

# BASIS-Info

für Journalisten



Der Lotteriemarkt  
in Deutschland



# Ein besonderer Markt

Ihr Glück im Spiel haben die Menschen schon immer gerne herausgefordert. Mehr als jeder dritte Deutsche gibt laut einer Studie der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung monatlich Geld für Glücksspiel aus. Rund 35 Milliarden Euro wurden 2016 auf dem Markt umgesetzt.

Auf der einen Seite ist der Glücksspielmarkt hochreguliert. Die 16 staatlichen Landeslotteriegesellschaften des Deutschen Lotto- und Totoblocks (DLTB) haben den Auftrag, die großen Lotterien unter Einhaltung von klar definierten Richtlinien anzubieten und durchzuführen. Auch für den Automaten Sektor gelten eindeutige Rahmenbedingungen. Auf der anderen Seite gibt es gerade im Sportwetten- und Onlinebereich einen großen nicht-regulierten sowie illegalen Markt.

In zwei Studien hat das Handelsblatt Research Institute den Glücksspielmarkt in Deutschland untersucht und die regulatorischen Herausforderungen der einzelnen Spielarten aufgezeigt. Im Fokus dabei stand auch der Lotteriesektor. Denn die Kreuze an den richtigen Stellen zu machen, ist eines der Lieblingsspiele der Deutschen.

Am Spielsystem hat sich dabei in den vergangenen Jahren nicht viel geändert, an den Rahmenbedingungen und Marktgegebenheiten jedoch umso mehr. Ein wichtiger Aspekt ist die zunehmende Digitalisierung, die die Konsumgewohnheiten der Menschen verändert. Es stellt sich die Frage: Quo vadis, Lotteriemarkt?

Dass die großen Lotterien staatlich organisiert sind, ist in der Gesellschaft fest verankert. Denn zum einen zahlt es sich für die vielen Millionen Kunden der Landeslotteriegesellschaften jede Woche aus, die darauf vertrauen können, dass ihre Tipps garantiert in sicheren Händen sind.

Zum anderen profitiert auch die Allgemeinheit durch das sogenannte Lotto-Prinzip von der Monopolstruktur. Dadurch ist sichergestellt, dass ein erheblicher Teil der Einnahmen der staatlichen Lotterien über Abgaben und Steuern für gemeinwohlorientierte Zwecke aufgewendet wird.

Der Anteil der Spieleinsätze, die auf diesem Weg an die gesellschaftlichen Träger in unserem Land fließen, ist weit höher als beispielsweise bei den Soziallotterien, die genauso wie die Sparlotterien nicht dem Monopol unterliegen, sondern im Gegensatz zum staatlichen Angebot von jedem privaten Anbieter mit einer Glücksspielkonzession betrieben werden können.

Die besondere Stellung der großen Lotterien und warum diese sich nicht ohne gesellschaftliche Folgen frei auf dem Markt über Angebot und Nachfrage regulieren lassen, wird auf den folgenden Seiten beleuchtet.

**Neben den großen staatlichen Lotterien gibt es in Deutschland auch zahlreiche Lotterien privater Anbieter. Eine Übersicht finden Sie hier\*:**

**Lotterien im Veranstaltungsmonopol**  
Lotto 6aus49, Eurojackpot, Spiel 77, Super 6

**Klassenlotterien**  
SKL, NKL

**Soziallotterien privater Anbieter**  
Deutsche Fernsehlotterie, Aktion Mensch, Postcode Lotterie, Bildungs-Chancen-Lotterie, Deutsche Sportlotterie

**Sparlotterien der Sparkassen, Volksbanken- und Raiffeisenbanken**  
PS-Lotterie-Sparen, Gewinnsparen

\*Beispiele



# „Das Lottospiel ist fest in unserer Kultur verankert“

Im Interview erklärt Prof. Dr. Ulrich Haltern, Rechtswissenschaftler an der Universität Freiburg und Autor des Buches „Soziokulturelle Präferenzen als Grenze des Marktes – Lottoregulierung im Unionsrecht“, warum für den Glücksspielmarkt eigene Regeln gelten und das staatliche Lotterieveranstaltungsmonopol deshalb seine gesellschaftliche und juristische Berechtigung hat.



## Das Lotterieveranstaltungsmonopol ist eines der letzten in Deutschland. Warum nimmt der Glücksspielmarkt diese Sonderstellung ein?

Der Glücksspielmarkt ist kein Markt wie jeder andere. Wettbewerb führt hier nicht zu Fortschritt und Gewinn, sondern zu riesigen Verlusten – von Nachteilen für private und öffentliche Haushalte bis hin zu folgenreichen Veränderungen im sozialen Gefüge. Daher ist eine besondere Form der Regulierung notwendig.

## Ist Deutschland mit dieser Sonderstellung allein?

Nein, ein Großteil der Staaten lehnt es ab, die Veranstaltung von Glücksspielen den normalen Marktgesetzen zu unterwerfen. Praktisch überall gibt es Sonderregeln, die dem Staat eine Sonderrolle zubilligen.

## Warum wird das Glücksspiel dann nicht zum Beispiel durch die EU einheitlich geregelt?

Das Glücksspiel ist in den Mitgliedstaaten sehr stark kulturell verankert und seine Regulierung historisch gewachsen. Da gibt es länderspezifisch beachtliche Unterschiede. Deswegen haben sich die Mitgliedstaaten klar gegen eine einheitliche Regulierung ausgesprochen. Auch der EuGH erkennt die „ganz besondere Natur“ des Glücksspiels ausdrücklich an und wehrt Vereinheitlichungen, wie sie die Kommission anstrebt, ab.

## Das Lottospiel ist also fest in unserer Kultur verankert. Welche Bedeutung hat das für die Gesellschaft?

Die Bedeutungen sind ganz vielfältig – was in der gegenwärtigen Diskussion viel zu kurz kommt. Es geht eben nicht nur um Geld und Suchtprävention, sondern auch um die Frage, wie wir leben wollen und wer wir als Gesellschaft sind.

