

**Article by an MPIfG researcher**

Jens Beckert, Mark Lutter: Die Verteilungswirkungen des Lottos in Deutschland. In: Zeitschrift für Wett- und Glücksspielrecht 3(5), 315-323 (2008). dfv-Mediengruppe

The original publication is available at the publisher's web site: <https://online.ruw.de/suche/zfwg/DIE-VERTEILUNGSWIRKUNGEN-DES-LOTTOS-IN-DEUTSCHLAND-91cc890b1493c1bfa592f8ba0138e9ba>

# DIE VERTEILUNGSWIRKUNGEN DES LOTTOS IN DEUTSCHLAND

VON PROF. DR. JENS BECKERT UND MARK LUTTER, KÖLN\*

09/867  
Max-Planck-Institut  
für Gesellschaftsforschung  
Bibliothek  
PLA-3/209

## I. Einleitung

Soweit die juristische Beschäftigung mit dem Glücksspiel mit sozialwissenschaftlicher Forschung in Berührung kommt, geht es zumeist um die Bezugnahme auf psychologische Untersuchungsergebnisse.<sup>1</sup> Für die rechtliche Zulässigkeit des staatlichen Glücksspielmonopols ist die Frage des Suchtpotentials des Glücksspiels und damit der Gefährdung der öffentlichen Ordnung durch das Glücksspiel ausschlaggebend.<sup>2</sup> Forschungen, die das Ausmaß dieser Gefährdung analysieren, sind daher von unmittelbarer rechtlicher Relevanz. Kaum in das Blickfeld von Juristen gerät hingegen sozialwissenschaftliche Forschung zum Glücksspiel, die sich mit dessen sozialen Folgen auf einer ganz anderen Ebene beschäftigt, nämlich den Umverteilungseffekten des Glücksspiels.<sup>3</sup> Dabei ist offensichtlich, dass Glücksspiel zur Umverteilung der monetären Einsätze der Spieler zwischen den am Glücksspielmarkt beteiligten Akteuren, also den Spielern, den Veranstaltern

und dem Staat, führt.

Bezogen auf das deutsche Lotto lässt sich das so in Zahlen fassen: Ungefähr 48% der Spieleinsätze werden an die Gewinner verteilt, wobei die meisten Spieler ihren Einsatz verlieren und auf einige wenige Spieler (die Gewinner) die ausgezahlten Einsätze umverteilt werden. Ein Anteil von etwa 13% der Spieleinsätze wird zur Deckung der Kosten der Durchführung der Lotterie verwendet, 39% gehen als Steuern in die Länderhaushalte bzw. als zweckgebundene Konzessionsabgaben an zivilgesellschaftliche Destinatäre. In Deutschland werden jährlich rund fünf Mrd. Euro aus staatlich konzessionierten Glücksspielen vom Staat vereinnahmt, das Spiel „6 aus 49“, das klassische Lotto, steuert mit etwa zwei Mrd. Euro den größten Anteil dazu bei. Lotterien stellen damit eine signifikante Einnahmequelle für die Länderhaushalte und Destinatäre dar.

Während die Umverteilung zwischen den Spielern konstitutiv für das Glücksspiel ist und von diesen mit ihrer Spielbeteiligung legitimiert wird, ferner die Kosten für die Durchführung der Lotterie notwendige Transaktionskosten zur Ermöglichung des Spiels darstellen, ergibt sich für die Rechtfertigung der staatlichen Anteile aus den Spieleinsätzen ein grundlegendes Problem. Wenngleich es sich bei den staatlichen Einnahmen aus dem Glücksspiel nur teilweise um Steuern im juristischen Sinn handelt, sind es doch Einnahmen des Staates, die letztendlich unter denselben normativen Kriterien von Steuergerechtigkeit beurteilt werden müssen, wie sie auch für andere Einnahmequellen des öffentlichen Haushalts angelegt werden. Aus gesellschaftspolitischer Perspektive stellt sich außerdem die Frage, ob nicht bestimmte soziale Gruppen durch das Glücksspielangebot systematisch benachteiligt werden. Solche problematischen Effekte treten dann

\* Wir danken *Fatih Dilekci* für seine Hilfe bei der Datenbeschaffung im zweiten Teil der empirischen Analyse. Die Forschungen für diesen Artikel wurden von der Deutschen Forschungsgemeinschaft im Rahmen des Projektes „Nachfrageverhalten und Verteilungswirkungen des Lotteriespiels in Deutschland“ gefördert. Eine ausführlichere Darstellung der Forschungsergebnisse findet sich in Beckert, J., Lutter, M., Wer spielt Lotto? Umverteilungswirkungen und sozialstrukturelle Inzidenz staatlicher Lotteriemärkte, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 60, 2008, 233-264.

1 Vgl. Kalkreuth, J., Meyer, G., Haasen, C., Hayer, T., Glücksspielsucht-Forschung in Deutschland: Stand und Perspektiven, Konturen, 29, 2008, 20-24; Meyer, G., Hayer, T., Glücksspielsucht: Forschungsbedarf in Deutschland, Sucht, 54, 2008, 146-148.

2 Vgl. Ennuschat, J., Aktuelle Rechtsfragen des staatlichen Lotteriemonopols, Vortragmanuskript, gehalten am 29.02.2008, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln, 2008a.

3 Vgl. für einen Überblick: Miyazaki, A. D., Hansen, A., Sprout, D. E., Longitudinal Analysis of Income-based Tax Regressivity of State-sponsored Lotteries, Journal of Public Policy & Marketing 17, 1998, 161-172.

ein, wenn sich nicht alle Bevölkerungsschichten gleichermaßen am Lotteriespiel beteiligen, weil es aus sozialstrukturellen Gründen für unterschiedliche Bevölkerungsschichten verschieden attraktiv ist, und außerdem die mit den Lottereeinnahmen staatlich finanzierten Güter nicht von allen Bevölkerungsschichten gleichermaßen nachgefragt werden. Lotterien bewirken unter diesen Voraussetzungen ungerichtete steuerliche Verteilungswirkungen und nutzen spezifische Lebenssituationen von Spielergruppen aus.

In diesem Beitrag gehen wir diesen Fragen der Verteilungswirkungen des Lottospiels nach. Welche Bevölkerungsgruppen tragen durch überdurchschnittliche Spielbeteiligung überproportional hohe Anteile zu den Einnahmen der Länder aus dem Lottospiel bei? Welche Bevölkerungsgruppen profitieren insbesondere von den durch die staatliche Lotterie finanzierten Gütern? Die Ergebnisse beziehen sich dabei nur auf das Lottospiel, das Gegenstand des dem Artikel zugrunde liegenden Forschungsprojektes ist. Wir zeigen, dass untere Einkommensbezieher einen höheren Anteil ihres Einkommens für Lotterielose verausgaben als Bezieher höherer Einkommen. Als Steuer betrachtet stellt das Lottospiel somit eine Form der regressiven Besteuerung dar. Darüber hinaus untersuchen wir die Verwendungsseite der vom Staat aus dem Lotto erzielten Einnahmen. Zum Teil gehen die nicht ausgeschütteten Anteile der Spieleinsätze unmittelbar in die Länderhaushalte ein. Zum Teil fließen die Einnahmen aus Lottoeinsätzen aber auch zweckgebunden als Direktförderung bestimmten Destinatären aus Breitensport, sozialer Wohlfahrt, Kunst und Kultur zu. Daraus ergibt sich die Frage, ob die Zweckbindung dieser Abgaben die Regressivität der Umverteilung ausgleicht, abfedert oder gar verstärkt. Am Beispiel der Breitensportförderung zeigen wir, dass die durchschnittliche Nutznießung der Fördermittel sozialstrukturell nur eingeschränkt mit der Gruppe ihrer Beitragszahler übereinstimmt. Die gezielte Verwendung der Beiträge trägt somit zur Verstärkung der Umverteilung durch das Lotteriespiel bei.

Zunächst stellen wir die fiskalische Relevanz des Glücksspiel- und Lotteriemarktes in Deutschland dar. Daran anschließend erörtern wir den Forschungsstand zur Umverteilungswirkung von Lotterien und diskutieren Erklärungsansätze für die überproportionale Nachfrage unterer sozialer Schichten. Im dann folgenden Teil analysieren wir die durch Lotterien in Deutschland zu beobachtenden Umverteilungseffekte auf Basis einer telefonischen Bevölkerungsumfrage.

