann.

wahrscheinlichkeitstheoretischen Analyse der Spielstruktur, um Rückschlüsse auf das Glücksspiel ziehen zu können. Zudem ist eine solche Analyse, wenn sie denn den einzelnen Spielern überhaupt möglich ist, mit hohen Kosten in Form von Arbeitseinsatz und Know-how-Erwerb verbunden. Glücksspiele sind daher im wirtschaftlichen Sinne sogenannte „Reputationsgüter“<sup>18</sup>.

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

Im folgenden soll das Glücksspiel „Lotto am Samstag“ im einzelnen untersucht werden. Um die wirtschaftliche Struktur zu verstehen, soll der *Erwartungswert des Spiels*, also der vom Spieler pro Spiel erzielte durchschnittliche Verlust bestimmt werden. Der Erwartungswert ist das wirtschaftlich entscheidende Merkmal eines jeden Glücksspiels. Liegt die Auszahlungsquote eines 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. Der *Erwartungswert* stellt den tatsächlichen *Preis des Spiels* dar, da sich dieser als Differenz von Spieleinsatz und Gewinn ergibt und nicht etwa gleich dem vom Veranstalter verlangten Einsatz für das Spiels ist. Bei einer Auszahlungsquote von 50% und einem Einsatz von 10 DM pro Spiel ist der Erwartungswert oder der Preis des Spiels damit:  $10 - 10 \cdot 0,5 = 5$ - DM.

Die im folgenden dargelegten Berechnungen der Erwartungswerte des „Lotto am Samstag“ stellen somit die Information dar, in deren Besitz ein Spieler sein muß, um eine sinnvolle Kaufentscheidung für ein Lottos treffen zu können. Ohne Kenntnis des wirklichen Preises des Spieles weiß er nicht, was er wirtschaftlich tut und was er für sein Geld erhält.

Als weiteres Kriterium für die Bewertung des Glücksspiels „Lottos am Samstag“ wird seine *Gewinnquote* ermittelt. 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<sup>19</sup>.

Das „Lotto am Samstag“ ist ein Spiel, bei dem der Teilnehmer gegen einen Einsatz von DM 1,25 auf einem Wetschein sechs Zahlen zwischen 1 und 49 ankreuzt<sup>20</sup>. Bei der im öffentlich-rechtlichen Fernsehprogramm übertragenen wöchentlichen Ziehung der sechs Gewinnzahlen sowie einer Zusatzzahl, wird zusätzlich eine sogenannte Superzahl bestimmt, die mit der Endnummer des Spielscheines übereinstimmen muß, auf dem der Lotto-Spieler seinen Tip

---

<sup>18</sup> Die Einteilung von Konsumgütern 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. Das mit den Informationsmängeln verbundene Marktversagen läßt sich durch Informationspflichten heilen. *M. Adams*, *Ökonomische Begründung des AGB-Gesetzes. Verträge bei asymmetrischer Information*, *Betriebsberater*, 12, (1989), S. 781 ff. überprüft dies für die Allgemeinen Geschäftsbedingungen anhand einer ökonomischen Analyse des AGB-Gesetzes. Da die Kunden eines „Reputationsgutes“ das von ihnen gekaufte Produkt nicht richtig verstehen, verhalten sie sich falsch, so daß der Lotto-Toto-Markt durch Marktversagen gekennzeichnet ist. Vgl. hierzu die Analyse im Einzelnen und mögliche Reformen weiter unten im Text.

<sup>19</sup> Ein weiteres mögliches in der Finanztheorie häufig verwendetes Kriterium zur Beurteilung des Risikos von Glücksspielen ist die Varianz der vom Spiel ausgelösten Zahlungsströme, vgl. hierzu *T. Tolkemitt*, aaO., Kapitel 3.8.

<sup>20</sup> Die Analyse basiert auf den Spielregeln des Lottos am Samstag zum Zeitpunkt Mai 1999. Seit kurzem wurde der Einsatz pro Tip auf DM 1,50 angehoben. Diese Erhöhung verändert zwar nicht den Erwartungswert, wohl aber das Risiko des Lottospiels in Form einer Erhöhung der Varianz um 44%, vgl. *T. Tolkemitt*, aaO., S. 42.

abgegeben hat. Ein Spielschein bietet die Möglichkeit, bis zu 12 Tips abzugeben, wobei pro Spielschein eine Bearbeitungsgebühr von 40 Pfennig erhoben wird.

Lotto wird nach dem sogenannten **Totalisatorprinzip** gespielt. Das bedeutet, daß die Gewinne der verschiedenen Gewinnklassen nicht in fest vorgegebenen Geldbeträgen bestehen. Statt dessen wird vielmehr nur ein *fester Prozentsatz*, der Ausschüttungsanteil, aller eingezahlten Einsätze der Spieler als Gewinn versprochen. Die vom Toto-Lotto-Block benutzte Festlegung der Gewinnklassen sowie die Wahrscheinlichkeit für einen Gewinn in einer bestimmten Klasse (der sog. Gewinnschlüssel) ergibt sich aus der nun folgenden

**Tabelle 1:**

<b>Gewinnklasse</b>	<b>Nötige Anzahl der Richtigen</b>	<b>Wahrscheinlichkeit</b>	<b>Ausschüttungsanteil*</b>
Klasse I	6 + Superzahl + Zusatzzahl	1:139.838.160	3%
Klasse II	6	1:15.537.573	5%
Klasse III	5 + Zusatzzahl	1:2.330.636	3%
Klasse IV	5	1:55.491	10%
Klasse V	4	1:1.032	10%
Klasse VI	3 + Zusatzzahl	1:812	7%
Klasse VII	3	1:61	12%
<b>Summe</b>		<b>0.0186</b>	<b>50%</b>

\* in Bezug auf den Bruttoeinsatz der Spieler einer Spielrunde.

**Tabelle 1:** Gewinnklassen, Gewinnwahrscheinlichkeiten und Ausschüttungsschlüssel Lotto am Samstag, Stand 5/99. Quelle: *www.lotto-toto.de*

Im „Lotto am Samstag“ gibt es somit sieben Gewinnklassen. Dabei gilt zudem die sogenannte *Jackpotregel*: Sind die oberen Gewinnklassen nicht besetzt, so wird der auf diese Klassen entfallende Gewinnanteil nicht in der gerade gespielten Spielrunde, sondern in der 1. Gewinnklasse des nächsten „Lotto am Samstag“ ausgeschüttet. Auf diese Weise können über mehrere Wochen hinweg sehr hohe „Jackpots“ entstehen. Gibt es in einer Gewinnklasse hingegen mehrere Gewinner, so teilen sich diese die Gewinnsumme der Klasse untereinander auf<sup>21</sup>.

Tabelle 1 verdeutlicht, daß die *Wahrscheinlichkeit* für einen Gewinn in der 1. Gewinnklasse mit fast 1 zu 140 Millionen sehr gering ist. Auffällig bei der Spielstruktur des Lottos am Samstag ist zudem, daß ein relativ großer Anteil der ausgeschütteten Geldsumme, immerhin rund 78% der Gewinne, auf die letzten vier Gewinnklassen entfallen. Für die einzelnen Spieler sind die gewonnenen Auszahlungen in diesen Klassen aufgrund der relativ großen Zahl der Gewinner allerdings vergleichsweise uninteressant.

Die vorstehende Kenntnis der Gewinnwahrscheinlichkeiten ist jedoch für die Spieler noch nicht hinreichend für ihre Abschätzung des zu erwartenden Verlustes pro eingesetzter Mark beim Lotto am Samstag. Die Berechnung eines Erwartungswertes ergibt sich erst aus den

<sup>21</sup> Auf diese Weise kommt es immer wieder zu Enttäuschungen im Kreise der Spieler, wenn etwa ein hoher Jackpot verspielt wird, der dann jedoch zwischen einer größeren Anzahl von Gewinnern aufgeteilt werden muß, so daß der individuelle Gewinnbetrag deutlich unter dem Jackpotbetrag liegt. In der Ziehung am 18. Juni 1997 erhielten beispielsweise die insgesamt 205 Gewinner der 1. Gewinnklasse lediglich einen Betrag von je 30.700 DM, (Angaben von der Homepage des Deutschen Toto-Lotto-Blocks *www.lotto-toto.de*).

Auszahlungen des Spiels multipliziert mit ihren Eintrittswahrscheinlichkeiten. Im folgenden soll daher die erwartete Auszahlung für das Lotto am Samstag analysiert werden<sup>22</sup>.

Für den Fall, daß in einer bestimmten Ziehung **kein Jackpot** besteht, so beträgt bei Gebühren pro abgegebenem Tip von 1,25 DM der *Erwartungswert* DM – 62,5 Pfennig. Dies entspricht der beim Samstags-Lotto festgelegten in Tabelle 1 dargelegten Auszahlungsquote von 50%. Die Spieler müssen also bei dem Erwartungswert von –0,5 DM pro eingesetzter Mark mit einem *Verlust von 50 Pfennig pro eingesetzter Mark* rechnen.

Da viele Spieler nicht nur einmal, sondern **häufiger** am Lotto teilnehmen, gleicht sich auch die Wirkung der möglichen Jackpots aus. Da ein Jackpot nur eine Umverteilung zwischen verschiedenen Spielrunden bewirkt, ist er für diese Spieler vernachlässigbar. Sie verlieren beim Aufbau des Jackpots dasjenige, was sie bei seiner Ausschüttung später gewinnen. Dies besagt, daß der *Erwartungswert* des Lottospiels auch bei Berücksichtigung möglicher Jackpots wiederum *50 Pfennig Verlust je eingesetzter Mark* beträgt.