## Was heißt das konkret?

Erstens hat sich das Lottospiel als Teil eines nationalen Rituals in unser kollektives Gedächtnis eingegraben. Neben gesellschaftlicher Integration schafft das auch Vertrauen, soziale Kohäsion und eine Form egalitärer Inklusion, weil wir beim Lotto alle die gleichen Chancen haben. Zweitens ist das Lottospiel mit gesellschaftlichen Wert-Ambivalenzen befrachtet. Wer spielt, hofft auf einen Geldgewinn, für den praktisch nichts geleistet wurde. Das widerspricht natürlich vielen Idealen des lutherisch geprägten Deutschlands. Die scharfe deutsche Glücksspielregulierung

spiegelt dies wider. Drittens hat das Lottospiel eine gesellschaftliche Ventilfunktion. Bürgerliche Werte wie Fleiß, Disziplin und Sparsamkeit führen bei den Menschen zu Kontrolle, Disziplinierungen und Spannungen, die sich nicht auflösen lassen. Aber sie lassen sich begrenzen, wenn man mal gegen die Werte verstoßen kann: nicht rational handeln, Geld ohne Leistung wollen, gesellschaftliche Werte unterlaufen – all das gibt uns das Lotteriespiel und macht damit den Rest des Lebens, in dem man dann eben nicht rebellierte, regelkonformer.

## Welche Rolle spielt dabei die Gemeinwohlorientierung der staatlichen Lotterien?

Von Anfang an war das Glücksspiel praktisch überall mit der Finanzierung gemeinwohldienlicher oder karitativer Tätigkeiten verbunden. Daraus leitete sich die gesellschaftliche Legitimation ab, die genau dann dramatisch abstürzt, wenn die Koppelung zum Gemeinwohl gelockert oder gar aufgehoben wird.

## Welche Folgen hätten eine komplett unregulierte Liberalisierung des Marktes und der damit verbundene Wegfall des staatlichen Lotterieveranstaltungsmonopols?

Das Integrative, Kollektive und Kulturguthafte des Lotteriespiels würden ebenso zerstört wie die Einbettung in sozial akzeptierte Werte und das Gleichgewicht von gesellschaftlicher Normierung und Auflehnung. Über solche Entscheidungen, die gesellschaftliche Funktionen ebenso betreffen wie historische Entwicklungen und sittliche Werte, sollte nicht nur auf der Basis rein ökonomischer Erwägungen diskutiert werden.

## Was würde das für die Verbraucher bedeuten?

Auf jeden Fall ginge Vertrauen verloren. Die Teilnahme am Lottospiel ist zurzeit eine Tätigkeit, bei der man sich Träume kaufen und dabei Gemeinwohldienliches finanzieren will. Eine Freigabe würde dem Charakter der Lotterie das Gutmütige und Wohlwollende nehmen. Die Geschäftsbeziehung wandelt sich von einer Gemeinschaft, die zugleich Vergnügliches und Wohltätiges stiftet, zu einer Räuber-Beute-Beziehung. Mir ist es ein Rätsel, wie man das wollen kann – außer natürlich man steht auf der Seite der Wölfe.

# Lotto-Prinzip ist Fundament des Gemeinwohls

Gewinnen oder verlieren – das ist der besondere Reiz des Spielens. Doch genau dieses Schwarz-Weiß-Denken gibt es bei den staatlichen Lotterien nicht. Denn ein Großteil der Einsätze kommt über Abgaben und Steuern der Gesellschaft wieder zugute, das ist das sogenannte Lotto-Prinzip. Dieses gemeinwohlorientierte Finanzierungsmodell durch die Landeslotteriegesellschaften ist durch die bestehenden Strukturen aufgrund des Veranstaltungsmonopols möglich.

Ein System, das unsere Gesellschaft in den vergangenen Jahrzehnten grenzüberschreitend geprägt hat. 26 von 28 Ländern in der EU bauen darauf und organisieren ihre großen Lotterien in einem Monopol oder nutzen ein staatliches Konzessionsmodell. In Deutschland wurden auf diesem Weg 2017 insgesamt 2,8 Milliarden Euro (Konzessionsabgaben + Lotteriesteuern) durch die Landeslotteriegesellschaften für das Gemeinwohl generiert.

Die Gelder aus den Lotterieeinsätzen bilden die verlässliche Grundlage der Arbeit zahlreicher gemeinnütziger Vereine und Organisationen, die unser Zusammenleben maßgeblich mitgestalten. Gesellschaftliche Träger aus Sport, Wohlfahrt, Naturschutz, Kultur und Denkmalschutz profitieren davon. Dazu gehören zum Beispiel die Landessportbünde, das Deutsche Rote Kreuz oder die Deutsche Stiftung Denkmalschutz.

Dieses tragfähige Konstrukt für ein soziales Miteinander ist nur durch die Monopolstellung und die damit verbundene Abgaben- und Steuerstruktur möglich, da die staatlichen Lotteriegesellschaften nicht in erster Linie auf eine Gewinnmaximierung ausgerichtet sind, sondern in allen Bereichen des Glücksspiels Verantwortung übernehmen – für den einzelnen Spieler genauso wie für die Gesellschaft in unserem Land.

Neben den großen Lotterien der Bundesländer haben sich im Laufe der Zeit noch eine Vielzahl von weiteren privaten Lotterien in Deutschland etabliert, die nicht unter das Veranstaltungsmonopol fallen.