## II. Fiskalische Relevanz des deutschen Glücksspielmonopols

Die Veranstaltung von Glücksspielen ist in Deutschland der freien Marktzugänglichkeit entzogen. Glücksspiele sind nach § 287 ff. StGB verboten, sofern nicht eine staatliche Genehmigung der kontrollierten Betreibung vorliegt. Gemäß § 1 des seit 2008 in Kraft getretenen Glücksspielstaatsvertrages der Länder soll insbesondere das „Entstehen von Glücksspielsucht“ verhindert und „Voraussetzungen für eine wirksame Suchtbekämpfung“ (Absatz 1) geschaffen werden sowie der „natürliche Spieltrieb der Bevölkerung in geordnete und überwachte Bahnen“ (Absatz 2) gelenkt

werden.<sup>4</sup> Aus diesem Kanalisierungsauftrag ergeben sich drei Konsequenzen für die staatliche Regulierung von Glücksspielen:<sup>5</sup> Erstens – dies ist die wesentliche Neuerung des Glücksspielstaatsvertrages von 2008 – wird eine wirksame Bekämpfung der Spielsucht verlangt. Zweitens muss durch die Bereitstellung eines kontrollierten Spielangebots die Spielleidenschaft der Bevölkerung angemessen bedient werden. Damit soll einerseits das Aufflammen unkontrollierter Veranstaltungen illegaler Glücksspiele verhindert und deren Attraktivität unterwandert werden. Andererseits soll die staatliche Kontrolle einen ordnungsgemäßen und nachvollziehbaren Ablauf von Glücksspielen sicherstellen und möglichen Spielmanipulationen oder anderen illegalen Begleiterscheinungen (z.B. Geldwäsche) vorbeugen. Drittens soll durch die staatliche Monopolisierung des Glücksspiels eine an Gewinnmotiven orientierte Ausbeutung der Spielleidenschaft verhindert werden, indem eine gedämpfte, nicht auf Gewinnmaximierung ausgelegte Bereitstellungsstrategie von Glücksspielangeboten verfolgt wird. Mit dieser Regelung soll das dem Spiel inhärente Gefährdungspotential für die Bevölkerung auf ein Minimum reduziert werden.

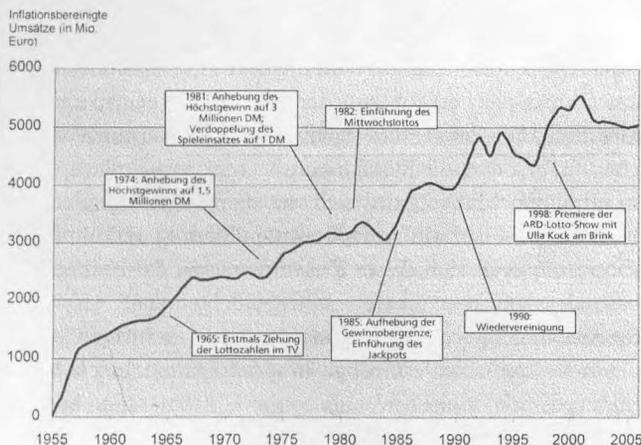
Tatsächlich sind seit der ersten Ausspielung im Jahr 1955 die Umsätze des deutschen Lotto- und Toto-Blocks mit einer jährlichen realen Wachstumsrate von 4% stetig angestiegen. Abb. 1 veranschaulicht für den Zeitraum von 1955 bis 2006 die preisbereinigten Jahresumsätze des Spiels „6 aus 49“. In der Grafik sind einige ausgewählte Änderungen und Erweiterungen der Spielgestaltung seit 1955 festgehalten. Ersichtlich wird daraus, dass Veränderungen der Ausgestaltung des Produktangebotes für hervorstechende Umsatzsteigerungen verantwortlich sind. So etwa folgen mit der Einführung der Fernseh-Live-Übertragung der Ziehung der Lottozahlen im Jahr 1965, der Anhebung der Hauptgewinnhöchstgrenzen in den Jahren 1974 und 1981, der Verdoppelung des Spieleinsatzes und der anschließenden Aufhebung der Höchstgrenze des Hauptgewinnes und der gleichzeitigen Einführung eines rollierenden Jackpot-Systems in den Jahren 1981 und 1985 bedeutsame Wachstumssprünge. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 23. März 2006 zum staatlichen Glücksspielmonopol zielte darauf, dieser Tendenz zur Marktausdehnung durch die Erhöhung von Spielanreizen entgegenzutreten.<sup>6</sup> Die verlangten Einschränkungen bei der Bewerbung des Glücksspiels schränken die Möglichkeiten der Lotteriegesellschaften ein, durch Marketinginstrumente die Spielleidenschaft potentieller Spieler anzuheizen.

4 Zit. n. *Ennuschat, J.*, 2008a, a.a.O.

5 Vgl. auch *Ennuschat, J.*, Aktuelle Probleme des Rechts der Glücksspiele, München, 2008b; *Tettinger, P. J.*, *Ennuschat, J.*, Grundstrukturen des deutschen Lotterierechts, München, 1999.

6 Vgl. *Ennuschat, J.*, 2008a, a.a.O., S.5.

Abb. 1: Realer Umsatz Lotto 1955 - 2006, in Mill. Euro; fortschreitende Ausgestaltung des Lottospiels



Quellen: Umsatzdaten entstammen dem Lotto-Toto-Archiv, Münster; Inflationsbereinigung nach Preisindizes des Statistischen Bundesamtes, Wiesbaden; historische Informationen aus „50 Jahre Toto-Lotto Baden-Württemberg“, Staatliche Toto-Lotto GmbH Baden-Württemberg, Verlag Kohlhammer, 1998: 202f.

Derzeit umfasst der gesamte Glücksspielmarkt in Deutschland ein Jahresvolumen von rund 30 Mrd. Euro, was etwa 1,3% des Bruttoinlandsprodukts entspricht.<sup>7</sup> Die umsatzstärksten Segmente des Marktes sind Geldspielautomaten (18%), Spielbanken (31%) und der Deutsche Lotto-Toto-Block (27%), wobei der Lottoblock den größten Nettoumsatz erzielt.<sup>8</sup> Innerhalb der Spiele des deutschen Lotto-Toto-Blocks fallen etwa zwei Drittel des Umsatzes auf die Wetteinsätze des Samstags- und Mittwochslootto. Für das Jahr 2007 beziffert sich der Lotto-Umsatz auf etwa fünf Mrd. Euro.

Lotto ist das populärste Glücksspiel in Deutschland. Ein Anteil von 40% der erwachsenen deutschen Wohnbevölkerung spielt innerhalb eines Jahres mindestens einmal,<sup>9</sup> womit Lotto die mit Abstand höchste Jahresprävalenzrate aller Glücksspiele aufweist.<sup>10</sup> Unter den Lottospielern beobachten wir zudem eine große Beständigkeit des Spielens: Mehr als jeder zweite Lottospieler spielt regelmäßig mindestens einmal im Monat, etwa drei Viertel dieser Spieler spielen wöchentlich. Der geschätzte monatliche Durchschnittseinsatz für Lose liegt bei rund 17 Euro, was einen mittleren Anteil von knapp 2% des verfügbaren Nettoeinkommens der Spieler ausmacht.

Die durchschnittliche Einsatzhöhe der Lottospieler variiert dabei nach der Spielfrequenz. So setzen Gelegenheitspieler etwa 6,1 Euro, monatliche Spielteilnehmer etwa 13,2 Euro und regelmäßige Wochenspieler durchschnittlich 30,1 Euro im Monat für die Teilnahme am Lottospiel ein. Jede Woche vereinnahmen die Annahmestellen ca. 100 Millionen Euro, wovon rund 60% auf das Samstagslotto entfallen.