Da jedoch die Teilnahme von **Einmalspielern** aufgrund **hoher Jackpotsummen** ansteigen kann, soll im folgenden der Erwartungswert für eine einmalige Teilnahme am "Lotto am Samstag" im Falle eines Jackpot berechnet werden. Beim Lotto erhöht sich der Erwartungswert eines Spiels, wenn in der ersten Gewinnklasse ein Jackpot ausgespielt wird. Dieser stammt nicht aus den Einsätzen der bestehenden Spielergemeinschaft, sondern stellt eine Subvention der Spielergemeinschaften vorausgegangener Ziehungen dar und verminderte die Auszahlung der dortigen Spielrunde entsprechend. Die Bildung von Jackpots ist der Grund dafür, daß der durchschnittliche Verlust von Spielrunde zu Spielrunde schwankt und nicht konstanten 50% der Einsätze entspricht, obwohl die gesamte Verlustwahrscheinlichkeit von 50% festliegt. Dieser Zusammenhang stellt erhebliche Anforderungen an die Fähigkeiten zur Erwartungsbildung der Spieler, wenn sie bei der Erwägung einer Spielteilnahme den Wert eines Lotto-Tips in einer bestimmten Ziehung ermitteln wollen<sup>23</sup>:

Die Formel für die Berechnung des Erwartungswertes **E** der Lotterie lautet:

$$E = \frac{P \cdot A \cdot n + J}{n} - P = P \cdot A + \frac{J}{n} - P,$$

wobei P der Einsatz des Spieles ist, A die festgelegte Ausschüttungsquote, J der Jackpot und n die Anzahl der abgegebenen Tips. Der Erwartungswert entspricht also dem Anteil der Einsatzsumme, der an die Spieler ausgeschüttet wird ( $P \cdot A \cdot n$ ) zuzüglich eines möglicherweise bestehenden Jackpots J, geteilt durch die Anzahl der Spieler n, zwischen denen die Gewinnsumme verteilt wird, abzüglich des Einsatzes P des Spielers. Dies bedeutet, daß der Erwartungswert dem Ausschüttungsanteil des Einsatzes eines Spielers zuzüglich des auf seinen Tip entfallenden Anteils des Jackpots, abzüglich seines Einsatzes entspricht. Der

---

<sup>22</sup> Die Berechnung erfolgt unter der Annahme, daß die Spieler keine bestimmten Zahlenkombinationen bevorzugen, also jede mögliche Zahlenkombination von den Spielern mit der gleichen Wahrscheinlichkeit gewählt wird. In der Realität ist dies in einem gewissen Umfang teilweise nicht der Fall. Empirische Auswertungen der seit 1956 abgegebenen Zahlentips zeigen, daß einige Zahlenkombinationen bei den Spielern beliebter sind als andere. Die Spieler setzen z.B. gerne Kombinationen, die ein bestimmtes geometrisches Bild auf dem Wertschein ergeben. In populären Publikationen zum Thema „Wie werde ich Lotto-Millionär“ werden diese Kombinationen aufgedeckt. Dem Spieler wird geraten, andere als diese Kombinationen zu tippen, da seine erwartete Auszahlung im Gewinnfall dann höher wäre, da er sich den Gewinn mit einer kleineren Menge von Mitspielern teilt, vgl. z.B. K. Bosch, Lotto und andere Zufälle, 2. Aufl., 1999, S. 201 sowie E. Ulrich, Computer-Analyse: Lotto, 41 Jahre Lottoziehungen, 1996. Derartige Empfehlungen führen auf Dauer dazu, daß die Spieler insgesamt keine besonderen Zahlenkombinationen mehr bevorzugen, ein Umstand, von dem die vorliegende Berechnung ausgeht.

<sup>23</sup> Vgl. zur Berechnung der Wahrscheinlichkeiten und Erwartungswerte T. Tolkemitt, aaO., Kapitel 3.

Erwartungswert einer Ziehung des Lottospiels steigt somit an, wenn ein Jackpot vergeben wird. Unterstellt man etwa einen Jackpot in Höhe von DM 1 Mio. bei 10 Millionen abgegebenen Tips, so ergibt sich folgender Spielwert für den einzelnen Tip:  $DM\ 1,25 * 0,5 + DM\ 1.000.000 / 10.000.000 - DM\ 1,25 = DM - 0,525$ . Der *Erwartungswert* einer jeden eingesetzten Mark bei einer Ausschüttungsquote 50% und einem Preis des Wertscheins von 1,25 DM beträgt unter den gemachten Angaben damit – 0,42 DM. Anders ausgedrückt: Der durchschnittliche Verlust für die Spieler beträgt bei diesem Jackpot und der angenommenen Tippzahl „nur“ 42% ihres Einsatzes.

Eine Auswertung aller 367 Ziehungen im Lotto am Samstag der Jahre 1992 bis 1998<sup>24</sup> zeigt, daß in diesem Zeitraum wöchentlich durchschnittlich mehr als 100 Mio. Tips abgegeben wurden (vgl. Tabelle 2).

	<b>Durchschnitt</b>	<b>Maximum</b>	<b>Minimum</b>
<b>Erwartungswert je Tip (DM):</b>	<b>-0,63</b>	-0,49	-0,73
<b>Auszahlungsquote:</b>	<b>49,84%</b>	60,65%	41,89%
<b>Gewinneranteil:</b>	<b>1,86%</b>	2,86%	1,30%
<b>Einsätze (DM):</b>	<b>134.209.721</b>	345.455.790	115.167.459
<b>Tips / Lose:</b>	<b>107.367.777</b>	276.364.632	92.133.967

**Tabelle 2:** Auswertung Lotto am Samstag, 1992 – 1998 (367 Ziehungen, zugrunde liegendes Datenmaterial: Archiv- und Informationsstelle des Deutschen Toto-Lotto-Blocks, Münster)

Tabelle 2 zeigt, daß Auszahlungsquote und Gewinneranteil in der Realität von Ziehung zu Ziehung schwanken. So werden nicht in jeder Woche 50% der eingezahlten Einsätze wieder ausgezahlt. Vielmehr schwankte der Verlust pro Mark im Analysezeitraum zwischen 61% und 42% der Einsätze. Gleiches gilt auch für den Gewinneranteil der Lotterie, der sich zwischen 1,3% und 2,86% bewegte.

Die Beurteilung einer bestimmten Ziehung im „Lotto am Samstag“ wird also dadurch erschwert, daß die durchschnittlichen Auszahlungen pro Tip beträchtlich schwanken. Die Chance überhaupt zu den Gewinner eines Tips im „Lotto am Samstag“ zu gehören, ist mit 1,86% über alle Gewinnklassen hinweg relativ gering (vgl. Tabelle 1). Nur weniger als zwei von 100 Losen gehen somit ohne Totalverlust aus einer Spielrunde. Dabei ist die Gewinnerchance grundsätzlich unabhängig von der Anzahl der Einsätze und der Jackpophöhe einer bestimmten Spielrunde. Der Grund hierfür ist, daß die *Gewinnwahrscheinlichkeiten* – nicht aber die Auszahlungen - aufgrund des Totalisatorprinzips fest vorgegeben sind.

<sup>24</sup> Die der Auswertung zugrundeliegenden Daten wurden von der Informationsstelle des Deutschen Toto-Lotto-Blocks, Münster auf Anfrage den Autoren in Form einer Excel-Datei zur Verfügung gestellt. Die Datei enthielt die Ergebnisse sämtlicher Wochenziehungen des angegebenen Zeitraums, d.h. sowohl die jeweilige Gesamthöhe der Einsätze der Spieler als auch Anzahl und genaue Höhe der Gewinne in den einzelnen Gewinnklassen. Auf dieser Basis konnte die durchschnittliche Auszahlung an die Spieler sowie die Gewinnwahrscheinlichkeit berechnet werden. Erwartungswerte lassen sich bei einer häufigen Wiederholung des gleichen Ereignisses anschaulich als dessen durchschnittliche Auszahlung auffassen. Dementsprechend verstehen sich die in Tabelle 2 angegebenen Erwartungswerte als durchschnittliche Auszahlungen an die Spieler. Die Einbeziehung von Ausspielungen in die Analyse, die vor 1992 vorgenommen wurden, ist aufgrund von Änderungen im Spieldesign im Jahre 1992 nicht sinnvoll.

*Tolkemitt*<sup>25</sup> hat in seiner Arbeit die Frage empirisch überprüft, ob die Lottoteilnahme auf Veränderungen der *Auszahlungsquote* in einer Ziehung reagiert, d.h. ob die Spieler die Höhe des durchschnittlich zu erwartenden Verlustes einer Ziehung antizipieren können. Die Untersuchung konnte keinen signifikanten Zusammenhang zwischen dem Preis der Lotterie, d.h. ihrem Erwartungswert, und der Nachfrage feststellen. Dies bedeutet, daß eine Erhöhung des Preises in Form einer Senkung der Auszahlungsquote keinen Einfluß auf die Nachfrage nach Lotto-spielen ausübt. Die Spieler sind somit nicht im Besitz von Informationen, die es ihnen erlauben würden, ihre Nachfrage vom Preis einer Ziehung abhängig zu machen.

Hohe statistische Signifikanz auf dem 99%-Niveau weist nach *Tolkemitt*<sup>26</sup> dagegen die Abhängigkeit der Nachfrage von der Höhe des Jackpots auf, der in der jeweiligen Ziehung im Lotto am Samstag vergeben wird. Je höher der Jackpot, desto größer die Anzahl von Spielteilnehmern, obwohl die Auszahlung pro eingesetzter Mark aufgrund der zunehmenden Spielerzahlen von der Höhe des Jackpots statistisch unabhängig ist<sup>27</sup>. Diese Beobachtung wird auch durch das Verhalten des Toto-Lotto-Blocks gestützt, der in seiner Werbung die Jackpothöhe als zentrales Verkaufsargument einsetzt.