**Dr. Steffen Skudelny,**  
Vorstand Deutsche  
Stiftung Denkmalschutz:

„Die Deutsche Stiftung Denkmalschutz hat mit den staatlichen Lotteriegesellschaften einen starken und verlässlichen Partner an ihrer Seite. Sie helfen ihr bei der Erfüllung der großen Aufgabe, unser kulturelles Erbe zu bewahren. Ohne diese nachhaltigen Fördermittel würde es viele Denkmäler, wie wir sie heute kennen, nicht mehr geben.“



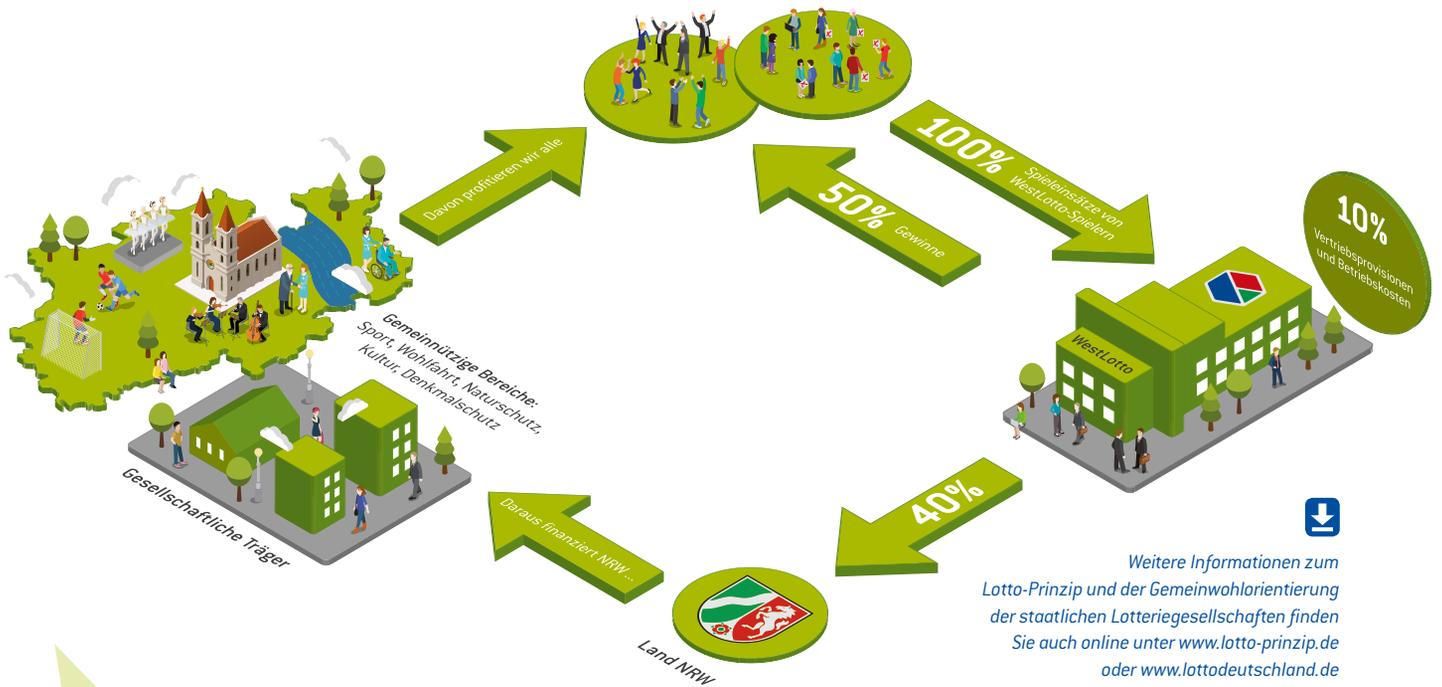
**Alfons Hörmann, Präsident Deutscher Olympischer Sportbund (DOSB):**

„Sportdeutschland baut auf das gemeinwohlorientierte staatliche Lotto, das seine Erträge zurück an die Gesellschaft gibt. Die Lotteriegesellschaften der 16 Bundesländer leisten tätige und wertvolle Hilfe für unser gesamtes Sportsystem mit seinen 27 Millionen Mitgliedschaften – der deutsche Sport vertraut auf das deutsche Lotto.“

Fördermittel für gemeinnützige Zwecke in Milliarden Euro:

Das Lotto-Prinzip sichert zum Beispiel in NRW die Arbeit der folgenden gesellschaftlichen Träger:





Nathanael Liminski, Chef der NRW-Staatskanzlei:

„Das staatliche Veranstaltungsmonopol bei Lotterien will die Landesregierung Nordrhein-Westfalen aufrechterhalten. Die Diskussion im Länderkreis dreht sich um die Frage, wie dieses Monopol auch in Zukunft am besten gesichert werden kann. Der Lotteriebereich soll insgesamt gestärkt werden. Auch das gemeinwohlorientierte Finanzierungsmodell soll beibehalten werden.“

Organisationen dieses Jahr zum Beispiel auf einer Konferenz in Münster betont und ihr klares Bekenntnis zum Lotto-Prinzip erneut untermauert.

Bereits 2015 hatten sie in der sogenannten Münsteraner Erklärung einen Fortbestand der Struktur und vertrauensvollen Zusammenarbeit gefordert. Auch die Politik ist sich der Bedeutung bewusst.



Christian Reuter, Geschäftsführer des Deutschen Roten Kreuzes:

„Die staatlichen Lotteriegesellschaften leisten durch das gemeinwohlorientierte Finanzierungsmodell einen wertvollen Beitrag für den gesellschaftlichen Zusammenhalt. Das Deutsche Rote Kreuz kann auch dank der Mittel, die aus den Spielsätzen bereitgestellt werden, unbürokratisch, schnell und effizient Hilfe leisten.“

Die Unterstützung der Gemeinschaft durch die großen Lotterien war einer der entscheidenden Faktoren für die Gründung der staatlichen Landeslotteriegesellschaften. Nach dem Zweiten Weltkrieg schuf der Staat auf diese Art und Weise ein vertrauenswürdiges Glücksspielangebot in der Absicht, die Einnahmen der Lotterien gezielt zur Förderung des Wiederaufbaus zu nutzen und zum Beispiel neue Sportanlagen zu bauen.