Historisch betrachtet waren Lotterien ein wesentliches Instrument der Finanzierung öffentlicher Ausgaben; die Absicht fiskalischer Einnahmeerzielung war der Hauptgrund für die staatlich monopolisierte Organisation von Lotterien.<sup>11</sup> Lotterien förderten staatliches Handeln in nahezu allen Bereichen des merkantilen Staates. So diente z.B. die erste in Deutschland durchgeführte Lotterie, die 1611 in Hamburg stattfand, der Finanzierung eines Werk- und Zuchthauses.<sup>12</sup> Lotterien finanzierten militärische Einrichtungen, dienten dem Ausbau von Seehäfen und Befestigungsanlagen, förderten soziale und karitative Einrichtungen, finanzierten den Bau von Verkehr und Infrastruktur.<sup>13</sup> Die englische Krone verwendete Lotterieeinnahmen zur finanziellen Sicherung der ersten englischen Kolonien in Nordamerika. Lotterien finanzierten erste Bibliotheken amerikanischer Universitäten wie Harvard, Princeton oder Dartmouth.<sup>14</sup>

Auch heutzutage sind Glücksspiele von erheblicher fiskalischer Bedeutung. Die staatlichen Einnahmen aus Betrieb und Konzessionierung von Glücksspielen in Deutschland summieren sich derzeit auf rund 5 Mrd. Euro.<sup>15</sup> Die Erträge setzen sich aus der Rennwett- und Lotterielossteuer (2005: 1,8 Mrd. Euro) sowie der Spielbankabgabe (2005: 0,563 Mrd. Euro) zusammen und aus Konzessions- sowie Zweckabgaben. Letztere kommen entweder dem Landeshaushalt zugute oder sie werden als zweckgebundene Direktabgabe zivilgesellschaftlichen Empfängergruppen zugewiesen. Dies sind im Wesentlichen der Breitensport, gemeinnützige Projekte, soziale Wohlfahrt und Kultureinrichtungen wie Museen, Theater oder Denkmalpflege.

In der Steuerverteilungslehre wird die Güte einer Steuer nach zwei Grundprinzipien beurteilt:<sup>16</sup> dem Leistungsfähigkeitsprinzip und dem Äquivalenzprinzip. Das Leistungsfähig-

7 Bemessungszeitraum ist das Jahr 2005 (vgl. SES Research, zit. n. Financial Times Deutschland vom 30.07.2006).

8 Die einzelnen Glücksspielsegmente operieren mit unterschiedlich hohen Gewinnausschüttungsquoten. Während etwa Geldspielautomaten, Spielcasinos oder Pferdewetten 70 bis 97% der Spieleinsätze als Gewinne ausbezahlen, liegt die mittlere Ausschüttung der Spiele des Lottoblocks bei 48%. Berücksichtigt man dieses Datum zur Schätzung des Netto-Marktvolumens der einzelnen Spielsegmente, so verkörpert der deutsche Lotto und Toto-Block mit schätzungsweise über 50% Marktanteil den größten Anbieter auf dem deutschen Glücksspielmarkt (vgl. Albers, N., Ökonomie des Glücksspielmarktes in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin, 1993, 138f.).

9 Sofern nicht anders vermerkt, beruhen die folgenden Angaben zur Prävalenz des Lottospiels auf den Daten unserer Bevölkerungsumfrage. Für eine ausführlichere Darstellung der Struktur des Glücksspielmarktes siehe Beckert, J., Lutter, M., Wer spielt, hat schon verloren? Zur Erklärung des Nachfrageverhaltens auf dem Lottomarkt, Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 59, 2007, 240-270.

10 Die Jahresprävalenzen anderer Glücksspiele liegen unseren Schätzungen zufolge weitaus geringer. Spielbanken werden etwa nur von 4,5% der Bevölkerung, Geldspielautomaten zu 3,5% mindestens einmal innerhalb eines Jahres frequentiert. Das nach den Lotterien beliebteste Glücksspiel sind Sportwetten mit einer Jahresprävalenz von 5,8%.

11 Vgl. Zollinger, M., „Verkauf der Hoffnung“: Das Zahlenlotto in Österreich bis zu seiner Verstaatlichung 1787: wirtschafts- und finanzpolitische Aspekte, S. 127-150 in: Strejcek, G. (Hg.), Lotto und andere Glücksspiele. Rechtlich, ökonomisch, historisch und im Lichte der Weltliteratur betrachtet, Wien, 2003, S.135.

12 Vgl. Paul, W., Erspieltes Glück, Berlin, 1978, 38.

13 Vgl. Ortalli, G., The origins of lottery: the case of XIV. century Venice, Conference Paper, University of Madrid, 2007; Paul, W., a.a.O.; Zollinger, M., a.a.O.

14 Vgl. Findlay, J. M., People of Chance: Gambling in American Society, From Jamestown to Las Vegas, New York, 1986.

15 Diese Zahl beruht auf einer Hochrechnung aktueller Umsätze auf Basis der Befunde bei Meyer, G., Glücksspiel - Zahlen und Fakten, S. 114-128 in: Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e.V. (Hg.), Jahrbuch Sucht 2006, Geesthacht, 2006, 121f., der für 2004 4,2 Mrd. Euro Steuereinnahmen aus Glücksspielen beziffert. Hinzu kommen noch die für das Jahr 2004 angegebenen rund 700 Mio. Euro Steuereinnahmen aus Spieleinsätzen bei Geldspielautomaten. Das Steuer- und Abgabenaufkommen kommt etwa dem Aufkommen aus der Grunderwerbssteuer gleich, entspricht dem 1,2-fachen der Erbschaftssteuer oder dem 1,5-fachen der Einnahmen aus alkoholbezogenen Steuern (vgl. Bundesministerium der Finanzen, 2006: Kassenmäßige Steuereinnahmen nach Steuerarten, 2006; Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen e.V. [Hg.], Jahrbuch Sucht Geesthacht, 2006).

16 Vgl. Brümmerhoff, D., Finanzwissenschaft, München, 1992; Haller, H., Die Steuern, Tübingen, 1981.

keitsprinzip besagt, dass eine Steuerlast gemäß der wirtschaftlichen Lage ihrer Beitragszahler – zumeist bemessen am Einkommen – möglichst gerecht verteilt sein soll. Die Höhe einer steuerlichen Last sollte dabei mindestens proportional zur Höhe des Einkommens, im Idealfall jedoch progressiv verlaufen, die aufzubringende Steuerlast also mit steigender wirtschaftlicher Potenz überproportional ansteigen. Umfragen zeigen, dass das Prinzip der Steuerprogression auf eine breite Zustimmung in der Bevölkerung trifft.<sup>17</sup>

Das Äquivalenzprinzip als zweites Gütekriterium verlangt eine gerechte, an den Präferenzen oder Verbrauchsgewohnheiten der Steuerzahler orientierte Verwendung der Steuermittel. Demnach müssen die Träger der Steuer mit der Art und Weise ihrer Verwendung übereinstimmen oder sie müssen in irgendeiner Form einen Nutzen aus der Verwendung der Gelder ziehen können.

### III. Die Schichtgebundenheit der Nachfrage

Die Problematik sozialer Umverteilung durch Lotterien gehört zu den bedeutendsten Gegenständen der sozialwissenschaftlichen Erforschung des Glücksspiels.<sup>18</sup> Dabei zeigt sich der schichtspezifische Charakter der Nachfrage. Lotterielose werden häufiger von Personen mit relativ geringerem Einkommen, formaler Bildung und Berufstatus nachgefragt. Ebenso korreliert das Lottospiel mit einer häufigeren Zugehörigkeit zu ethnischen Minoritäten.<sup>19</sup>

Diese schichtspezifische Nachfrageverteilung auf dem Lottomarkt lässt sich daraus erklären, dass das Lottospiel besondere Faszination auf untere soziale Schichten ausübt.<sup>20</sup> Dies wiederum hängt mit deren schichtspezifischem Bildungshintergrund und Lebenserfahrungen zusammen. Die Beteiligung am Lottospiel kann etwa daher rühren, dass die Spieler die Gewinnwahrscheinlichkeiten zu optimistisch einschätzen. Kognitionspsychologische Ansätze erklären die Glücksspielteilnahme aus dem begrenzten kognitiven Leistungsvermögen der Spieler, die dazu neigen, die sehr niedrigen Gewinnchancen des Lottospiels systematisch zu überschätzen.<sup>21</sup> Dabei zeigt sich der schichtbezogene Charakter dieses Zusammenhangs daran, dass die Verkennung der statistischen Regeln des Spiels mit einem geringeren Bildungs- bzw. Statusniveau der Spieler korrespondiert. Empirische Studien zeigen einen Zusammenhang zwischen geringer Bildung bzw. Status und der verzerrt positiven Gewinnwahrnehmung des