Die folgende Abbildung verdeutlicht diesen Zusammenhang durch die Gegenüberstellung der durchschnittlichen Höhe des Jackpots<sup>28</sup> in Abhängigkeit der Anzahl der Perioden, über die sich dieser gebildet hat, und der Höhe der Nachfrage<sup>29</sup>. Es wird deutlich, daß sowohl die Jackpothöhe als auch die Summe der von den Spielern getätigten Einsätze steigt, wenn sich ein Jackpot über mehrere Perioden gebildet hat. Der Anstieg beider Werte läßt sich als ungefähr parallel zueinander beschreiben, wobei die Nachfrage spätestens ab der fünften Woche, wenn der Jackpot einen durchschnittlichen Wert von DM 17 Mio. erreicht hat, drastisch zu steigen beginnt.

---

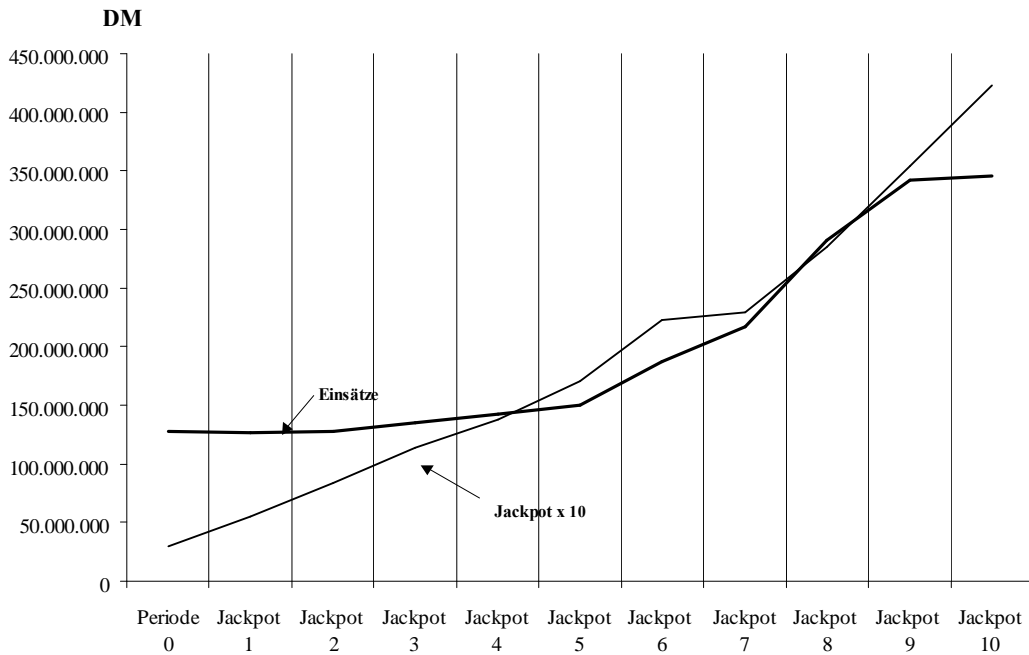
<sup>25</sup> *T. Tolkemitt*, aaO., Kapitel 3.8.

<sup>26</sup> *T. Tolkemitt*, aaO., Kapitel 4.2.

<sup>27</sup> Man erinnere sich, daß auch ein sehr hoher Jackpot schnell an Wert verliert, wenn er zwischen einer größeren Anzahl von Gewinnern aufgeteilt werden muß. *T. Tolkemitt*, aaO., Kap. 4.2. belegt diese Aussage anhand einer ökonometrischen Untersuchung des Zusammenhangs von Jackpot und Auszahlungsquote im Lotto am Samstag.

<sup>28</sup> Zur graphischen Verdeutlichung transponiert mit dem Faktor 10.

<sup>29</sup> Die Darstellung basiert auf der Auswertung von 30 Jackpottreihen, die sich beim Lotto am Samstag über drei oder mehr Wochen im Zeitraum zwischen 1996 und 1998 (insgesamt 157 Ziehungen) gebildet haben.



**Abbildung 1:** Durchschnittliche Entwicklung von Jackpot und Nachfrage, Lotto am Samstag, 1996 - 1998

Die Lotteriespieler richten sich somit offensichtlich nach der Höhe des Jackpots statt nach dem – ihnen allerdings unbekanntem - Erwartungswert des Spieles, obwohl die Höhe des Jackpots in keinem Zusammenhang mit der Höhe der zu erwartenden Auszahlung steht. Der Jackpot ist also ein Kaufsignal, das die deutschen Lottospieler in die Irre führt. Die Werbung der Blockgesellschaften unterstützt sie redlich in diesem Irrglauben.

Zusammenfassend ist für die Beurteilung des Glücksspielproduktes „Lotto am Samstag“ festzuhalten, daß es sich für die Spieler um ein besonders unrentables Produkt 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 3)<sup>30</sup> zeigt, daß das „Lotto am Samstag“ das schlechteste Glücksspiel unter den großen deutschen Lotterien ist. Nur die beiden deutschen Fernsehlotterien liegen mit Auszahlungsquoten von nur 25% unter der Auszahlungsquote des Lottos von 50%<sup>31</sup>. Zudem ist das Lotto die einzige Lotterie, die nach dem Totalisatorprinzip gespielt wird und bei der damit die Auszahlungen und der Gewinneranteil beträchtlich schwanken. Dies bedeutet, daß die Spieler den Wert eines Lottotips in einer bestimmten Ziehung nur schwierig abschätzen können.

<sup>30</sup> Die Berechnungen und Werte der Tabelle entstammen *T. Tolkemitt*, aaO., Kapitel 3, in dem auch noch weitere Glücksspiele, wie Roulette und Geldspielautomaten, berechnet werden.

<sup>31</sup> *N. Albers / L. Hübl*, Gambling Market and Individual Patterns of Gambling in Germany, Diskussionspapier Nr. 192 des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaften der Universität Hannover, 1995. Die Fernsehlotterien hatten 1996 jedoch nur einen Anteil an den Gesamtumsätzen der deutschen Glücksspielindustrie von 0,75%.

	Lotto am Sa	Lotto am Mi	Glücksradrate	105. SKL	Gewinnspare
<b>Auszahlungsquote</b>	50%	50%	70%	60%	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 3:** 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 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 erst verstanden werden, warum Lotterien überhaupt nachgefragt werden, obwohl sie doch allesamt ihren Teilnehmern im Durchschnitt erhebliche Verluste zufügen.

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>32</sup>. Ihr Kerngeschäft ist damit der Verkauf von Hoffnung. Diese Struktur teilen Glücksspiele mit vielen Märkten. Man denke hierbei etwa an den Optionsmarkt. Wie im folgenden zu zeigen sein wird, liegt das Marktversagen beim Hoffnungsverkauf durch Glücksspiele jedoch darin, daß die Kunden den wirklichen wirtschaftlichen Wert der verkauften Hoffnung nicht richtig einschätzen können und sie damit auch nicht die Höhe der verlangten Spielpreise zu beurteilen vermögen.

### II. Die fehlerhaften Entscheidungsmuster auf Seiten der Spieler

*Tversky* und *Kahnemann*<sup>33</sup> haben im Entscheidungsverhalten von Individuen gängige Muster festgestellt, die zu falschen Verhaltensweisen beim Umgang mit Glücksspielen führen:

So weisen Individuen auch dann, wenn ihnen dies möglich wäre, die Tendenz auf, Wahrscheinlichkeiten für bestimmte Umweltzustände einfach in grobe Wahrscheinlichkeitsklassen einzuordnen, anstatt ihren Wert abzuschätzen,

<sup>32</sup> Siehe die Analyse des amerikanischen Lotteriemarktes von *Clotfelter / Cook*, 1989, aaO., die treffenderweise den Titel „*Selling Hope*“ trägt.

<sup>33</sup> Z.B. *D. Kahnemann / A. Tversky*, Prospect Theory: An Analysis of Decisions Under Risk, *Econometrica*, 47, (1979), S. 263 ff.

(*Repräsentativität*)<sup>34</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 halbwegs vernünftigen Wahrscheinlichkeitswerte zu.

Den Fehler der *Verfügbarkeit* bezeichnet die Tendenz von Menschen, ein Ereignis für wahrscheinlicher zu halten, wenn es leicht vorstellbar ist oder wenn er eine Erinnerung an ein vergleichbares Ereignis hat. Für die Erwartungsbildung von Glücksspielern bedeutet dies, daß der Gewinner einer Spielrunde und jeder Beobachter eines Gewinnvorgangs im Anschluß an einen Gewinn die Gewinnchancen des Spiels überbewertet. Liegt der letzte „Gewinnfall“ schon längere Zeit zurück, erscheint dieser dem Spieler weniger wahrscheinlich. Bei einer empirischen Untersuchung<sup>35</sup> zeigt sich, daß die Höhe des realisierten 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 Werbung hervorgehoben. Lotto erhält dann wieder mehr Aufmerksamkeit in der Bevölkerung mit der Folge, daß die Nachfrage in der nächsten Woche ansteigt<sup>36</sup>. Wie Lottnachfrageanalysen<sup>37</sup> ergeben haben, richten sich die Spieler bei Lotterien in besonderem Maße nach der Höhe des Jackpots statt richtigerweise 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 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“ ab, 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<sup>38</sup>. Die Darstellung protzig-vulgärer Vergnügungen<sup>39</sup> anstelle der typischen, eher mickrigen Gewinne soll die Spieler dazu verleiten, besonders bei hohen Jackpots zu spielen.