Wie wichtig der Erhalt des Lotterieveranstaltungsmonopols auch heute noch für die Arbeit der gesellschaftlichen Träger ist, haben hochrangige Vertreter der gemeinwohlorientierten Verbände und

DLTB 1,661

Soziallotterien 0,226

Sparlotterien 0,132

Quelle: Studie des Handelsblatt Research Institute „Der Glücksspielmarkt in Deutschland – Eine volkswirtschaftliche Betrachtung“ [Jan Kleibrink und Bernhard Köster, 2017]

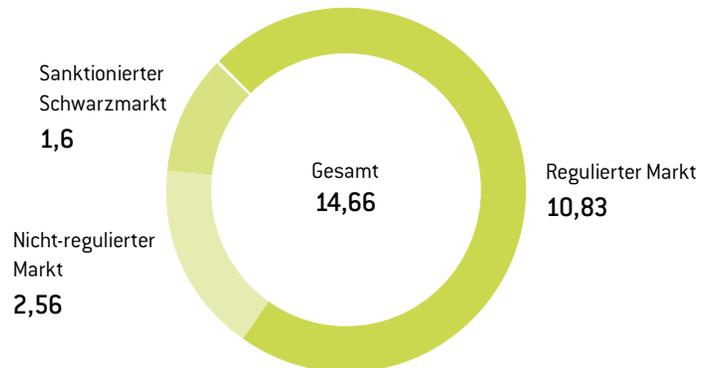


# Die wirtschaftliche Bedeutung



*Dr. Jan Kleibrink ist Head of Economic Analysis des Handelsblatt Research Institute. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in der ökonomischen Analyse von Marktveränderungen, insbesondere vor dem Hintergrund der digitalen Transformation.*

Der deutsche Glücksspielmarkt 2016 inklusive Schwarzmarkt  
Angaben in Mrd. Euro



Quelle: Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder

Der Glücksspielmarkt ist mit einem Umsatz von jährlich rund 35 Milliarden Euro ein bedeutender Wirtschaftsfaktor in Deutschland und setzt in etwa doppelt so viel wie die inländische pharmazeutische Industrie und dreimal so viel wie die inländische Möbelproduktion um. Die Bruttospielerträge – also die Spieleinsätze abzüglich der ausgezahlten Gewinne – haben dabei ein Volumen von 15 Milliarden Euro.

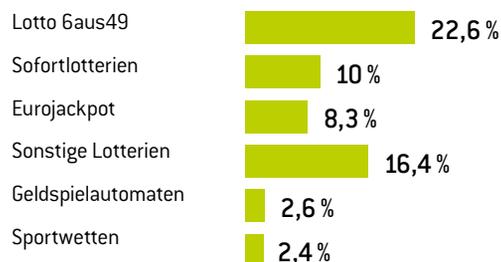
Nur zwei Drittel (10,83 Milliarden Euro der Bruttospielerträge) davon entfallen auf den regulierten Markt, zu dem alle Angebote zählen, die mit einer deutschen Glücksspielkonzession operieren. Nach den Geldgewinnspielgeräten in Spielhallen und Gaststätten haben die staatlichen Lotterien des Deutschen Lotto- und Totoblocks in diesem Marktsegment den zweitgrößten Anteil.

Mit 28 Prozent findet jedoch ein sehr hoher Anteil des gesamten Marktes in der Illegalität statt. Dies betrifft vor allem die Angebote des Online-Glücksspiels.

Lotterien erfreuen sich in Deutschland großer Beliebtheit, sie sind mit weitem Abstand die meistgespielte Form des Glücksspiels. Laut einer repräsentativen Befragung durch die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung haben im Jahr 2017 mehr als 22 Prozent der Deutschen Lotto 6aus49 gespielt, 10 Prozent beteiligten sich an Sofortlotterien, 8 Prozent spielten Eurojackpot. Darüber hinausgehende Lotterieangebote privater Anbieter<sup>2</sup> wurden von mehr als 16 Prozent der Deutschen genutzt. Andere Formen des Glücksspiels, etwa Geldspielautomaten (2,6 Prozent) oder Sportwetten (2,4 Prozent), sind weit weniger verbreitet.

## Teilnahme an ausgewählten Glücksspielen

Angaben zu den letzten 12 Monaten, in Prozent, Mehrfachnennungen möglich



Quelle: BZgA

Während Lotterien nach Spielerbeteiligung die größte Spielform in Deutschland sind, ist dies nach Bruttospielerträgen nicht der Fall. 3,7 Milliarden Euro Bruttospielerträge wurden im Jahr 2016 mit den Lotterien der staatlichen



# des Lotteriemarktes<sup>1</sup>

Lotteriegesellschaften erzielt, dazu kommen 432 Millionen Euro aus Soziallotterien (z. B. Deutsche Fernsehlotterie, Aktion Mensch oder Postcode Lotterie), 251 Millionen Euro aus Sparlotterien der Sparkassen, Volks- und Raiffeisenbanken sowie 221 Millionen Euro aus Klassenlotterien. Mit insgesamt 4,6 Milliarden Euro machen die staatlichen und privaten Lotterien damit rund 42 Prozent des legalen deutschen Marktes aus. Höhere Bruttospielerträge erzielen Geldspielgeräte in Spielhallen und Gaststätten, 5,6 Milliarden Euro und damit 52 Prozent des legalen Marktes entfielen im Jahr 2016 auf diese Spielform.

Im Jahr 2016 zahlten die Glücksspielanbieter in Deutschland Abgaben und Steuern von insgesamt 5,5 Milliarden Euro. Der bedeutendste Block dieser Abgaben sind die Glücksspiel-, Konzessions- und Zweckabgaben der staatlichen Lotterieanbieter mit 1,65 Milliarden Euro, dahinter folgt die Lotteriesteuer, die sich auf knapp 1,5 Milliarden Euro summiert. Die staatlichen Lotteriegesellschaften sind damit der größte Abgabenzahler.