Lotteriehauptpreises.<sup>22</sup>

Soziologische Theorien des Spannungsmanagements können ebenfalls zeigen, dass die Attraktion des Glücksspiels mit schichtspezifischen Erfahrungswelten im Zusammenhang steht. Die Spielbeteiligung wird hierbei aus der Ventilfunktion des Glücksspiels erklärt, mit dem die Spieler den modernen Gesellschaften inhärenten Spannungen zu entinnen versuchen.<sup>23</sup> Personen, die Statusinkonsistenzen verspüren, spielen in erhöhtem Maße Lotto, weil mit dem Lotteriegewinn die Hoffnung auf soziale Aufwärtskatapultierung verknüpft ist. Empirisch zeigt sich dieser Zusammenhang darin, dass insbesondere bei den unteren Mittelschichten eine verstärkte Spielbeteiligung vorliegt. Mehr als andere Schichten befindet sich diese soziale Gruppe in einer spannungsgeladenen Statusposition zwischen aufwärtsgerichteten Bestrebungen einerseits und starken Einschränkungen in den Möglichkeiten des sozialen Aufstiegs andererseits.<sup>24</sup> Akteure neigen außerdem dazu, in verzweifelten finanziellen Lagen Lotterielose verstärkt nachzufragen, in der Hoffnung, ihre Situation durch den möglichen Gewinn radikal wenden zu können. Da untere soziale Schichten eine größere Wahrscheinlichkeit haben, in solche Lebenssituationen zu geraten, liegt hierin ein zusätzliches schichtbezogenes Moment des Nachfragerverhaltens.<sup>25</sup> Vermutet wird außerdem, dass die stärkere Faszination des Lottospiels für untere soziale Schichten eine Erklärung in der völligen Gleichheit der Gewinnchancen findet.<sup>26</sup> Nicht persönliche Leistung, Talent, Kreativität oder soziales und kulturelles Kapital bestimmen den Spielerfolg, sondern allein der Zufall. Diese Chancenverteilung unterscheidet sich von sämtlichen anderen Verteilungssituationen in modernen Gesellschaften. Für Angehörige unterer sozialer Schichten hat die egalitäre Chancenverteilung eine größere Attraktivität, weil im Vergleich mit meritokratischen oder askriptiv geprägten Verteilungssituationen die Chancen, „zu den Gewinnern“ zu gehören, relativ besser sind. Umgekehrt verhält es sich für die oberen sozialen Schichten.

17 Vgl. *Liebig, S., Mau, S.*, Wann ist ein Steuersystem gerecht? Einstellungen zu allgemeinen Prinzipien der Besteuerung und zur Gerechtigkeit der eigenen Steuerlast. *Zeitschrift für Soziologie* 34, 2005, 468-491.

18 Für einen Überblick vgl. *Beckert, J., Lutter, M.*, Wer spielt Lotto? Umverteilungswirkungen und sozialstrukturelle Inzidenz staatlicher Lotteriemärkte. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 60, 2008, 240ff.

19 Vgl. *Brown, D.J., Kaldenberg, D.O., Browne, B.A.*, Socioeconomic-Status and Playing the Lotteries. *Sociology and Social Research*, 76, 1992, 161-167; *Clotfelter, C.T., Cook, P.J.*, Selling Hope. *State Lotteries in America*. Cambridge, MA, 1991.

20 Vgl. *Beckert, J., Lutter, M.*, 2007, a.a.O.

21 Vgl. *Kahneman, D., Tversky, A.*, Prospect Theory - Analysis of Decision Under Risk. *Econometrica*, 47, 1979, 263-291; *Meyer, G., Bachmann, M.*, Spielsucht. Ursachen und Therapie. Heidelberg, 2005; *Rogers, P.*, The Cognitive Psychology of Lottery Gamblings. A Theoretical Review. *Journal of Gambling Studies*, 14, 1998, 111-134; *Rogers, P., Wabley, P.*, "It could be us!": Cognitive and Social Psychological Factors in UK National Lottery Play. *Applied Psychology*, 50, 2001, 181-199.

22 Vgl. *Beckert, J., Lutter, M.*, 2007, a.a.O., S. 248; *Nibert, D.*, State Lotteries and the Legitimation of Inequality, S. 319-338 in: *Cosgrave, J. F.* (Hg.), *The Sociology of Risk and Gambling Reader*. New York, 2006, S. 324. Hieraus ließen sich auch die jüngst vom Bundesverfassungsgericht geforderten Auflagen an die Lotteriegesellschaften ableiten, zur Einhaltung des gesetzlichen Kanalisierungsauftrages in der Bewerbung des Spiels auf eine verzerrte Darstellung der Gewinnchancen zu verzichten und die Spieler über die tatsächlichen Gewinnwahrscheinlichkeiten stärker aufzuklären. Allerdings zeigt sich empirisch, dass für die überwiegende Mehrheit von Lottospielern keine nennenswert verzerrten Gewinnschätzungen festzustellen sind (vgl. *Beckert, J., Lutter, M.*, 2007, a.a.O., S. 247).

23 *Bloch, H. A.*, The Sociology of Gambling, *The American Journal of Sociology*, 57, 1951, 215-221; *Devereux, E. C. Jr.*, Gambling and the Social Structure. A Sociological Study of Lotteries and Horse Racing in Contemporary America. New York, 1980 (1949); *Frey, J. H.*, Gambling: A Sociological Review. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 474, 1984, 107-121.

24 Vgl. *Frey, J. H.*, 1984, a.a.O.; *Tec, N.*, Gambling in Sweden. Totowa, 1964; *Beckert, J., Lutter, M.*, 2007, a.a.O.; *Downes, D.M., Davies, B.P., David, M.E., Stone, P.*, Gambling, Work and Leisure. London, 1976; *King, K. M.*, Gambling: Three Forms and Three Explanations. *Sociological Focus*, 18, 1985, 235-248; *Smith, R. W., Preston, F. W., Humphries, H. L.*, Alienation from Work. A Study of Casino Card Dealers. S. 229-246 in: *Eadington, W. R.* (Hg.), *Gambling and Society*. Springfield, Ill., 1976.

25 Vgl. *Blalock, G., Just, D. R., Simon, D. H.*, Hitting the Jackpot or Hitting the Skids: Entertainment, Poverty, and the Demand for State Lotteries. *American Journal of Economics and Sociology*, 66, 2007, 545-570.

26 Vgl. *McCaffery, E. J.*, Why People Play Lotteries and Why It Matters. *Wisconsin Law Review*, 71, 1994, S. 88.

Schließlich lässt sich die größere Attraktivität des Spiels für untere soziale Schichten aus den schichtenabhängigen Konsummöglichkeiten erklären. Neuere soziologische Konsumtheorien erklären die Nachfrage nach Konsumgütern in funktional gesättigten Märkten aus der durch den Erwerb von Konsumgütern ausgelösten Evokation von Phantasievorstellungen.<sup>27</sup> Das Konsumgut induziert Fantasien über die Realisierung materieller Träume und die damit verbundene gesteigerte soziale Anerkennung. Für Lotterielose gilt dies in besonderem Maße. Zwei Drittel aller Lottospieler stellen sich vor, was sie mit dem möglichen Gewinn machen würden.<sup>28</sup> Während diese lottoinduzierten Phantasiewelten „billig“ zu haben sind, sind untere soziale Schichten von den meisten anderen „evokativen Konsumgütern“ ausgeschlossen. Hierzu zählen teure Positionsgüter wie exquisite Kleidung, erlesene Weine oder luxuriöse Automobile.<sup>29</sup> Untere soziale Schichten werden aufgrund ihres Ausschlusses vom Konsum solcher teuren Positionsgüter stärker auf Lotterielose gelenkt als Angehörige höherer sozialer Schichten.<sup>30</sup>

Diese empirisch bestätigten Zusammenhänge verweisen darauf, dass mit dem Lotteriespiel eine Quelle für staatliche Einnahmen besteht, die systematisch dazu führt, untere soziale Schichten stärker zu belasten. Obwohl die Spielbeteiligung natürlich freiwillig ist, nutzt das Spiel doch die spezifischen Bildungs- und Erfahrungshintergründe unterer sozialer Schichten aus, indem es für die Akteure mit diesen Hintergründen strukturell attraktiver ist als für Akteure aus sozialen Schichten mit höherem Bildungshintergrund und in besseren ökonomischen Lebenssituationen.