*Akerlof* und *Dickens*<sup>40</sup> haben gezeigt, daß die Menschen auch über ihre eigenen Einschätzungen Präferenzstrukturen bilden. Glücksspieler ziehen es vor zu glauben, daß sie eine relevante Chance auf den Gewinn des Jackpots haben, da es gegen ihr Selbstbild spricht, an einem Spiel teilzunehmen, bei dem sie mit praktisch 100%iger Wahrscheinlichkeit nicht gewinnen, sondern verlieren werden. Individuen beeinflussen ihre eigenen Einschätzungen dann dadurch, daß sie vorzüglich Informationsquellen nutzen, die ihre eigenen vorgefaßten Einstellungen unterstützen. So verfolgen Glücksspieler in den Medien, wer in der Lotterie

---

<sup>34</sup> Ein Beispiel hierfür wäre, wenn Menschen bei einer Autofahrt ihr Unfallrisiko mit null oder 100% ansetzen.

<sup>35</sup> *T. Tolkemitt*, aaO., Kapitel 3.

<sup>36</sup> Der Grund hierfür besteht darin, daß die mögliche Aufmerksamkeit eines Individuums „knapp“ ist und es deshalb nicht alle Informationen, die die Welt zu bieten hat, wahrnehmen kann. Sämtliche Werbeanstrengungen buhlen daher zunächst um die Aufmerksamkeit möglicher Konsumenten. Dabei gilt heute als gängige Erkenntnis, daß der *Inhalt* der Werbung eine nur unbedeutende Rolle spielt. Für den Bekanntheitsgrad eines Produktes und damit für seinen Absatz förderlich können daher auch schlechte Nachrichten sein.

<sup>37</sup> *T. Tolkemitt*, aaO., Kapitel 3.

<sup>38</sup> Vgl. hierzu die in der Werbung der SKL angegebenen Gewinnchancen von bis zu 99% sowie *T. Tolkemitt*, aaO., Kapitel 3.4.

<sup>39</sup> Dies geschieht durch die Darstellung von Luxusgütern wie Motoryachten oder Villen. Die Abbildung mehrerer leicht gewandeter schöner junger Frauen gehört ebenfalls zum beliebten Werbeinhalt.

<sup>40</sup> *G. A. Akerlof / W. T. Dickens*, *The Economic Consequences of Cognitive Dissonance*, *American Economic Review*, 72, (1982), S. 307 ff.

gewonnen hat und was dieser mit dem gewonnenen Geld vorhat. Getroffene Entscheidungen zu spielen, werden dabei verteidigt, bereits angenommene Einstellungen nicht geändert, „da es nicht sein kann“, daß man mit seiner Glücksspielteilnahme schlecht entschieden hat<sup>41</sup>.

Daß die Spieler die von ihnen getätigten Spiele nicht übersehen, tritt besonders klar bei Gaunereien zu Tage, die teilweise über Jahre hinweg nicht entdeckt werden<sup>42</sup>. Zudem haben die Spieler auch keine Anreize, sich die für die Beurteilung der Spiele nötigen Information auf eigene Faust zu beschaffen, da der Aufwand an Zeit und geistiger Anstrengung für die meisten im Vergleich zu den von ihnen getätigten Einsätzen viel zu hoch ist. Deshalb legen die Spieler ihrer Entscheidung, an einem Glücksspiel teilzunehmen, andere Kriterien als den Erwartungswert zugrunde und vertrauen irrationalen Mechanismen, die zu einer systematischen Überbewertung der Chancen und der zu erwartenden Gewinne im Vergleich zu den realen Gegebenheiten führen. So richten die Spieler ihre Zahlentips im Lotto selbst nach dem Stand der Sterne<sup>43</sup>.

### III. Asymmetrische Information und fehlender Wettbewerb

Bei einer Betrachtung beider Parteien des Lotteriemarktes wird deutlich, daß ein Informationsgefälle zwischen Anbietern und Nachfragern vorliegt, da lediglich die anbietenden Blockunternehmen den wirklichen Preis der Glücksspiele und seine Schwankungen kennen: Die Information über Preis und Eigenschaften des Glücksspielproduktes ist somit auf dem Lotteriemarkt *asymmetrisch* verteilt. Dieser Umstand ist entscheidend für das Verständnis des Verhaltens der Unternehmen des Deutschen Toto-Lotto-Blocks. Die Uninformiertheit der Spieler eröffnet dem Toto-Lotto-Block die Möglichkeit, über Marketingstrategien Einfluß auf die Höhe der Nachfrage zu nehmen. Um aus den Informationsdefiziten der Spieler Gewinn zu ziehen, fluten die Anbieter den Markt mit irrelevantem Informationsmüll<sup>44</sup>, um dafür zu sorgen, daß die Nachfrage nicht auf den wirklichen Preis der Glücksspielteilnahme reagiert, sondern sich durch Werbung und andere Marketingmaßnahmen erhöhen läßt<sup>45</sup>. Kennzeichnend für die Werbekampagnen der Glücksspielveranstalter ist daher, daß sie den Informationsstand der Spieler verschlechtern.

---

<sup>41</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 nahelegen.

<sup>42</sup> Ein Beispiel für die Unmöglichkeit der Spieler, Gewinn und Kosten eines Spieles zu bewerten, stellt der Fall der italienischen Regionallotterie dar. Wie 1999 bekannt wurde, haben die staatlichen Veranstalter über Jahre hinweg die Ziehungskugeln auf verschiedene Weise so präpariert, daß derjenige, der die Ziehung per Hand vornahm, die von den betrügerischen Veranstaltern erwünschten Kugeln „erfühlen“ konnte. Die Veranstalter setzten auf die von ihnen präparierten Zahlenkugeln und strichen die Gewinne ein. Die Spieler dieser Lotterie hatten keine Chance, die auf diese Weise deutlich gesunkene Qualität zu überprüfen, da es in der Natur dieses Produktes liegt, daß sich seine Qualität dem Konsumenten selbst nach jahrelangen Wiederholungen nicht durch die zu beobachtenden Ergebnisse offenbart.

<sup>43</sup> *M. Adams*, Fair Play! Zur Notwendigkeit einer Offenbarungspflicht des durchschnittlichen Verlustes bei Spiel-, Wett- und Lotterieverträgen, Zeitschrift für Rechtspolitik, 1997, S. 314 f. So bietet der Deutsche Toto-Lotto-Block 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.

<sup>44</sup> Man denke etwa an die Erstellung von Sternhoroskopen mit Glückszahlen durch den Block.

<sup>45</sup> Grundlegend hierzu *M. Darby / E. Karni*, Free Competition and the Optimal Amount of Fraud, Journal of Law and Economics, 14, (1973), S. 67 ff. Sie zeigen, daß Anbieter von Reputationsgütern hohe Anreize haben, qualitätsrelevante Informationen nicht zu offenbaren und sogar ein gewisses Maß an Fehlinformation zu verbreiten.

Zudem hat der Block die Spielstruktur des Lotto so aufgebaut, daß sie auf hohe Hauptgewinne und nicht etwa auf hohe Erwartungswerte ausgerichtet ist<sup>46</sup>.

Der Schlüssel zum bisherigen Markterfolg der Glücksspielanbieter in Deutschland liegt damit in der Macht über die zurückgehaltenen Produktinformationen. Über diese verfügen nur die Monopolanbieter des Lotto-Toto-Blocks. Ein Vergleich mit den USA zeigt, wie sich der fehlende Wettbewerb aufgrund des staatlichen Monopols in Deutschland auswirkt: So hat der freie Marktzutritt zum Geldspielautomatenmarkt in einigen US-amerikanischen Bundesstaaten zu einem Preiskampf geführt, bei dem die Produktinformationen über das jeweilige Glücksspiel durch deutliche Hinweise über die Ausschüttungsquoten auf den Automaten und auch durch Werbeplakate den Kunden klar vor Augen geführt werden. Der dortige Preiskampf hat zu Ausschüttungsquoten von bis zu 95% an einigen Gerätetypen geführt<sup>47</sup>.

Das Marktversagen aufgrund dieser asymmetrischer Informationsverteilung ist damit Folge des fehlenden Wettbewerbs in Deutschland, da neu in den Markt eintretende Wettbewerber einen Anreiz hätten, die von ihnen angebotene und aus Wettbewerbsgründen notgedrungen bessere Gewinnstruktur zu offenbaren, um durch das Angebot besserer Erwartungswerte Kunden von den alten Anbietern abzuwerben.

Ein sinnvoller Einsatz des zivilrechtlichen Vertragssystems<sup>48</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 den Erwartungswert und damit den wirklichen Preis der Spiele nicht. Diese Tatsache begründet ein Versagen des Vertragssystems. Hinter der falschen Erwartungsbildung und Spielteilnahme ist zudem eine gesellschaftlich unerwünschte regressive Besteuerung verborgen<sup>49</sup>.

Der deutsche Lotto-Toto-Block arbeitet somit in einer wettbewerbswidrigen Marktstruktur, die zudem ihrerseits mit weiteren erheblichen Nachteilen auch für den staatlichen Eigentümer verbunden ist. Hiervon handelt der nächste Abschnitt.

---

<sup>46</sup> Auch der Zusammenschluß der Lotteriegesellschaften zum Toto-Lotto-Block dient diesem Zweck. Im Lotteriebereich bestehen für die Anbieterunternehmen hohe Zusammenschlußanreize, die sich aus den irrationalen Nachfragesteigerungen der Spieler bei hohen Jackpots ergeben. Dieser Zusammenhang muß auch als Hauptgrund für den Zusammenschluß der 16 ländereigenen Lotterietreuhandgesellschaften zum Deutschen Toto-Lotto-Block angesehen werden. Aufgrund des Totalisatorprinzips des Lottos ist es einer großen deutschlandweit tätigen Lotterie möglich, deutlich höhere Jackpots auszuschütten als einer kleinen, nur landesweit tätigen Lotterie. Da die Nachfrage aber vor allem von der Jackpotohöhe des Spiels abhängt, bedeutet dies, daß eine große Lotterie mehr Nachfrage auf sich ziehen kann als dies in der Summe mehreren kleinen möglich ist, vgl. hierzu C. T. Clotfelter / P. J. Cook, *The Peculiar Scale Economies of Lotto*, *American Economic Review*, 83 (3), 1993, S. 634 ff.