Zudem ist die Glücksspielbranche ein relevanter Faktor für den Arbeitsmarkt. Insgesamt sind knapp 200.000 Menschen in der Glücksspielbranche beschäftigt, gut 88.000 davon im Lotteriewesen. Zu beachten ist dabei vor allem, dass die Beschäftigungsentwicklung im Segment des regulierten Glücksspielmarktes in den letzten Jahren durch eine noch höhere Dynamik gekennzeichnet war als die ohnehin starke gesamtwirtschaftliche Beschäftigungsentwicklung.

Die staatlichen Lotterieanbieter betreiben rund 22.000 Annahmestellen in Deutschland. Diese sind meist mit weiteren Angeboten wie dem Verkauf von Tabak- und Printerzeugnissen verbunden, zunehmend gibt es auch Zusammenschlüsse mit anderen Anbietern, etwa der Deutschen Post. Besonders in ländlichen Gebieten haben diese Angebote einen wichtigen Charakter für die lokale Infrastruktur.

## Der regulierte deutsche Glücksspielmarkt

|  | Mio. Euro     | Prozent |
|--|---------------|---------|
| Geldgewinnspielgeräte in Spielhallen/Gaststätten         | 5.600         | 51,7    |
| Lotterien (DLTB)   | 3.713         | 34,3    |
| Spielbanken  | 577           | 5,3     |
| (Private) Soziallotterien                                | 432           | 4,0     |
| Sparlotterien der Sparkassen/Volks- und Raiffeisenbanken | 251           | 2,3     |
| Klassenlotterien   | 221           | 2,0     |
| Sportwetten (DLTB)                                       | 79            | 0,7     |
| Pferdewetten   | 37            | 0,3     |
| <b>Gesamt</b>  | <b>10.832</b> |         |

Quelle: Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder

## Der nicht-regulierte deutsche Glücksspielmarkt

|  | Mio. Euro    | Prozent |
|--|--------------|---------|
| (Private) stationäre Sport- und Pferdewetten | 506          | 19,8    |
| (Private) Online-Sport- und -Pferdewetten    | 338          | 13,2    |
| Casino                                       | 1.290        | 50,4    |
| Online-Poker                                 | 124          | 4,8     |
| Lotteriewetten                               | 299          | 11,7    |
| <b>Gesamt</b>                                | <b>2.557</b> |         |

Quelle: Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder

## Steuereinnahmen im regulierten deutschen Glücksspielmarkt

Angaben in Mio. Euro

|                   |                |
|-------------------|----------------|
| Totalisatorsteuer | 5,5            |
| Sportwettsteuer   | 296            |
| Lotteriesteuer    | 1.496          |
| Vergnügungssteuer | 935            |
| Spielbankabgabe   | 206            |
| Umsatzsteuer      | 546            |
| Sonstige Abgaben  | 1.984,4        |
| <b>Gesamt</b>     | <b>5.468,9</b> |

Quelle: Glücksspielaufsichtsbehörden der Länder

<sup>1</sup> Dieser Text beruht auf den Publikationen „Der Glücksspielmarkt in Deutschland – Eine volkswirtschaftliche Betrachtung“ (Jan Kleibrink und Bernhard Köster, 2017) und „Die Digitalisierung des Glücksspiels“ (Sven Jung, Jan Kleibrink und Bernhard Köster, 2017).

<sup>2</sup> Zum Beispiel Soziallotterien wie Aktion Mensch oder Deutsche Fernsehlotterie.



# Eine Frage des Vertrauens

Ein Blick und die Entscheidung ist gefallen: Als Verbraucher haben wir die Wahl, kaufen ganz bewusst ein Produkt oder eine Dienstleistung eines bestimmten Anbieters. Doch welche Faktoren machen den Unterschied, warum etwas im Einkaufswagen oder dem virtuellen Warenkorb landet und anderes nicht? Neben Qualität und Preis ist dabei vor allem eins wichtig: Vertrauen!

Für vier von fünf Deutschen ist es laut Umfragen entscheidend, dass sie einer Marke vertrauen können, der überwiegende Teil ist dann sogar bereit, mehr Geld auszugeben.

„Wir sehnen uns nach Wärme, Sicherheit, Qualität, Kontinuität und verlässlicher Orientierung – das sind Werte des Vertrautseins“, sagt der Historiker und Kommunikationswissenschaftler Prof. Dr. Rainer Gries von der Universität Jena. Umso wichtiger ist es deshalb, dass Unternehmen transparent und authentisch kommunizieren, Werbeversprechen einlösen und die Bedürfnisse der Kunden ernst nehmen.

Je mehr Emotionen Verbraucher mit einem Produkt verbinden, desto bedeutender ist es, dass sie ein gutes Gefühl bei der Produkt- und Anbieterauswahl haben. Ein Beispiel dafür ist das Lottospiel. Mit der Abgabe ihres Tipps legen

die Spieler ihre Träume in die Hände anderer. Dafür brauchen sie Vertrauen: Sie müssen sich darauf verlassen können, dass die Technik einwandfrei funktioniert, die Ziehungen fair durchgeführt werden und sie mit ihrer Spielquittung – dem papiernen oder digitalen Gegenwert für ihren Einsatz – am Ende ihre Gewinne ausgezahlt bekommen.

Das Vertrauen in die staatlichen Lotteriegesellschaften ist über Jahrzehnte gewachsen. Wo früher Oma und Opa ihre Scheine angekreuzt haben, hoffen heute ihre Enkel auf das große Glück. Nicht nur, weil die Großeltern gute Erfahrungen mit diesen Anbietern gemacht haben, sondern auch, weil der Staat als Instanz einen gewissen Vertrauensvorsprung genießt und damit auch die von ihm legitimierten Institutionen. Dazu trägt auch bei, dass bei den staatlichen Lotteriegesellschaften genau geregelt ist, dass ein großer Teil der Einsätze dem Gemeinwohl wieder zugutekommt.