#### IV. Empirische Befunde

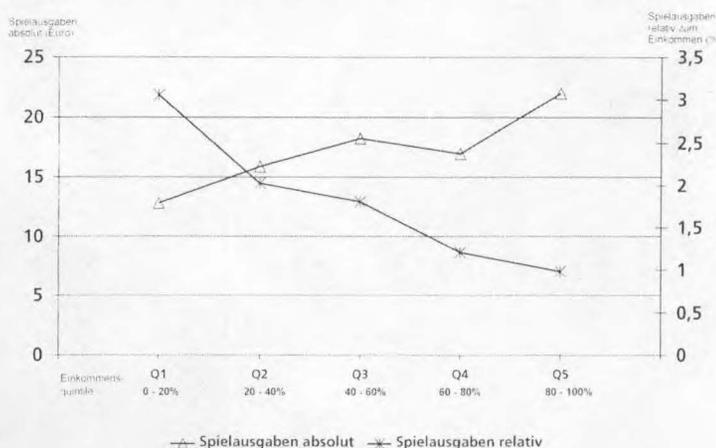
Viele der vorwiegend in den Vereinigten Staaten durchgeführten Studien zeigen, dass Lotterien eine Form der regressiven Besteuerung sind. Die angeführten theoretischen Ansätze können diese empirisch zu beobachtende Nachfrageselektion – die trotz der hohen allgemeinen Verbreitung des Spiels besteht – plausibel herleiten. Inwiefern lassen sich die in der internationalen Literatur festgestellten regressiven Verteilungswirkungen des Lottos auch für Deutschland bestätigen? Mit welchen Verteilungseffekten ist ferner durch die zweckgebundene Verwendung der Lottoeinnahmen zu rechnen? Diese Fragen wurden von uns auf Grundlage der Daten einer im Frühjahr 2006 erhobenen telefonischen Bevölkerungsumfrage von 1508 zufällig ausgewählten Personen untersucht.<sup>31</sup>

##### 1. Wer zahlt die Steuer?

Eine erste deskriptive Annäherung aus den Daten unserer Umfrage verdeutlichen die in Abb. 2 abgetragenen absoluten wie relativ am Einkommen bemessenen mittleren monatlichen Spielausgaben für Einkommensquintile des monatlich verfügbaren, bedarfsgewichteten Nettoeinkommens. Die

Abbildung zeigt, dass der absolut bemessene Spieleinsatz mit Zunahme des Einkommens nahezu monoton ansteigt, der relativ am Einkommen bemessene Spieleinsatz mit steigendem Einkommen jedoch sehr deutlich abnimmt. Dies bestätigt auch für Deutschland, dass untere Einkommensbezieher einen höheren Anteil für Lottolose verausgaben als höhere Einkommensbezieher.

Abb. 2: Absolute und relativ zum Einkommen gemessene durchschnittliche monatliche Spielausgaben für Lotto nach Einkommensquintilen



Eine wesentlich differenzierte Möglichkeit der Regressivitätsanalyse liegt in der Schätzung multivariater statistischer Modelle. Im Folgenden schätzen wir drei Regressionsmodelle: Erstens bestimmen wir die soziodemographischen Determinanten der Entscheidung, einmal oder häufiger innerhalb des letzten Jahres Lotto gespielt zu haben. Mit diesem Modell erhalten wir einen Einblick in die soziale Rekrutierung der Gruppe der Lottospieler, da es zeigt, in welchen sozialstrukturellen Charakteristika Unterschiede zwischen Spielern und Nichtspielern zu beobachten sind. Zweitens schätzen wir die Höhe der durchschnittlich im Monat verausgabten Spieleinsätze als Funktion soziodemographischer Größen. Wir verwenden dabei je zwei log-lineare Modellspezifikationen, in denen wir zuerst die Höhe der Spielausgaben absolut und im Anschluss in logarithmierter Form als abhängiges Merkmal einbeziehen. Der Regressionskoeffizient des logarithmierten Einkommens im zuletzt genannten Modell kann nun als Kriterium zur Beurteilung der Regressivität herangezogen werden. Liegt der Koeffizient unter Eins, so ist die Steuer regressiv, da in diesem Fall das Steueraufkommen unterproportional stark mit dem Einkommen wächst. Liegt der Koeffizient bei Eins, so steigt die Steuerlast proportional zum Einkommen, liegt der Wert aber oberhalb von Eins, so handelt es sich um eine progressiv zum Einkommen erbrachte Steuerlast.

Neben dem Einkommen verwenden wir die folgenden soziodemographischen Kovariaten: das Geschlecht (mit „Frauen“ als Referenzkategorie), das Lebensalter (in Jahren), das Bildungsniveau (fünfstufig, mit Hochschulabschluss als höchste Kategorie), Partnerschaft (mit 1 für „mit einem Partner zusammen lebend“; 0=sonst), Urbanität (mit 1 für Regionen mit mehr als 150.000 Einwohner; 0=sonst) und Staatsangehörigkeit (mit 1 für „deutsche Staatsangehörigkeit“

27 Campbell, C., *The Romantic Ethic and the Spirit of Modern Consumerism*, Oxford, UK, 1987.

28 Vgl. Beckert, J., Lutter, M., 2007, a.a.O., S. 266.

29 Vgl. Cohen, L. R., *The Lure of the Lottery*, Wake Forest Law Review, 36, 2001, S. 730ff.

30 Vgl. Blalock et al., 2007, a.a.O.

31 Vgl. Beckert, J., Lutter, M., 2008, a.a.O., S.244ff. für eine detaillierte Beschreibung der Stichprobe.

und 0=sonst).<sup>32</sup> Da die Höhe der Spieiausgaben stark mit der Häufigkeit der Spielteilnahme kovariiert, kontrollieren wir in den Modellen zur Schätzung der Höhe der Spieiausgaben zusätzlich für die geschätzte Anzahl der Spieltage im Jahr.

Tab. 1: Regressionsmodelle zur sozialstrukturellen Inzidenz der Lotterielosnachfrage

	(1) Spielteilnahme (1 = Lottospieler 0 = Nichtspieler)	(2) Monatlicher Spieleinsatz (in Euro)	(3) Monatlicher Spieleinsatz (in Euro, logarithmiert)
<b>Einkommen</b> (in Euro, logarithmiert)	1.205 (1.37)	3.537 (2.10)**	0.280 (3.95)**
<b>Geschlecht</b> (1 = männlich)	1.154 (1.01)	1.686 (0.99)	0.062 (0.86)
<b>Alter</b> (in Jahren)	1.087 (3.24)***	-0.017 (0.25)	-0.003 (1.19)
<b>Alter</b> (quadratisch)	0.999 (2.54)**		
<b>Bildung</b> (1 = gering; 5 = hoch)	0.800 (3.39)***	-1.719 (2.25)**	-0.094 (2.94)***
<b>Erwerbstätigkeit</b> (1 = Vollzeitbeschäftigt; 0 = sonst)	1.575 (2.79)***	-3.427 (1.79)*	-0.186 (2.32)**
<b>Partnerschaft</b> (1 = lebt mit Partner zus.; 0 = sonst)	1.503 (2.84)***	0.285 (0.16)	0.094 (1.26)
<b>Urbanität</b> (1 = > 150.000 Einw.; 0 = sonst)	0.769 (1.77)*	-2.829 (1.53)	-0.029 (0.38)
<b>Staatsangehörigkeit</b> (1 = deutsch; 0 = sonst)	0.575 (1.16)	-10.637 (1.81)*	-0.307 (1.24)
<b>Spielteilnahme</b> (in Tagen/Jahr, logarithmiert)		12.678 (12.48)***	0.696 (16.31)***
<b>Konstante</b>		-28.163 (2.26)**	-1.104 (2.11)**
<b>N</b>	1199	705	705
<b>McFadden</b>	0.05		
<b>LR Chi2</b>	66.10		
<b>Adj. R-Quadrat</b>		0.23	0.33

Signifikanz: \* p < 0.1; \*\* p < 0.05; \*\*\* p < 0.01 (zweiseitiger Test). In Klammern z-Statistiken

Tab. 1 dokumentiert die Ergebnisse der mit unseren Umfragedaten vorgenommenen Modellschätzungen. Als eine der wichtigsten Determinanten sowohl für die Entscheidung zur Spielteilnahme als auch für die Höhe der Ausgaben erweist sich das Bildungsniveau. So sinkt mit jeder Zunahme auf der in fünf Stufen erhobenen Bildungsskala das statistische „Risiko“ einer Spielteilnahme um das 0,8-fache, d.h. jeweils um durchschnittlich 20% (s. den entsprechenden Koeffizienten in Modell 1). Im gleichen Maße sinkt die Spieleinsatzhöhe um rund 10% mit jedem Übergang in eine höhere Bildungsstufe (s. Modell 3). Die Lotterielosnachfrage scheint daher sozioökonomisch in erster Linie eine Frage des Bildungsstandes zu sein, da für die ohnehin sich bereits überhäufig durch geringere formale Bildung auszeichnende Gruppe der Lotteriespieler zusätzlich eine Verausgabung deutlich höherer Spieleinsatzbeträge innerhalb dieser Bildungsschichten zu beobachten ist.