<sup>47</sup> Vgl. W. R. Eadington, *The Economics of Casino Gambling*, *Journal of Economic Perspectives*, 13 (3), (1999), S. 173 ff. Eine solche Ausschüttungsentwicklung ist auf dem deutschen Markt für Geldspielautomaten trotz des dort ausnahmsweise möglichen freien Marktzutritts aufgrund der höheren Steuerlast sowie aufgrund der § 33 c GewO vorgegebenen Mindestausschüttungsquote von 60% der Einsätze nicht möglich.

<sup>48</sup> In juristischer, leicht verdunkelnder Ausdrucksweise wird dies mit „Richtigkeitsgewähr“ bezeichnet. In wirtschaftswissenschaftlicher Terminologie wird der Begriff „Effizienz von Verträgen“ benutzt. Effizienz setzt weiterhin die Abwesenheit von Transaktionskosten und Externalitäten voraus, vgl. z.B. J. Tirole, *The Theory of Industrial Organization*, 1988, S. 113ff. oder R. S. Pindyck / D. L. Rubinfeld, *Microeconomics*, 1992, S. 603ff.

<sup>49</sup> Vgl. hierzu die Angaben oben in Fn.4.

## **E. Fehlende Unternehmenskontrolle im Deutschen Toto-Lotto-Block**

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

### **I. Ein „mehrstufiges Principal-Agent-Problem“ bei fehlendem Wettbewerb**

Die Unternehmen des Toto-Lotto-Blocks haben nicht nur die Steuern, die auf die Spielumsätze erhoben werden, sondern auch die erwirtschafteten Unternehmensgewinne an den Staat als ihren Eigentümer abzuführen. Bei der Beziehung zwischen staatlichem Eigentümer und Management liegt ein *Principal-Agent-Problem*<sup>50</sup> vor: Wenn das Einkommen einer Unternehmensverwaltung nicht an die Gewinne des Unternehmens gekoppelt wird, ist diese nur mäßig motiviert, möglichst große Überschüsse zu erwirtschaften. In der Unternehmenspraxis wurden verschiedene Lösungsmodelle entwickelt, anhand derer der Interessengegensatz zwischen Eigentümer und Unternehmensverwaltung gemildert werden kann. So werden häufig Anreize zur Gewinnerhöhung in die Geschäftsführerverträge eingearbeitet, etwa in Form von an den Unternehmensgewinn gekoppelten variablen Gehaltskomponenten<sup>51</sup>.

Allerdings ist der Staat ein besonderer Eigentümergesellschafter, da er als abstrakte Organisation sich durch Politiker und ihre Verwaltungsmitarbeiter vertreten lassen muß, die gleichfalls nicht am Gewinn des Unternehmens beteiligt sind. In den staatlichen Unternehmen des Toto-Lotto-Blocks tritt auf Gesellschafterseite somit keine Person auf, die ein unmittelbares eigenes Interesse an der Erwirtschaftung von Gewinnen durch die Manager der Treuhandunternehmen hat. Infolge dieses „mehrstufigen Agency-Problems“<sup>52</sup>, bei dem der Wahlbürger die Politiker und diese wiederum Glücksspielmanager beauftragen, erhält die Unternehmensverwaltung der Treuhandgesellschaften Spielraum, einen Teil der möglichen Gewinne in die eigenen Taschen zu leiten oder am Arbeitsplatz zu konsumieren. Dieser verdeckte Gewinnverbrauch durch die Unternehmensverwaltungen drückt sich aus in marktwidrig überhöhten Gehältern, großzügigen Geschäftsausstattungen, luxuriösen Büros, angenehmen Arbeitszeiten und Ruhestandsregelungen, einem noblen Fuhrpark oder in einer regen und global ausgerichteten „Dienstreisetaätigkeit“. In der Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung wird dann zu beobachten sein, daß die staatlichen Glücksspielunternehmen nur geringe Gewinne erzielen und hohe interne Kosten aufweisen. Daß sie trotz dieser hohen Kosten am Markt bestehen können, ist Folge ihrer vor Wettbewerb geschützten Marktposition.

Die im Folgenden beispielhaft an einem Einzelfall belegte Unwirtschaftlichkeit öffentlicher Unternehmen ist nicht nur das Ergebnis mangelnden Interesses der Vertreter der staatlichen Gesellschafterseite an der Erwirtschaftung von Unternehmensüberschüssen. Bei staatlichen Unternehmen entfällt auch die Kontrolle durch den Kapitalmarkt, da Außenstehende keine

---

<sup>50</sup> Zum Begriff des Principal-Agent-Problems vgl. beispielsweise *R. Richter / E.G. Furubotn*, Neue Institutionenökonomie, 2. Aufl., 1999, S. 163ff.

<sup>51</sup> Vgl. *P. Milgrom / J. Roberts*, Economics, Organization & Management, 1992, S. 206ff.

<sup>52</sup> Eine genauere Erläuterung der Anreizstruktur eines doppelten Principal-Agent-Problems der beschriebenen Art sowie eine empirische Untersuchung über dessen Relevanz liefern *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.

Unternehmensanteile halten können und damit die Drohung einer feindlichen Übernahme entfällt<sup>53</sup>.

## II. Jahresabschlußanalyse der Lotterietreuhandgesellschaft mbH, Hessen und anderer Lotterietreuhandgesellschaften

Es soll nun anhand einer kurzen Jahresabschlußanalyse der Lotterietreuhandgesellschaft mbH, Hessen gezeigt werden, daß sich die theoretisch abgeleiteten Anreize zur Unwirtschaftlichkeit in den Bilanzen der öffentlichen Lotto-Unternehmen getreulich widerspiegeln.

Die Lotterie-Treuhandgesellschaft mbH Hessen (LTG) ist 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 in der folgenden Tabelle 5, Zeile 25 aufgeführten „anderen lotteriebezogenen Aufwendungen“ vorsieht. Die LTG wird damit widersinniger, aber im öffentlichen Bereich durchaus üblicherweise, auf der Grundlage eines Prozentsatzes ihrer *Kosten* für ihre Leistungen vergütet. Es liegt damit der von *Averch / Johnson*<sup>54</sup> analysierte Fall einer zu Verschwendung und Kostenproduktion anreizenden Fehlregulierung vor. So braucht die LTG nur ihre Kosten zu erhöhen, um höhere Gewinne einstreichen zu dürfen<sup>55</sup>. Darüber hinaus gestattet das Land Hessen der LTG, die „Glücksspirale“ auf eigene Rechnung durchzuführen, d.h. die Erträge dieser Lotterie – nach Abzug der Lotteriesteuern – einzubehalten.

**Tabelle 5:** Auswertung des Jahresabschlusses der Lotterietreuhandgesellschaft mbH Hessen, Wiesbaden, 1995 – 1997, Quelle: *Lotterie-Treuhandgesellschaft mbH Hessen (1998)*. Lagebericht 1997, Bundesanzeiger, 7.10.1998, Köln.

Der gesamte Umsatz betrug in den Jahren 1995 bis 1997 durchschnittlich rund DM 100 Mio (Zeile 11). Die Umsätze der Gesellschaft errechnen sich aus den Bruttowetteinsätzen der Glücksspirale (Zeile 5), den auf die Glücksspirale und jedes Los erhobenen „Bearbeitungsgebühren“, (Zeile 6 und 7) der Geschäftsbesorgungsvergütung des Landes

---

<sup>53</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 öffentlichen Unternehmen des Deutschen Toto-Lotto-Blocks zur Gänze.

<sup>54</sup> *H. Averch / L. Johnson*, *Behavior of the Firm under Regulatory Constraint*, *American Economic Review*, 52, (1962), S. 1052 ff.

<sup>55</sup> Vgl. hierzu die Darstellung einer typischen Fehlregulierung bei *M. Adams*, *Ökonomische Analyse der Verschuldens- und Gefährdungshaftung*, 1985, Kapitel 6.

Hessen (Zeile 8), der Kostenbeteiligung der Annahmestellen (Zeile 9) sowie aus sonstigen Umsätzen (Zeile 10)<sup>56</sup>.