*„Der mündige und prüfende Verbraucher wird sich eher für einen Anbieter entscheiden, der Verantwortung beim Thema Verbraucherschutz übernimmt, als für einen, bei dem das nicht der Fall ist.“  
Prof. Dr. Gries*

Dieses Vertrauen, das Millionen Spieler den staatlichen Lotteriegesellschaften jede Woche schenken, muss jedoch immer wieder bestätigt werden. Ein zentraler Aspekt dabei ist der Verbraucherschutz. Nur wer seine Kunden aktiv vor möglichen Risiken schützt, ist ein verlässlicher Partner. Dazu gehört zum Beispiel auch, dass Kinder und Jugendliche vom Spielangebot ausgeschlossen sind. Gerade im Zeitalter der Digitalisierung, wo es immer mehr Online-Angebote gibt, haben die staatlichen Lotteriegesellschaften deswegen zahlreiche Maßnahmen ergriffen, um einen umfassenden Jugendschutz zu garantieren.

▶ Welche Bedeutung der Verbraucherschutz für Konsumenten hat, zeigt eine Studie des Handelsblatt Research Institute. Diese Features sind Glücksspielern wichtig:

1. Sicherheit von Auszahlungen: 46 Prozent
2. Faire Durchführung des Spiels: 40 Prozent
3. Legalität des Angebots: 36 Prozent.

Die ständige Verfügbarkeit ist dagegen nur für 24 Prozent entscheidend.

*Wer Glücksspiel anbietet, muss also Verantwortung übernehmen.  
Wer ihr gerecht wird, wird mit Vertrauen belohnt.*

# Die rechtlichen Rahmenbedingungen



Prof. Dr. Thomas Dünchheim ist Rechtsanwalt und Office Managing Partner des Düsseldorfer Büros von Hogan Lovells International LLP. Er leitet die Industriegruppe Public Sector von Hogan Lovells in Deutschland sowie die weltweite Gaming Law Initiative und ist Mitglied der internationalen Praxisgruppe Government & Regulatory. Seit Februar 2016 ist er Honorarprofessor für Staats- und Verwaltungsrecht sowie öffentliches Wirtschaftsrecht an der EBS Universität für Wirtschaft und Recht in Wiesbaden.



Der Glücksspielstaatsvertrag enthält bislang ein sogenanntes Lotterieveranstaltungsmonopol: Die Veranstaltung von großen Lotterien ist danach ausschließlich den Bundesländern vorbehalten. Diese können die Lotterien selbst oder, wie es in der Praxis überwiegend gehandhabt wird, durch eine privatrechtliche Gesellschaft veranstalten, die maßgeblich im Eigentum des jeweiligen Landes steht (Landeslotteriegesellschaften). Hierdurch soll sichergestellt werden, dass das Entstehen von Spielsucht verhindert, der Jugend- und Spielerschutz gewährleistet wird, die Lotterien ordnungsgemäß durchgeführt und Begleit- und Folgekriminalität abgewehrt werden.

## Warum bedarf der Bereich der staatlichen Lotterien einer neuen gesetzlichen Regelung?

Das bisherige Lotterieveranstaltungsmonopol ist vor allem unionsrechtlicher Kritik ausgesetzt. Der EuGH unterzieht die mitgliedstaatliche Glücksspielregulierung einer sogenannten Kohärenzprüfung: Er kontrolliert insbesondere, ob der jeweilige Mitgliedstaat die Ziele, die er zur Begründung seiner Regulierungspolitik anführt, auch tatsächlich zu erreichen sucht oder ob diese nur vorgeschoben sind und in Wahrheit andere Ziele, insbesondere fiskalischer Natur, verfolgt werden. Wenn ein Mitgliedstaat – wie die Bundesrepublik Deutschland – also angibt, er verfolge vornehmlich das Ziel der Suchtbekämpfung, dann darf er nicht zugleich die Verbraucher zur Teilnahme an Lotterien ermuntern, um hiermit Geld zu verdienen.

Vor diesem Hintergrund mehrten sich daher zuletzt die Stimmen, dass das gesetzgeberische Ziel der Suchtbekämpfung nicht kohärent verfolgt werde und daher nicht mehr geeignet sei, das bestehende Monopol zu rechtfertigen.

Daneben ist das Lotterieveranstaltungsmonopol auch Angriffen von illegalen Wettbewerbern mit Sitz auf Malta und in Gibraltar ausgesetzt, die versuchen, den Landeslotteriegesellschaften durch eine auf Expansion angelegte aggressive Werbestrategie Kunden und Umsätze streitig zu machen. Diese Anbieter bieten unter dem Deckmantel der Veranstaltung von Zahlenlotterien –

nach Ansicht sämtlicher mit dieser Frage bislang befasster Gerichte – Wetten auf die Ziehungsergebnisse der staatlichen Lotteriegesellschaften über das Internet an.

## Was wäre ein gangbarer Weg?

Eine generelle Liberalisierung der Lotterieveranstaltung kommt wegen der nachteiligen Folgen für die Verbraucher nicht in Betracht. Anders als auf „traditionellen Märkten“ wirkt sich der Wettbewerb im Glücksspielmarkt auf diese im Regelfall negativ aus. Glücksspielanbieter würden im Konkurrenzkampf um den Lotteriemarkt neue Produkte entwickeln, die Frequenzen der Lotterien erhöhen und sich eine aggressive Werbeschlacht leisten. All dies hätte zur Folge, dass sich die Gefahr des Entstehens von Spielsucht signifikant erhöht.

Daher sollte das Lotterieveranstaltungsmonopol beibehalten werden. Der Aspekt der Suchtbekämpfung darf mit Blick auf die Kohärenzvorgaben allerdings nicht mehr das zentrale Ziel der Regulierung sein. Vielmehr ist eine Gesamtschau der zur Rechtfertigung des Lotterieveranstaltungsmonopols vorgebrachten Begründungsansätze anzustellen. Eine wichtige Rolle spielt hierbei der Gedanke, dass es eines attraktiven Lotterieangebots bedarf, um die Nachfrage nach Glücksspielen zu legalen Angeboten zu lenken (Kanalisation). Zudem sollte die Bekämpfung der von der Lotterieveranstaltung ausgehenden Manipulationsgefahren besonders betont werden. Lotterien sind wegen der Intransparenz der Gewinnermittlung und der hohen eingesammelten Summen strukturell anfällig für Manipulationen durch die Veranstalter selbst.