Gleichwohl kann hier keinesfalls von einem Phänomen gesprochen werden, das nur sozial abgehängte Schichten betrifft. Hiergegen spricht bereits die hohe Jahresprävalenz der Beteiligung am Lotto, die bei 40% der erwachsenen Bevölkerung liegt. Es zeigt sich aber auch, dass sich primär nicht etwa prekär Beschäftigte oder Arbeitslose an der Lotterie beteiligen. Deutlich häufiger zählen wir unter den Lottospielern Beschäftigte, die einer regelmäßi-

gen Erwerbstätigkeit in Vollzeitbeschäftigung nachgehen. Gleichwohl gilt dieser Befund nur für die Spielentscheidung. Im Hinblick auf die Einsatzhöhe zeigt sich, das zeitlich geringer beschäftigte Lottospieler im Durchschnitt um etwa 19% höhere Spielbeträge verausgaben als Vollzeitbeschäftigte (s. Modell 3). Diese Befunde können mit den oben angeführten Theorien des Spannungsmanagements erklärt werden. Selbst für den ersten Befund kann vermutet werden, dass in Vollzeitbeschäftigungen mit geringeren Handlungs- und Aufstiegsautonomien Aspirationen sozialer Mobilität häufiger über das Lottospiel kanalisiert werden.<sup>33</sup>

Die übrigen Merkmale lassen einige weitere statistisch signifikante Zusammenhänge erkennen. So korrespondiert das Lebensalter mit der Teilnahme am Lottospiel. Die maximale Teilnahmewahrscheinlichkeit liegt bei einem Alter von etwa 63 Jahren, wenn wir den Einfluss aller anderen Merkmale konstant halten. Nahezu jeder zweite „sozialstrukturell durchschnittliche“ Bundesbürger im Alter zwischen 60 und 65 Jahren spielt Lotto.

Zu den weiteren signifikanten Determinanten der Spielwahrscheinlichkeit zählen die Merkmale Partnerschaft und Urbanität. Hierbei zeigt sich, dass Lotteriespieler häufiger in Gemeinschaft mit einem Partner zusammenleben und häufiger aus nichturbanen Regionen mit Gemeinden unterhalb von 150.000 Einwohnern stammen. All diese Effekte weisen allerdings im Hinblick auf die Einsatzhöhe keine ausreichende statistische Signifikanz aus, weshalb die Variation des Spieleinsatzes weder durch das Lebensalter noch durch die Merkmale Partnerschaft oder Urbanität einen substantiellen Erklärungsbeitrag liefert. Darüber hinaus ergeben sich keine signifikanten Unterschiede im Geschlechterverhältnis. Befunde amerikanischer Studien zeigen, dass sich Angehörige ethnischer Minoritäten in stärkerem Maße an Glücksspielen beteiligen.<sup>34</sup> Ähnliches bestätigen unsere Daten für die als Approximation der Zugehörigkeit zu ethnischen Minoritäten zu verstehende Variable „Staatsangehörigkeit“. Während diese in der Entscheidung zur Spielteilnahme keinen Unterschied aufzeigt, so erweist sich im zweiten Modell ein Effekt auf die Spieleinsatzhöhe. Personen ohne deutschen Pass verausgaben durchschnittlich um 10 Euro höhere Einsatzbeträge als Personen mit deutscher Staatsangehörigkeit, wobei dieser Wert allerdings eine größere statistische Fehlerspanne besitzt.

Welchen Einfluss jedoch hat das Einkommen als zentrales Merkmal unserer Untersuchung? In der ersten Spalte zeigt sich, dass die Höhe des Einkommens für die Entscheidung der Spielteilnahme statistisch irrelevant ist. Lottospieler verfügen im Durchschnitt nicht über höhere oder geringere Einkommen als Nichtspieler. Liegt allerdings die Entscheidung zur Spielteilnahme vor, dann ist das Einkommen eine bedeutende Determinante der Spieleinsatzhöhe. Wie der positive Zusammenhang im zweiten Modell zeigt, wachsen die Spieiausgaben mit zunehmendem Einkommen signifikant

32 Das Lebensalter modellieren wir zusätzlich in quadratischer Form als kurvilineare Anpassung an die Beobachtungswerte, da einige Befunde aus amerikanischen Studien auf eine höhere Wahrscheinlichkeit der Lotterielosnachfrage im mittleren Alter hindeuten (vgl. Clotfelter, C. T., Cook, P. J., 1991, a.a.O., S. 97; Scott, F., Garen, J., Probability of Purchase, Amount of Purchase, and the Demographic Incidence of the Lottery Tax, Journal of Public Economics, 54, 1994, S. 132).

33 Vgl. Beckert, J., Lutter, M., 2007, a.a.O., S.256.

34 Vgl. Clotfelter, C. T., Cook, P. J., 1991, a.a.O., S. 98; Scott, F., Garen, J., 1994, a.a.O., S. 132.

an. Dieser Befund ist auch in anderen Studien belegt,<sup>35</sup> stellt aber kein Argument gegen die These der Regressivität dar, da nicht die absolute Höhe, sondern die relativ am Einkommen bemessene Höhe der Spielausgaben zur Beurteilung der Regressivität entscheidend ist. Dieses Verhältnis lässt sich adäquat nur mittels der log-linearen Modellspezifikation, dargestellt in der dritten Spalte, bemessen. Der dort ersichtliche Koeffizient liegt mit 0,28 bei einer statistischen Fehlertoleranz von +/- 0,14 auf dem 95%-Niveau deutlich unterhalb von Eins und indiziert somit eine regressive Einkommenselastizität der Lotterielosnachfrage. Der Wert impliziert, dass ein Anstieg des Einkommens um ein Prozent lediglich mit einem Anstieg der Spielausgaben um durchschnittlich 0,28% korrespondiert. Die an den Staat geleisteten Abgaben aus der Spielteilnahme steigen nur unterproportional mit dem Einkommen an, was die These der Regressivität der Lotterielosbesteuerung bestätigt.

## 2. Wer profitiert von den Lotterieeinnahmen?

Die Ergebnisse des vorherigen Abschnittes bestätigen die Hypothese, dass auf dem deutschen Lottomarkt die Abgaben an den Staat aus der Spielbeteiligung eine regressive Verteilungsform haben. Die Lotterielosnachfrage ist sozialstrukturell vornehmlich durch untere Mittelschichten determiniert. Als untere Mittelschicht definieren wir Personen, die über mittleres Einkommen verfügen, aber geringe formale Bildungsabschlüsse besitzen und Berufen in Vollzeitbeschäftigung nachgehen, mit denen ein relativ geringes Sozialprestige verbunden ist. Im Folgenden gehen wir nun der Frage nach, ob die Verwendung der staatlichen Einnahmen aus dem Lotto gemäß dem Äquivalenzprinzip der Gruppe der Lottospieler zugute kommt. Ist dem so, würde die Regressivität auf der Einnahmeseite durch die spezifische Verausgabung abgemildert oder sogar aufgehoben. Ist dies jedoch nicht der Fall, so verstärken sich die sozialstrukturell ungleichen Verteilungswirkungen.