	Anzahl der Jahre	3	1. Jahr 1997	2. Jahr 1996	Veränderung 96 zu 97 in %	3. Jahr 1995	Veränderung 95 zu 96 in %
1	Brutto-Wetteinsätze staatliche Lotterien	in TDM	959.700	979.800	-2,1%	993.000	-1,3%
2	Ausschüttung staatliche Lotterien (ca. 48%)	in TDM	460.656	470.304	-2,1%	476.640	-1,3%
3	Netto-Spielerträge staatliche Lotterien	in TDM	499.044	509.496	-2,1%	516.360	-1,3%
4	Lotteriesteuer Glücksspirale	in TDM	18.747	17.093	9,7%	17.393	-1,7%
5	Brutto-Wetteinsätze Glücksspirale	in TDM	31.245	28.489	9,7%	28.989	-1,7%
6	Bearbeitungsgebühr Glücksspirale	in TDM	2.348	2.119	10,8%	2.156	-1,7%
7	Bearbeitungsgebühren Lotterien	in TDM	36.170	36.600	-1,2%	37.093	-1,3%
8	Geschäftsbesorgungsvergütung Lotterien	in TDM	23.307	25.168	-7,4%	24.516	2,7%
9	"Kostenbeteiligung" der Annahmestellen	in TDM	7.085	7.173	-1,2%	7.270	-1,3%
10	sonst. Umsätze	in TDM	791	386	104,7%	3.450	-88,8%
11	gesamter Umsatz (Summe 5 - 10)	in TDM	100.946	99.935	1,0%	103.474	-3,4%
12	Umsatzrentabilität (32:11)	in %	3,43%	3,0%	12,3%	3,5%	-11,8%
13	Eigenkapital (inkl. Rückstellungen)	in TDM	35.581	33.883	5,0%	34.893	-2,9%
14	Fremdkapital	in TDM	53.457	65.756	-18,7%	65.952	-0,3%
15	davon treuhänderisch	in TDM	37.686	41.917	-10,1%	44.841	-6,5%
16	nachhaltiges Fremdkapital (14-15)	in TDM	15.771	23.839	-33,8%	21.111	12,9%
17	nachhaltige Eigenkapitalquote (13:19)	in %	68,2%	57,9%	17,8%	61,4%	-5,8%
18	Bilanzsumme	in TDM	89.878	100.468	-10,5%	101.664	-1,2%
19	nachhaltige Bilanzsumme (ohne Treuhand)	in TDM	52.192	58.551	-10,9%	56.823	3,0%
20	Gewinnauszahlung + Lotteriesteuer Glücksspirale	in TDM	26.950	24.569	9,7%	25.024	-1,8%
21	Provisionen für 14 bzw. 17 Provisionsleiter	in TDM	6.458	8.915	-27,6%	9.035	-1,3%
22	Übertragungskosten online	in TDM	6.873	6.866	0,1%	6.958	-1,3%
23	Produktionskosten Rubbellose	in TDM	885	1.006	-12,0%	1.020	-1,3%
24	sonstige Ausgaben in diesem Posten	in TDM	7.772	6.956	11,7%	6.114	13,8%
25	Andere lotteriebezogene Aufwendungen (Summe 21 - 24)	in TDM	21.988	23.743	-7,4%	23.127	2,7%
26	Personalaufwendungen	in TDM	19.107	17.395	9,8%	18.663	-6,8%
27	Aufwendungen für Werbung	in TDM	14.900	13.189	13,0%	16.048	-17,8%
28	übrige sonstige betr. Aufwendungen	in TDM	3.909	5.783	-32,4%	4.238	36,5%
29	Betriebsergebnis*	in TDM	5.738	5.865	-2,2%	5.751	2,0%
30	Neutrales Ergebnis**	in TDM	6.114	6.239	-2,0%	6.040	3,3%
31	Steuern	in TDM	2.656	3.191	-16,8%	2.460	29,7%
32	Gewinn nach Steuern***	in TDM	3.458	3.048	13,5%	3.580	-14,9%
33	Fremdkapitalzinsen	in TDM	5	3	66,7%	7	-57,1%
34	Cash Flow (32+36)	in TDM	11.812	12.439	-5,0%	14.203	-12,4%
35	(34:11)	in %	11,7%	12,4%	-6,0%	13,7%	-9,3%
36	Abschreibungen	in TDM	8.354	9.391	-11,0%	10.623	-11,6%
37	(36:11)	in %	8,3%	9,4%	-11,9%	10,3%	-8,5%
38	Anlagevermögen	in TDM	16.230	20.842	-22,1%	25.458	-18,1%

Für die gesamten *Nettoeinnahmen des Landes Hessen* aus der Arbeit der LTG ergibt sich für 1997 damit folgende Rechnung:

Netto-Spieleinnahmen staatl. Lotterien (Zeile 3)	TDM	499.044
Lotteriesteuer Glücksspirale (Zeile 4)	TDM	18.747
Neutrales Ergebnis (Zeile 30)	TDM	6.114
<hr/>		
	TDM	523.905
./.. Geschäftsbesorgungsvergütung LTG	TDM	23.307
<hr/>		
	<b>TDM</b>	<b>500.598</b>

Das Land hat mit Hilfe des Toto-Lotto-Blocks somit insgesamt rund eine halbe Milliarde DM eingenommen.

<sup>56</sup> In dieser Summe sind nicht die Bruttoeinsätze enthalten, die die Spieler in einem Jahr bei den Glücksspielen (außer der Glücksspirale) eingesetzt haben. 1997 konnte die Gesellschaft insgesamt DM 959 Mio. solcher Wetteinsätze für das Land verkaufen (Zeile 1).

Die Anreize, die für die LTG und ihr Management aus dem Geschäftsbesorgungsvertrag mit dem Land entstehen, offenbaren die Zeilen 21 bis 25. Um ihre eigenen Einnahmen zu vergrößern, hebt die LTG die als Bemessungsgrundlage für ihre Entlohnung durch das Land zugrunde gelegten „anderen lotteriebezogenen Ausgaben“ (Zeile 25) auf ein beachtliches Niveau. Der Kostenblock setzt sich zu 29% aus den Provisionen für die Gebietsverkaufsleiter (Zeile 21), zu 31% aus den Online-Übertragungskosten (Zeile 22), zu 4% aus den Produktionskosten für die Rubbellose (Zeile 23) und zu 35% aus sonstigen Kosten (Zeile 24) zusammen. Vor allem die Provisionen für die 14 Gebietsleiter, die es allein in Hessen gibt, erreichen erstaunliche Höhen. Sie betragen 1997 6.458 000.- DM, d.h. 461 000.- DM pro Gebietsverkaufsleiter. Die „sonstigen Ausgaben“ (Zeile 24) 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.

Aufgrund der verfehlten Vergütungsanreize wird die LTG jedoch nicht nur für die Kosten, die als Bemessungsgrundlage ihrer Bezahlung durch das Land dienen, ein möglichst hohes Niveau anstreben, sondern auch für alle sonst anfallenden Kosten. Da die Manager keinen Anreiz haben, Gewinne für die Gesellschaft zu erwirtschaften, werden sie versuchen, möglichst große Teile der Monopolgewinne in privatnützige Bahnen zu leiten und sie z.B. an diejenigen verteilen, die auf der Gehaltsliste der LTG stehen. So erreichen die Personalausgaben des Unternehmens (Zeile 26 und 43) bemerkenswerte Höhen. Die LTG hatte 1997 nach eigenen Angaben 193 Angestellte, von denen 131 Vollzeitkräfte waren. Der Rest waren Teilzeitkräfte, die vor allem die Lose auswerten. Insgesamt kann man also von 162 vollen Kräften ausgehen, wenn man die Teilzeitkräfte als „halbe“ zählt. Die Personalaufwendungen betragen 1997 DM 19 Mio., was ein Durchschnittsgehalt einschließlich Arbeitgeberbeiträge von DM 117 000 pro Angestelltem bedeutet. Dies ist ein deutlich überdurchschnittlicher Verdienst<sup>57</sup>. Auch die Aufwendungen für Werbung in Höhe von DM 14,9 Mio. im Jahre 1997 (Zeile 27) erscheinen nicht von Knausrigkeit gekennzeichnet zu sein, obwohl hier aussagekräftige Vergleichszahlen fehlen. Weitere Kosten sind im Posten „übrige sonstige betriebliche Aufwendungen“ (Zeile 28) in Höhe von DM 3,9 Mio. (1997) enthalten. Diese beinhalten wohl auch die Zahlungen an den Aufsichtsrat, der 1997 sechs Mitglieder hatte, die jeweils eine Entlohnung von DM 23.200 für ihre Arbeit erhielten. Vier der sechs Mitglieder kamen aus dem Finanzministerium Hessens, darunter auch der Finanzminister, während zwei Mitglieder der Belegschaft der LTG entstammten.

Aufgrund der hohen Kosten ist der Gewinn der LTG nach Steuern (Zeile 32) und die Umsatzrentabilität (Zeile 12) mit 3,4 Prozent im Jahre 1997 sehr gering. Gerade bei einem Dienstleister wäre ein Wert um die 15 Prozent zu erwarten. Es liegt damit der Schluß nahe, daß die LTG keine Politik der Maximierung der an den staatlichen Eigentümer abzugebenden Gewinne betreibt<sup>58</sup>.

---

<sup>57</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.

<sup>58</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“.

Bei anderen Lotterietreuhandgesellschaften, wie etwa der Lotterietreuhandgesellschaft mbH *Thüringen*, zeigt sich ein ähnliches Bild, auch wenn in Thüringen die Höhe der Lotterieumsätze und der Umfang der internen Abschöpfung der Monopolgewinne etwas zurückhaltender gehandhabt erscheinen<sup>59</sup>: In Thüringen werden sämtliche Lotterien treuhänderisch für das Land durchgeführt, d.h. auch die Glücksspirale wird nicht von der LTG auf eigene Rechnung betrieben. Die Bilanz der Gesellschaft ist sauberer gestaltet als diejenige der LTG Hessen. So geht das treuhänderisch verwaltete Vermögen des Landes nicht in die Bilanzsumme ein, sondern wird unterhalb dieser gesondert ausgewiesen. Die Brutto-Lotterieeinnahmen der LTG betragen 1996 DM 165,5 Mio., das sind rund 16% der Einnahmen, die Hessen 1997 erwirtschaften konnte. Der Pro-Kopf-Einsatz der thüringischen Bürger lag bei DM 1,26 pro Veranstaltung im Vergleich zu DM 3,24 in Hessen. Ebenso wie in Hessen wird allerdings auch in Thüringen die „Geschäftsbesorgungsvergütung“ mit 106% der lotteriebezogenen Aufwendungen berechnet. Im Unterschied zu Hessen sind dies allerdings sämtliche Kosten, da auch die Glücksspirale für das Land durchgeführt wird. 1996 betrug diese Vergütung DM 15,5 Mio. Wie in Hessen ist das Unternehmen nur mäßig profitabel: Die Umsatzrendite der Gesellschaft lag im Jahr 1996 nur bei 2,1%. Im Gegensatz zu Hessen gibt es in Thüringen keine hochprovisionierten Bezirksleiter und die Aufsichtsratsmitglieder, 1996 drei Angestellte des Finanzministeriums und drei Mitglieder des Landtags, erhielten für ihre Arbeit nur eine Aufwandsvergütung von DM 4.200.