Ansätze für eine solche Neuregelung bieten beispielsweise die sogenannte Kohärenzmatrix des Düsseldorfer Kreises<sup>1</sup> und die allseits diskutierte Einführung einer zentralen Glücksspielaufsichtsbehörde der Länder, die illegale Angebote, aber auch rechtswidrige Werbung konsequent verfolgt. Dazu ist die Behörde sowohl personell als auch finanziell mit den entsprechenden Mitteln als auch kompetenziell mit den erforderlichen Befugnissen auszustatten.

<sup>1</sup> Der Düsseldorfer Kreis ist eine Initiative von Verantwortlichen aus Glücksspiel, Suchthilfe, Wissenschaft und Beratung, die sich für eine am Verbraucherschutz orientierte Glücksspielregulierung für Deutschland einsetzt. Weitere Informationen unter [www.duesseldorfer-kreis.de](http://www.duesseldorfer-kreis.de).



Die Digitalisierung des Lotteriemarktes

## Aus Kreuzen werden Klicks

Der Gang in die Annahmestelle – für viele Lottospieler Tradition. Jede Woche werden die Kreuze an den gleichen Stellen gemacht, in manchen Familien die Glückszahlen sogar an die nächste Generation weitergegeben. Doch wie werden wir in Zukunft Lotto spielen?

Die Digitalisierung und das veränderte Konsumverhalten stellen auch den Lotteriemarkt vor Herausforderungen. Auch wenn sich der überwiegende Teil der Tipper immer noch für die persönliche Abgabe des Spielscheins in den Annahmestellen der staatlichen Lotteriegesellschaften vor Ort entscheidet – immer mehr Spieler nutzen die Möglichkeit, online an Lotto 6aus49, Eurojackpot und Co. teilzunehmen. Der Wechsel zwischen den Kanälen erfolgt selbstverständlich und situativ, beide Vertriebswege konkurrieren nicht, sondern werden parallel genutzt und ergänzen sich.

Vier Trends, die die Branche laut der Studie „Die Digitalisierung des Glücksspiels“ – durchgeführt vom Handelsblatt Research Institute – in den kommenden Jahren beschäftigen werden:

**1 Mobile first**  
Der Kunde entscheidet heute, wann und wo er welchen Service nutzt; Öffnungszeiten gibt es online nicht. Das Smartphone wird dabei als Endgerät immer wichtiger, die Nutzung der Angebote über den Desktop hingegen sinkt. Der Kunde stimmt durch seine Klicks ab – und gibt dadurch die Richtung der Entwicklung vor.

**3 Alternative Zahlungsmethoden**  
Der Einsatz von Blockchain-Technologien kann für den Lotteriemarkt in Zukunft aus zwei Gründen interessant werden. Zum einen bieten sie als Grundlage von Kryptowährungen als Alternative zu anderen Bezahlmethoden die Möglichkeit, online Zahlungen abzuwickeln. Zum anderen ist es vorstellbar, die komplette Spielabwicklung einer Lotterie per Blockchain durchzuführen. Da die Daten auf verschiedenen Rechnern im Netzwerk gespeichert werden, wäre hier der Schutz vor Ausfällen und Manipulation, der für die staatlichen Lotteriegesellschaften immer an erster Stelle steht, gesichert. Grundvoraussetzung für die Nutzung dieser neuen Art der Spielabwicklung von Lotterien ist das Vertrauen der Kunden in diese Technologien, das zunächst weiter aufgebaut werden muss.

**2 Neue Technologien**  
Gefragt sind Innovationen und Weiterentwicklungen – sowohl beim Produkt als auch beim Vertrieb. Vor allem die jüngere Zielgruppe verlangt Abwechslung und fordert ständig neue Spielerlebnisse ein. Dabei spielt auch Augmented Reality eine Rolle. Im Juli 2017 testete WestLotto zum Beispiel ein 3D-Rubbellos auf dem Markt, das diese Technik nutzt. Ein Beispiel für die Vernetzung von stationärem und digitalem Angebot, deren Bedeutung weiter steigt.

**4 Big Data**  
Durch die Nutzung digitaler Angebote werden immer mehr Daten generiert. Diese können – mit Genehmigung der Kunden – von Lotterieberatern zum Beispiel dazu genutzt werden, den Spielern individuell auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene Angebote zu unterbreiten.

Das können auf der einen Seite Produktangebote sein, aber auch Informationen und Hinweise zum Spielverhalten. Gerade für die staatlichen Lotteriegesellschaften, die bei allen Maßnahmen größten Wert auf einen umfassenden Verbraucherschutz legen, ist die Analyse der Daten ein wertvolles Instrument, um im Sinne des Responsible Gamings einen verantwortungsbewussten Umgang mit Glücksspiel sicherzustellen. So können dadurch zum Beispiel Auffälligkeiten im Spielverhalten der einzelnen Nutzer schneller erkannt, diese gegebenenfalls persönlich angesprochen oder per Pop-up darauf hingewiesen werden. Diese Sicherheit ist ein wichtiger Mehrwert für die Kunden, die sich im Fall der Fälle auf die Unterstützung des Anbieters verlassen können.



Spiel ohne Grenzen

# Eine gemeinsame Lotterie für Europa

Der Traum vom großen Glück kennt keine Grenzen mehr: Wenn freitagabends die kleinen gelben Kugeln durch die Ziehungsstrommel in Helsinki rollen, die Quoten danach in Münster errechnet und anschließend in Kopenhagen gegengeprüft werden, ist das der beste Beleg dafür, dass Europa auch im Lotteriesektor zusammenwächst. Mit dem Eurojackpot wurde vor mehr als sechs Jahren eine multinationale Lotterie ins Leben gerufen, die mittlerweile 33 Lotteriegesellschaften aus 18 Ländern vereint.