Von den staatlichen Lotterieeinnahmen interessiert uns dabei derjenige Teil, der zweckgebunden bestimmten Empfängergruppen zugute kommt. Hier werden Verwendungsentscheidungen getroffen, bei denen die Herkunft der verausgabten Mittel von den Lottospielern in die Entscheidung zur Verwendung mit eingehen müsste. Wenngleich die Organisation der Verwendungsentscheidungen zwischen den einzelnen Bundesländern variiert, fließen in vielen Bundesländern die Konzessionsabgaben zweckgebunden an Empfänger aus den Bereichen Breitensport, Wohlfahrt, Kunst und Kultur. In einigen Bundesländern (Bayern, Mecklenburg-Vorpommern, Hamburg und Sachsen) fließen die Konzessionsabgaben allerdings ohne spezielle Verwendungsverpflichtung in den allgemeinen Haushalt ein.<sup>36</sup>

Der größte durch Zweckabgaben subventionierte Bereich ist der Bereich des Breitensports, der mit etwa 3% des Jahresumsatzes und etwa 15% der Konzessionsabgaben

jährlich gefördert wird.<sup>37</sup> Hieran wollen wir steuerliche Umverteilungseffekte untersuchen. Die Breitensportförderung bietet sich auch deshalb zur genaueren Untersuchung an, weil hier am ehesten vermutet werden kann, dass auch untere Einkommenschichten von der Förderung durch Lottomittel profitieren. Bei Förderung der Hochkultur ist hingegen ohnehin klar, dass diese vornehmlich von hohen und gut gebildeten sozialen Schichten nachgefragt wird.

In welchem Maße sind die Nutznießer der Breitensportförderung aus den Lottoeinnahmen auch – durch ihren Spieleinsatz – die Träger der Kosten? Inwiefern stimmt also die Gruppe der Sportmitglieder mit der Gruppe der Lottospieler sozialstrukturell überein? Im Fragebogen haben wir neben der Teilnahme an der Lotterie innerhalb der letzten zwölf Monate auch die Teilnahme an Aktivitäten eines Sportvereins innerhalb dieses Zeitraumes abgefragt. Da der Grad der tatsächlichen Nutznießung der Sportförderung eine Größe ist, die sich jeder direkten Beobachtung entzieht, nehmen wir diese, in der Umfrage erfasste Abfrage der Teilnahmeentscheidung als Indikator der individuellen Nutznießung der Lottoförderung.

Um nun die soziale Zusammensetzung der Nutznießer der Sportförderung mit der der Lottospieler vergleichen zu können, schätzen wir mit zwei Logitmodellen die individuelle Wahrscheinlichkeit der Zugehörigkeit beider Gruppen in Abhängigkeit der im ersten Modell herangezogenen soziodemographischen Merkmale. Aus diesen modelltheoretisch geschätzten Wahrscheinlichkeiten erhalten wir eine sozialstrukturell kanalisierte Wahrscheinlichkeitsverteilung der Mitgliedschaft beider Gruppen. Wie die in Abb. 3 dargestellte gemeinsame Verteilung dieser Wahrscheinlichkeiten illustriert, stehen die geschätzten Zugehörigkeiten in einer deutlich negativen Korrespondenz zueinander (Pearson Korr. = -.410;  $p < .000$ ). Das Maximum der Anpassungskurve einer in dieses Diagramm gelegten quadratischen Spezifikation zeigt etwa, dass die höchste mittlere Teilnahmewahrscheinlichkeit am Lottospiel eine weit unterdurchschnittliche mittlere Benefizwahrscheinlichkeit von etwa 0,25 impliziert, was einer Abweichung über 1,4 Standardabweichungen vom Mittelwert entspricht.

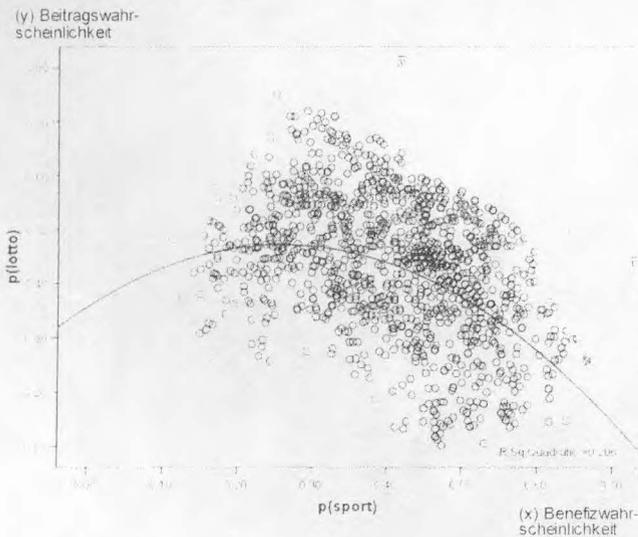
Lottospieler stimmen demnach sozialstrukturell nur sehr bedingt mit der Gruppe überein, die über die Sportförderung von den Lottomitteln profitieren. Je höher also die sozialstrukturell bedingte Wahrscheinlichkeit, Nutznießer der Sportförderung zu sein, desto geringer ist gleichzeitig die Wahrscheinlichkeit, Beitragszahler dieser Mittel zu sein.

35 Vgl. Kitchen, H., Powells, S., Lottery Expenditures in Canada: A Regional Analysis of Determinants and Incidence, *Applied Economics Letters*, 23, 1991, S. 1847f.

36 Vgl. Beckert, J., Lutter, M., 2008, a.a.O., S. 254f. für eine Auflistung der Abgaben- und Verwendungsstruktur des deutschen Lotto- und Toto-Blocks.

37 Bei einer Zahl von etwa 27 Millionen Mitgliedern in deutschen Sportvereinen im Jahr 2005 liegt die Pro-Kopf-Förderung aus Zweckabgaben der Lotterien bei rund 6 Euro pro Mitglied im Jahr (vgl. Deutscher Sportbund, Bestandserhebung, Frankfurt/M., 2005).

Abb. 3: Gemeinsame Verteilung der Beitrags- und Benefizveranstaltungen



In Ergänzung dieser Untersuchung interessiert uns nun im Folgenden eine Schätzung des monetären Nutzens aus der Sportförderung. Dieser ermittelt sich für jede Befragungsperson im Datensatz aus dem mit der modelltheoretisch vorhergesagten Wahrscheinlichkeit aktiver Teilnahme im Sportverein gewichteten Pro-Kopf-Aufkommen aus der Sportförderung. Daraus ergibt sich ein monetärer Schätzer des individuellen Bruttonutzens aus der Sportförderung. Zugleich resultiert aus dem durchschnittlichen Anteil der Mittelverwendung zur Förderung des Breitensports, etwa 3% des Gesamtspieleinsatzes, am individuell verausgabten Spieleinsatz ein monetärer Schätzer für den pro Befragungsperson erbrachten Beitrag, der der Sportförderung zugute kommt. Die Differenz beider Werte über alle Fälle führt nun in eine Verteilung, die für jede Befragungsperson einen um den geleisteten Beitrag bereinigten monetären Schätzer des individuell erlangten Nettotonutzens aus der Sportförderung anzeigt. Wie Abb. 4 dokumentiert, erzielen Nichtspieler mit etwa 2,5 Euro einen positiven mittleren Monetärnutzen. Für Lottospieler hingegen liegt der Wert bei mittleren -4 Euro im Jahr, was bedeutet, dass Lottospieler im Schnitt mehr zahlen als sie zurückbekommen (s. unter Zeile „Total“). Es sind die Nichtspieler, die von der Verwendung der staatlichen Lottereeinnahmen für den Breitensport profitieren.