Die Erkenntnisse über die Anreize der Unternehmensverwaltungen der Lotterietreuhandgesellschaften werden auch durch den Jahresabschluß 1997 der Lotto-Toto GmbH *Sachsen-Anhalt* bestätigt<sup>60</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 4 faßt die Kontrolldefizite, die für die öffentlichen Monopolunternehmen des Deutschen Toto-Lotto-Blocks gelten, zusammen:

Es konnte nicht ausbleiben, daß diese Häufung von Kontrollmängeln zu einer Fülle von

<b>Kontrollmangel</b>	<b>Grund</b>
Fehlende Kontrolle durch die Kunden	Unkenntnis von Preis und Qualität der Spiele
Fehlende Kontrolle durch den Wettbewerb	Monopol durch Marktzutrittsverbot
Fehlende Kontrolle durch den staatlichen Eigentümer	2-stufiges Agency-Problem: Wähler-Politiker-Glücksspielmanager
Fehlende Kontrolle durch den Kapitalmarkt	keine freien Aktionäre; keine feindliche Übernahme möglich

**Tabelle 4:** Kontrollmängel in deutschen Glücksspielunternehmen

Skandalen im deutschen Glücksspielwesen führte<sup>61</sup>. Die dargelegten Strukturmängel des deutschen Glücksspielmarktes rufen damit nach einer Reform des Glücksspielwesens an „Haupt und Gliedern“. Damit befaßt sich der nun folgende Abschnitt.

<sup>59</sup> Siehe Lotterie-Treuhandgesellschaft mbH Thüringen, Lagebericht 1996, Bundesanzeiger, 24.10.1997, Köln. (1997).

<sup>60</sup> Vgl. Lotto-Toto GmbH Sachsen-Anhalt, Lagebericht für das Geschäftsjahr 1997, Bundesanzeiger, 30.9.1998, Köln. (1998).

<sup>61</sup> Die folgende kleine Auswahl von Beispielen ist der Arbeit von *P. Köpf*, aaO. 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

## **F. Rechtspolitische Empfehlungen: Mehr Wettbewerb, mehr Transparenz und Privatisierung mit Regulierungsaufsicht**

Im Rahmen der Analyse wurde deutlich, daß es vor allem drei Probleme sind, die den Reformbedarf des Deutschen Toto-Lotto-Blocks sowie des deutschen Lotteriewesens bestimmen: Das Marktversagen aufgrund der asymmetrischen Informationsverteilung, das Marktversagen aufgrund der Monopolisierung der Glücksspiele und die Praxis, das Glücksspielwesen durch Unternehmen im Staatseigentum zu betreiben.

Diese drei Grundprobleme des deutschen Glücksspielmarktes bedürfen zunächst der Einführung von Wettbewerb. Wettbewerb verbessert die Informationslage der Spieler und verhindert die Ausbeutung der Kunden. Hierzu ist das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen auf Glücksspielunternehmen uneingeschränkt anzuwenden. Die Einführung von mehr Wettbewerb auf Unternehmensebene hat über eine Beseitigung der Bedürfnisprüfung zu erfolgen bei gleichzeitiger Einführung einer Glücksspielaufsichtsbehörde, die mit der Ermächtigung zur Auflagenerteilung und Informationsverbesserung des Marktes ausgestattet sein muß. Ihre Arbeitsweise sollte derjenigen des Bundesaufsichtsamt<sup>62</sup> für das Kreditwesen nachgebildet sein. Die wirtschaftliche Schädigung der Staates durch das Halten der Glücksspielunternehmen in Staatseigentum ist mit einer Privatisierung zu begegnen.

Der genauen Beschreibung der notwendigen Reformmaßnahmen dienen die folgenden Abschnitte<sup>63</sup>.

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

Eine Änderung der landesrechtlichen Lotterieverordnungen dahingehend, daß Glücksspiellizenzen nicht mehr auf Basis einer Bedürfnisprüfung vergeben werden, beseitigt die Markteintrittsbarrieren für Lotterieunternehmen und ermöglicht auch neuen Anbietern den Marktzutritt. Der verstärkte Wettbewerb wird, wie bei jedem anderen Gut, auch über die

---

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: TDM 415, d.h. ca. DM 16.000 pro Teilnehmer.

<sup>62</sup> Der Aufsatz soll nicht auf die verfassungsrechtliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern eingehen.

<sup>63</sup> Die hier vorgeschlagenen Reformen beziehen sich zwar nur auf den Lotteriemarkt, sie können allerdings ohne weiteres auf weite Teile des restlichen Glücksspielmarktes ausgedehnt werden. Einen Entwurf rechtspolitischer Reformen des gesamten deutschen Glücksspielwesens mit weiteren ergänzenden Regelungen für den Automaten- und Spielkasinossektor enthält *T. Tolkemitt*, aaO., Kapitel 7.

Höhe der Preise geführt werden. Die zukünftig konkurrierenden Glücksspielanbieter werden Preise und Ausschüttungsquoten ihrer Spiele offenbaren, so daß der Konsument über seine Gewinnchancen und ihre Kosten informiert sein wird. Hierdurch kommt es im Wettbewerb zu einem Absinken der Glücksspielpreise und zu einer Erhöhung der Auszahlungsquoten. Das bisherige Marktversagen aufgrund von asymmetrischer Information würde durch den Wettbewerb beseitigt.

Durch den Preiswettbewerbs entfällt innerhalb der öffentlichen Unternehmen des Toto-Lotto-Blocks auch der Spielraum für Ineffizienz und Selbstbedienung. Das Absinken der Spielpreise erzwingt in den Staatsunternehmen erhebliche Kosteneinsparungen, um zu vermeiden, von den Wettbewerbern vom Markt verdrängt zu werden. Hierdurch käme es zu einem Ende der in der Literatur beschriebenen globalen Reisetätigkeit, der überhöhten Gehälter, der Spenden an befreundete Institutionen und Clubs und vieles mehr. Aber auch die politische Besetzung der Managementpositionen mit Parteimitgliedern oder Staatsbeamten, würde durch die Liberalisierung des Marktes beseitigt<sup>64</sup>.

## **II. Freier Marktzutritt bei Kontrolle der Anbieter durch ein Glücksspielaufsichtsamt**

Da Glücksspielveranstalter Güter verkaufen, deren Eigenschaften die Spieler nicht durch einfache Beobachtung feststellen 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 ungeachtet des angestrebten Wettbewerbs 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 Geeignetheit und der notwendigen Fachkunde aufweist.

Bis zum jetzigen Zeitpunkt wurden Glücksspiellizenzen lediglich Unternehmen erteilt. Eine Genehmigungsbedürftigkeit für die einzelnen Produkte gab es nicht. Hierdurch gab es weder einen Schutz der Kunden vor zweifelhaften Glücksspielprodukten, noch Transparenz ihrer wesentlichen Eigenschaften. Statt dessen verband sich die staatliche Macht mit monopolistischem Anbieterverhalten. Um die Kunden und Bürger hiervor in Zukunft zu schützen, ist der Marktzutritt für neue Glücksspielanbieter zu eröffnen, jedoch auch für die einzelnen Glücksspielprodukte ein Genehmigungsverfahren mit Offenbarungspflichten vorzusehen. Hierzu bedarf es auf Länder- oder Bundesebene der Schaffung eines neu einzurichtenden Glücksspielaufsichtsamtes, das diese Aufgaben dauerhaft wahrnimmt.

Da es zudem mittelfristig den staatlichen deutschen Glücksspielmonopolisten 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.

Die zugelassenen Veranstalter haben einen Anspruch auf eine Zulassung ihrer Produkte, wenn sie die vom Glücksspielaufsichtsamt durch Verordnung allgemein aufgestellten Voraussetzungen an Transparenz und Mindestauszahlungsquoten erfüllen. Das Glücksspielaufsichtsamt hat die Veranstalterangaben zu überprüfen. Mit der Genehmigung müssen alle Angaben der Unternehmen insbesondere im Internet veröffentlicht werden. Für

---

<sup>64</sup> Es dürfte genau diese Wirkung des Wettbewerbs sein, die in der Praxis unsere Vorschläge breitetster Ablehnung verfallen lassen werden.

eine Genehmigung ist als Mindesttransparenz von Glücksspielen vorzusehen, daß für jedes einzelne Spiel die Auszahlungsquoten und deren Schwankungen sowie die allgemeine Spielstruktur dem Publikum vor der Entscheidung über die Spielteilnahme klar vor Augen geführt wird.

### **III. Werbeauflagen und Informationspflichten**

Der verbesserte Wettbewerb kann zu einer Steigerung der Werbemaßnahmen der Branche führen, da neue Unternehmen den Markt betreten werden und sich erst einen Namen bei den Spielern erarbeiten müssen. Auch wenn durch die vorgeschlagene Reform erstmals der Preis der Spiele bekannt und beworben werden wird, ist davon auszugehen, daß die Glücksspielunternehmen weiterhin mit den bekannten, die fehlerhafte Willensbildung der Spieler verstärkenden Inhalten werben werden. Auf Grund der Gefahr des „Verankerns“ müssen den Anbietern daher bei jeder Werbung Informationspflichten auferlegt werden, die den möglichen Kunden zusammen mit der auf Vernebelung zielenden Werbebotschaften gleichzeitig auch die wirtschaftlich entscheidenden Produkteigenschaften zur Kenntnis bringen. Bei jeder Werbung und auf jedem Vertragsformular müssen daher für die einzelnen Produkte die durchschnittlichen Verlustquoten der Spiele deutlich erkennbar angegeben werden<sup>65</sup>. Das Glücksspielaufsichtsamt hat für alle Werbeträger durch Verordnung die Einzelheiten hierzu festzulegen und zu überwachen.