Heute haben mehr als 300 Millionen Menschen die Möglichkeit, bei Eurojackpot mitzuspielen. Die internationale Zusammenarbeit zwischen den staatlich-konzessionierten Lotterieberbeitern funktioniert – auch oder gerade weil bei den technischen Abläufen zwar ein Rad ins andere greift und die Ziehung gemeinsam durchgeführt wird, die teilnehmenden Länder bei der Vermarktung und der Finanzstruktur aber auf bewährte nationale Spezifika vertrauen.

So bleiben durch die individuelle Regulierung des Glücksspielmarktes auf Länderebene zum Beispiel die Gelder, die durch die Eurojackpot-Einsätze für das Gemeinwohl generiert werden, in den Mitgliedstaaten und können dort eingesetzt werden, wo sie am meisten gebraucht werden. Das sorgt für eine hohe nationale Identifikation der Eurojackpot-Spieler mit der Mehrstaaten-Lotterie.

Der Weg zu einem solch starken Verbund, wie er heute existiert, war nur durch die Öffnung des Lotteriemarktes in den einzelnen Staaten für ein internationales Produkt und die Bereitschaft zur länderübergreifenden Zusammenarbeit möglich. Die Idee eines gemeinsamen, europaweiten Spiels, das höhere Gewinnsummen möglich macht, entstand bei WestLotto. Gemeinsam mit Viking Lotto, einer Kooperation zwischen den nationalen Lotterien in Norwegen, Schweden, Dänemark, Island, Finnland, Lettland, Litauen, Estland und Slowenien, ebnete das Unternehmen den Weg für die neue Lotterie. Mit Erfolg – immer mehr Staaten treten der Kooperation bei und schaffen ein gemeinschaftliches Lotterierlebnis in Europa.



## Drei Fragen, drei Antworten



**WestLotto-Geschäftsführer Andreas Kötter führt die Lotterie als Chairman der Eurojackpot-Kooperation und Mitglied des Executive Committee der World Lottery Association (WLA) in die Zukunft. Welche Vision er dafür hat, erklärt er im Interview.**

### **Gemeinsam spielen, gemeinsam träumen, das ist das Prinzip von Eurojackpot. Was ist das Besondere an der Lotterie?**

Mit dem Eurojackpot ist es den staatlich konzessionierten Lotterieberbeitern gelungen, gemeinsam ein zukunftsfähiges Produkt zu entwickeln, das Spaß macht und sich deshalb in kürzester Zeit auf dem Markt etabliert hat. Wir haben dadurch neue Zielgruppen erschlossen, die sich von den legalen nationalen Angeboten in ihrem Land bis dato nicht angesprochen fühlten. Heute erreicht Eurojackpot mehr Menschen als jede andere Lotterie – eine ganz entscheidende Rolle spielt dabei auch die technische Spielabwicklung, die grenzüberschreitend immer einwandfrei funktionieren muss.

### **Soll Eurojackpot Lotto Gaus49 in Deutschland ablösen?**

Das ist für uns keine Entweder-oder-Entscheidung, sondern eine Frage des Spielertyps. Mit Eurojackpot bieten wir eine Lotterie an, die vor allem jüngere Menschen und Jackpotspieler anspricht und für diese Zielgruppen sehr attraktiv ist. Lotto Gaus49 dagegen ist der Klassiker schlechthin. Die Tradition ist so groß, dass Lieblingszahlen sogar vererbt werden. In jedem Eurojackpot-Staat ist die Situation ein wenig anders. Das macht es so ungeheuer spannend, mit diesem Produkt zu arbeiten. Nur eins ist überall gleich: die Seriosität der Anbieter und das damit verbundene staatliche Versprechen bei einem Gewinn.

### **Wie wird sich die Lotterie weiterentwickeln?**

Die Digitalisierung macht auch vor Lotterien nicht halt. Wenn man sich die Entwicklung des Marktes anschaut, wird deutlich, dass staatenübergreifende Kooperationen immer stärker eingefordert werden. Durch die fortschreitende Digitalisierung in allen Lebensbereichen werden internationale Lotterien immer gefragter, Eurojackpot ist eines der Produkte, die da an der Spitze stehen. Damit das auch so bleibt, arbeiten wir gemeinsam mit den anderen Mitgliedstaaten ständig an der Weiterentwicklung und generieren neue Ideen.



**Axel Weber**

Leiter Kommunikation  
Unternehmenssprecher  
02 51/70 06-1341  
axel.weber@westlotto.de  
@herraxelweber



**Viktoria Kesper**

Corporate Communication  
02 51/70 06-1425  
viktoria.kesper@westlotto.de



**Stefan Kilpper**

Public Affairs/Politik  
02 51/70 06-1343  
stefan.kilpper@westlotto.de

Herausgeber: WestLotto  
Weseler Straße 108–112, 48151 Münster  
Postfach 88 20, 48047 Münster  
Telefon 02 51/70 06-1341  
Telefax 02 51/70 06-1399  
E-Mail info@westlotto.de  
Internet www.westlotto.de

Verantwortlich für den Inhalt: Axel Weber  
Bildnachweise: Deutscher Olympischer Sportbund,  
Deutsches Rotes Kreuz, Deutsche Stiftung Denkmal-  
schutz, Handelsblatt Research Institute, Hogan Lovells,  
Land NRW/R. Sondermann, Saartoto, WestLotto; Fotolia  
Gestaltung: www.freizeichen.com

Verlagshaus: Medienfachverlag Johann Oberauer GmbH  
Fliederweg 4, A-5301 Eugendorf  
Telefon +43 62 25/27 00-0  
E-Mail presse@oberauer.com  
Internet www.oberauer.com  
Druck Druckerei Roser, A-5300 Hallwang