Abb. 4: Geschätzter mittlerer Monetärnutzen aus der Breitensportförderung, in Euro/Jahr; nach soziodemographischen Gruppen; je für Lottospieler und Nichtspieler

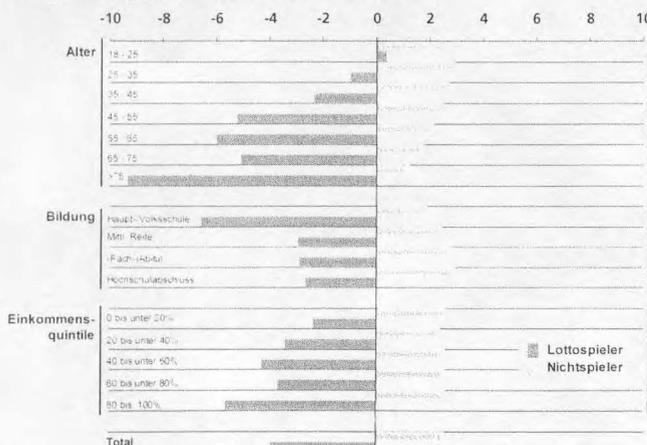


Abb. 4 zeigt weiter die Verteilung des mittleren Nettotonutzens innerhalb verschiedener Kategorien sozialstruktureller Merkmale (Alter, Bildung und Einkommen). So erhalten insbesondere ältere Spieler, solche mit geringer Schulbildung und diejenigen im höchsten Einkommensquintil einen besonders ausgeprägten negativen Monetärnutzen. Letzterer Befund erklärt sich aus den höheren absoluten Ausgaben für das Lottospiel von Personen aus dem obersten Einkommensquintil. Bei den Nichtspielern sind die positiven Nutzenunterschiede zwischen den Kategorien der einzelnen soziodemographischen Gruppen nicht so stark ausgeprägt. Feststellen lässt sich jedoch ein ausgeprägter Nutzen bei den jüngeren Alterskohorten, die Sportvereine stärker nutzen.<sup>38</sup> Bilanzierend lässt sich festhalten, dass die aus den Lottereeinnahmen generierten Gelder über die Zweckbindung – wie hier am Fallbeispiel des Breitensports dargelegt – systematisch ungleich innerhalb sozialstrukturell relevanter Größen wie Einkommens- und vor allem auch Bildungsschichten umverteilt werden. Die im ersten Abschnitt dargelegten regressiven steuerlichen Effekte werden demnach durch die zweckgebundene Verwendung der Gelder nicht amortisiert oder abgedeckt, sondern verstärken sich weiter. Dies würde ebenso gelten, so unsere Vermutung, hätten wir sämtliche zweckgebundenen Verwendungsbereiche von Wohlfahrt über Kunst und Kultur in vergleichbarer Weise untersucht. Denn wahrscheinlich generiert zwar die nach der Sportförderung monetär wichtigste Mittelverwendung für Wohlfahrtsorganisationen mildernde Umverteilungswirkungen, doch ist von der übrigen Vergabestruktur in Bereichen wie Kunst und Kultur (Museen, Denkmalförderung, etc.) eher mit stärkeren Effekten zu rechnen, als sie hier für das Beispiel des Breitensports festgestellt wurden. Das von uns exemplarisch gewählte Beispiel dürfte, was die sozialstrukturelle Partizipation anbelangt, wohl in der Mitte der sonst vorkommenden Verwendungsbereiche liegen.

### V. Schluss

In der juristischen Wahrnehmung der sozialen Folgen des Glücksspiels stehen insbesondere Fragen der Spielsucht im Vordergrund. In diesem Artikel haben wir hingegen mit dem Lotteriespiel verbundene monetäre Umverteilungseffekte untersucht. Wir konnten auf der Grundlage der von uns erhobenen Daten zeigen, dass das staatliche Lotteriespiel, wenn man es als Steuer auffasst, eine Form der regressiven Besteuerung ist und damit das in der Steuertheorie als normatives Kriterium zur Beurteilung einer Steuer angelegte Leistungsfähigkeitsprinzip verletzt. Lotteriespieler mit geringerem Einkommen tragen in signifikant höherem Maß zu dem Steueraufkommen bei. Dieser Befund bestätigt die Ergebnisse internationaler Studien zu dem Thema, die vornehmlich in den angelsächsischen Ländern durchgeführt wurden. Darüber hinaus können wir Zusammenhänge zum Bildungsniveau der Spieler, der Beschäftigung, dem Lebensalter und dem Migrationshintergrund aufzeigen. Die dargestellten Theorien zur Erklärung des Nachfrageverhaltens zeigen, dass die Struktur des Lotteriespiels für untere und bildungsfernere

38 Vgl. Beckert, J., Lutter, M., 2008, a.a.O., S. 259 für weitere Analysen, die zu gleichen Ergebnissen führen.

soziale Schichten besonders attraktiv ist und insofern die strukturelle Position benachteiligter Bevölkerungsgruppen zur Einnahmeerzielung für den Staat ausnutzt. Dabei ist es aus soziologischer Sicht unerheblich, ob die Einnahmeerzielungsabsicht des Staates ursächlich für die Spieldurchführung ist oder die Einnahmen nur ein „angenehmer Nebeneffekt“ sind. Auch würde sich an der Problematik aus soziologischer Sicht durch die Privatisierung des Glücksspielmarktes nichts ändern – die strukturelle Position der Spieler würde dann nur zum Zweck der Erzielung privater Gewinne ausgenutzt.

Im zweiten Teil der empirischen Untersuchung haben wir die Übereinstimmung der als Konzessionsabgaben zweckgebunden speziellen Verwendungen zugeführten staatlichen Einnahmen aus dem Lotto mit dem tatsächlichen Nachfragerverhalten der Spieler in Beziehung gesetzt. Am Beispiel der Förderung des Breitensports, der die höchsten Zuwendungen aus den Lottereeinnahmen erhält, konnten wir zeigen, dass die Lotteriespieler die finanzierten Angebote weit unterdurchschnittlich nutzen. Pointiert zusammengefasst bezahlen die Lottospieler die Kosten für Angebote, die (vornehmlich) von den Nichtspielern genutzt werden. Damit verletzt die Verwendungsseite der zweckgebundenen Lottereeinnahmen auch das Äquivalenzprinzip als zweites normatives Gütekriterium für eine Steuer und verstärkt den regressiven Effekt des Lottospiels. Wenngleich letztendlich die Gesamtwirkung des Steuersystems für dessen normative Bewertung ausschlaggebend ist, erscheinen die Lottereeinnahmen des Staates doch problematisch, da in Debatten um die Steuerprogression solche regressiven Teile des Systems unbeachtet bleiben.

Welche Schlussfolgerungen für die Gestaltung des Lotteriespiels lassen sich aus diesen Ergebnissen ziehen? In der Literatur zu dem Thema werden in starkem Maß Vorschläge unterbreitet, wonach die regressiven Besteuerungseffekte durch eine Ausweitung des Spiels kompensiert werden sollen. So sollen u.a. Lotterierprodukte stärker beworben und dadurch

breitere Bevölkerungsschichten erreicht werden.<sup>39</sup> Angesichts der politischen Diskussion um die Bekämpfung von Spielsucht erscheint eine Ausweitung der Nachfragestruktur jedoch undenkbar. Die Bewerbung staatlicher Glücksspielprodukte ist mit dem gesetzlichen Kanalisierungsauftrag nur dann vereinbar, wenn die Bewerbung dazu dient, illegale Glücksspielaktivitäten zu unterwandern und einzudämmen.<sup>40</sup> Eine Alternative zielt auf die Ausgabenseite der durch das Lotteriespiel staatlich vereinnahmten Gelder. Wenn es sich so verhält, dass das Steueraufkommen überproportional von Beziehern unterer Einkommen aufgebracht wird, dann sollte es Verwendungen zugeführt werden, von denen genau diese Personengruppe auch überproportional profitiert. Ein erster Schritt zum Abbau der Regressivität auf der Verwendungsseite wäre die generelle Zuführung der staatlichen Lottereeinnahmen in die Landeshaushalte, deren Verwendung den Präferenzen für verschiedene öffentliche Güter eher genügt. Ein darüber hinausgehender Schritt wäre die Verausgabung als zweckgebundene Mittel im Bereich der nichtgymnasialen schulischen und vorschulischen Bildung, wovon gerade einkommensschwächere Schichten profitieren würden.

Eine Auflösung des staatlichen Monopols des Zahlenlottos und eine Liberalisierung des Marktes schließlich, die zurzeit politisch und juristisch diskutiert werden, ließe keine Reduzierung der regressiven Effekte des Lottospiels erwarten. Es würden lediglich private anstelle staatlicher Gewinne entstehen, die im obersten Einkommensquintil anfallen und somit eine direkte soziale Umverteilung bewirken würden.

39 Vgl. etwa *Borg, M. O., Stranahan, H. A.*, Does Lottery Advertising Exploit Disadvantaged and Vulnerable Markets?, *Business Ethics Quarterly*, 15, 2005, 23-35.

40 Vgl. *Hecker, M.*, Das staatliche Glücksspiel zwischen ordnungspolitischer Aufgabenstellung und effizienzorientiertem Marketing: Widerspruch in sich oder Königsweg?, S. 4-9 in: *Westlotto (Hg.)*, Geschäftsbericht 2004, Münster, 2004.