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

Obwohl bereits heute nicht erkennbar ist, wieso die Absprachen des Deutschen Toto-Lotto-Blocks keinen Verstoß gegen das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen darstellen, sollte bei der Reform des Glücksspielmarktes klar gestellt werden, daß das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen uneingeschränkt auf alle Glücksspielunternehmen Anwendung findet<sup>66</sup>.

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

Die Analyse der Nachfragemotive hat gezeigt, daß die Spieler vor allem von hohen Höchstgewinnen zum Spielen verlockt werden. Um die Menschen vor dieser Verhaltensweise

---

<sup>65</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>66</sup> Merkwürdigerweise wurde der Lotto-Block in der Vergangenheit vom Bundesaufsichtsamt nicht als Kartell im Sinne des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) verfolgt, obwohl der Toto-Lotto-Block nicht über eine Ministererlaubnis nach § 8 GWB verfügt und im GWB auch keine Bereichsausnahme darstellt. Der Grund hierfür mag darin gesehen werden, daß die Unternehmen des Blocks sich als nicht im Wettbewerb zueinander stehend darstellen konnten, da sie regional voneinander abgegrenzt sind, und zudem auf dem Glücksspielmarkt aufgrund des generellen Glücksspielverbots ohnehin kein Wettbewerb mit freiem Marktzutritt besteht. Das Urteil des Bundesgerichtshofs zur Zulassung gewerblicher Spielgemeinschaften vom 9. März 1999, *Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 24, 1999, S. 1021 ff. hat mit dieser Ansicht aufgeräumt. Es versteht sich zudem, daß die Veranstaltung von Glücksspielen weder gestern noch heute etwas mit staatlichen Hoheitsaufgaben zu tun hat.

zu schützen, empfiehlt es sich, die Höchstgewinne einschließlich eines möglichen Jackpot im Lotteriesektor auf einen Wert von DM 1 Mio. zu begrenzen.

Die Beschränkung der Höchstgewinne und Jackpots ist auch zur Aufrechterhaltung des Wettbewerbs notwendig. Im Falle unbegrenzter Auszahlungssummen entstehen Anreize für Lotterien, zu fusionieren und eine einzige große Lotterie – wie den jetzigen Toto-Lotto-Block - zu schaffen, da deren Nachfrage größer wäre als die aufsummierte Nachfrage vieler kleinerer Lotterien. Bei unbegrenzten Höchstgewinnen besteht die Gefahr der Bildung eines natürlichen Monopols und damit die Gefahr einer Wettbewerbsverminderung<sup>67</sup>.

## **VI. Privatisierung der Treuhandgesellschaften**

Der Verkauf der staatlichen Glücksspielunternehmen an private Unternehmen ist aus mehreren Gründen geboten. Zum einen stellen die staatlichen Unternehmen der Branche einen Hort für Günstlingswirtschaft, Korruption und Unwirtschaftlichkeit dar. Diese Nachteile werden zwar teilweise durch die Einführung von Wettbewerb beseitigt. Eine Privatisierung fügt jedoch der Kontrolle des Managements, die durch den Wettbewerb entsteht, die Kontrolle durch den Kapitalmarkt in Form von am Gewinn interessierten Eigentümern hinzu.

Für die einzelnen Bundesländer besteht kein Grund, am Besitz der Glücksspielunternehmen festzuhalten, da diese ohnehin niemals marktübliche Überschüsse erwirtschaften werden, solange sie sich im Staatsbesitz befinden. Der Verkauf der Lotteriegesellschaften führt somit zu keinen staatlichen Mindereinnahmen, sondern beschert den Bundesländern sogar erhebliche Mehreinnahmen durch den Verkauf der Unternehmensanteile und zusätzliche Einnahmen aus der Körperschaftssteuer der in Zukunft mit höheren Gewinnen arbeitenden Glücksspielunternehmen.

## **VII. Ausweitung des Geltungsbereiches des § 285 StGB auf Lotterien**

Es besteht die Gefahr, daß die deutschen Regelungen des Lotteriewesens von ausländischen Glücksspielanbietern ohne deutsche Glücksspiellizenz im Internet umgangen werden. Bereits zum heutigen Zeitpunkt besteht die Möglichkeit, bei zum Teil in „off-shore“-Gebieten ansässigen Unternehmen Geld einzusetzen. Für die Spieler ist ein solches Vorgehen im Falle von Lotterien nicht strafbar, im Gegensatz zur Teilnahme an anderen Glücksspielen, die ohne Lizenz betrieben werden. Die Regelung des § 285 StGB, der die Teilnahme an nicht lizenzierten Glücksspielen unter Strafe stellt, sollte auch auf Lotterienprodukte ausgedehnt werden, um die deutschen Spieler von der Teilnahme abzuschrecken. Der Mißstand, daß mit Hilfe des Internets nationale Regelungen oder auch multilaterale Abkommen zum Schutz der Konsumenten unterwandert werden können, betrifft nicht nur das Glücksspielwesen und kann aus diesem Grund nicht im Rahmen des hier vorgelegten Reformvorschlages gelöst werden. Allerdings sollten die deutschen Glücksspieler vor unseriösen Anbietern im Internet gewarnt und über ihre Strafbarkeit im Falle eines Mitspielens aufgeklärt werden.

## **G. Schlußbemerkungen**

Marktführer bei Glücksspielen in Deutschland ist der sogenannte „Deutsche Toto-Lotto-Block“. Dieser ist ein Zusammenschluß der 16 Lotterietreuhandgesellschaften der

---

<sup>67</sup> In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, daß es beim Lotto bis 1985 eine Beschränkung der sogenannten Höchstquote gab, diese also keine neue Regelung für die Branche darstellt.

Bundesländer, die für das Gebiet ihres Bundeslandes über eine Monopolstellung verfügen und 1996 rund 12 Milliarden Mark Bruttoumsätze erzielten mit einem Nettoverlust von 6,58 Milliarden Mark für die Spieler. Die vorliegende Untersuchung kam zu dem Ergebnis, daß das staatliche Glückspielwesen mit vielfältigen Mißständen behaftet ist und einer grundlegenden Reform bedarf.

Das Lottospiel ist für die Spieler ein besonders unrentables Produkt, da mehr als 98% der Spieler verlieren und nur durchschnittlich 50% der von den Spielern eingezahlten Gelder wieder ausgeschüttet werden. Aufgrund der starken Schwankungen der Auszahlungsbeträge können die Lottokunden den wirtschaftlichen Wert der Spiele nicht richtig einschätzen. Die Informationen über Preis und Eigenschaften der Glücksspielprodukte sind auf dem Lotteriemarkt asymmetrisch zugunsten der Veranstalter verteilt. Aus den Informationsdefiziten der Spieler zieht der Lotto-Toto-Block durch verwirrende Werbung und entscheidungsfehlleitende Spielstrukturen unberechtigten Gewinn.

Zudem ist der Glücksspielmarkt durch eine wettbewerbswidrige Marktstruktur gekennzeichnet, die mit erheblichen Nachteilen auch für den staatlichen Eigentümer verbunden ist. Da sich der Staat als Organisation durch Politiker und Verwaltungsmitarbeiter vertreten lassen muß, die gleichfalls nicht am Gewinn des Unternehmens beteiligt sind, tritt auf Unternehmensseite keine Person auf, die ein eigenes Interesse an der Erwirtschaftung von Gewinnen durch die Manager der Treuhandunternehmen hat. Infolge dieses „mehrstufigen Agency-Problems“, besitzt die Unternehmensverwaltung Spielraum, einen Teil der Gewinne in die eigenen Taschen zu leiten oder am Arbeitsplatz zu konsumieren. Eine Analyse der Bilanz und Gewinn- und Verlustrechnung einzelner Treuhandgesellschaften zeigte, daß die staatlichen Glücksspielunternehmen unwirtschaftlich arbeiten und hohe interne Kosten aufweisen. Daß sie trotz dieser hohen Kosten am Markt bestehen können, ist Folge ihrer vor Wettbewerb geschützten Marktstellung. Aufgrund des Staatseigentums entfällt für die Unternehmensverwaltung auch die Kontrolle durch den Kapitalmarkt, da Außenstehende keine Anteile erwerben können und damit die Drohung einer feindlichen Übernahme entfällt.

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 an erster Stelle der Einführung von Wettbewerb. Wettbewerb verbessert die Informationslage der Spieler und verhindert ihre Ausbeutung. Hierzu ist die bisherige, Marktzutritt verhindernde Bedürfnisprüfung zu beseitigen, jedoch gleichzeitig eine Glücksspielaufsichtsbehörde nach dem Muster des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen zu schaffen, die mit der Ermächtigung zur Auflagenerteilung und Informationsverbesserung des Marktes ausgestattet sein muß. Die wirtschaftliche Schädigung der Staates durch das Halten von Beteiligungen ist mit einer Privatisierung zu begegnen.

Wenn es denn über die reine Spielfreude hinaus im Wege von Glücksspielen einen Verkauf von Hoffnung jenseits der Religionssysteme geben muß, sollte auch dieser zu fairen Bedingungen auf funktionsfähigen Wettbewerbsmärkten stattfinden. Es sind bekanntlich die Mühselig und Beladenen, die der Hoffnung - zu Wettbewerbspreisen - am meisten bedürfen. Gerade ihrer Ausnutzung auf der Grundlage von Unwissenheit und staatlichen Monopolen sollte durch die hier vorgeschlagenen Reformen ein Ende finden.