

MPRA

Munich Personal RePEc Archive

The taxation of sport betting: a professional's view

Albers, Norman

31 December 2011

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/36449/>
MPRA Paper No. 36449, posted 05 Feb 2012 23:22 UTC

Grundzüge der Besteuerung von Sportwetten aus Sicht der Praxis

Norman Albers

Diskussionspapier

Dezember 2011

Dr. Norman Albers, Deutscher Buchmacherverband Essen e.V. (<http://www.buchmacherverband.de/>)

Überarbeitete Fassung des Vortrags anlässlich des *Symposiums Glücksspiel 2011* der Universität Hohenheim am 24. März 2011.

ZUSAMMENFASSUNG: Der Sportwettenmarkt ist in Deutschland bis Ende 2011 durch den Glücksspielstaatsvertrag von 2008 restriktiv reguliert. Für die anstehende Novellierung des Staatsvertrages werden derzeit verschiedene Modelle diskutiert, die unterschiedliche Besteuerungsmodelle vorsehen. Ziel dieses Beitrags ist es, die relevanten ökonomischen Überlegungen dazu in den Grundzügen darzustellen sowie die verfügbaren empirischen Untersuchungsergebnisse aus dem Glücksspielsektor (insbesondere für Sportwetten) vorzustellen. Die Erkenntnisse werden auf die praktische Situation in Deutschland angewendet. Drei durchgerechnete Modellrechnungen für eine Sportwettbesteuerung werden am Ende präsentiert. Diese simple Betrachtung kann bereits grundsätzliche Wirkrichtungen bei der Besteuerung von Sportwetten aufzeigen.

ABSTRACT: The German sport betting market has traditionally been subjected to a strict regulation. The legal framework valid until the end of 2011 is defined by a state treaty between the federal government and the 16 states (*Glücksspielstaatsvertrag*), which only allows the public company *Oddset* to operate legally. This state treaty is currently under revision and several options with different taxation models are discussed. The present paper offers a brief theoretical analysis of the models under debate and a first empirical outlook of their consequences on the gambling market, especially on the sport betting sector in Germany. Three models of sport betting taxation and their empirical outcomes are presented in detail.

STICHWÖRTER: Glücksspiel, Sportwetten, Besteuerung, Sportökonomie, staatliche Lotterien.

KEYWORDS: Gambling, sports betting, taxation, sports economics, state lotteries.

JEL-CLASSIFICATION: L43, L83, M38.

Grundzüge der Besteuerung von Sportwetten aus Sicht der Praxis

1. Vorbemerkung

Ein rasantes Wachstum der Glücksspielmärkte war in den vergangenen Jahren ein weltweit zu beobachtendes Phänomen. Durch das Internet sind Märkte zunehmend global verbunden, zunehmender Wettbewerb auf nationalen Märkten wirkt über den „internationalen Preiszusammenhang“ der Wettquoten auf andere nationale Märkte, die bislang abgeschottet waren. So hat beispielsweise der Pferdewettmarkt in England durch das Auftreten sogenannter „Wettbörsen“ erheblich an Wettbewerbsdynamik gewonnen, weil hier Verbraucher (Wettnehmer) ohne einen kalkulierten Gewinn für den Buchmacher direkt gegeneinander wetten können.¹ Als Reaktion darauf, sind die Ausschüttungen der englischen Buchmacher gestiegen, was höhere Wettquoten bei englischen Pferderennen nach sich zog. Deutsche Buchmacher, die ebenfalls englische Pferderennen zu den englischen Buchmacherquoten anbieten, haben durch diese „importierte Preissenkung“ ebenfalls deutlich gesunkene Bruttoertragsmargen.

Von ökonomischem Interesse sind solche Einflussfaktoren aus der Praxis deshalb, weil sie auch Auswirkungen auf den „optimalen“ ordnungspolitischen Rahmen in Deutschland haben, hinsichtlich der künftigen Besteuerung von Wetten, der Wettbewerbssituation auf diesem Markt, sowie des angestrebten Wohlfahrtsniveau der Konsumenten (zwischen Lenkung und freiem Wettbewerb). Die Regulierung der Sportwetten ist längst kein deutsches Thema, sondern eine europäische Angelegenheit trotz oder gerade wegen fehlender Harmonisierung auf diesem Gebiet.²

Das Ziel dieses Beitrages ist es, die relevanten ökonomischen Überlegungen dazu in den Grundzügen darzustellen sowie die verfügbaren empirischen Untersuchungsergebnisse aus dem Glücksspielsektor (insbesondere für Sportwetten) vorzustellen. Die Erkenntnisse werden auf die praktische Situation in Deutschland angewendet. Drei durchgerechnete Modellrechnungen für eine Sportwettbesteuerung werden am Ende beigefügt. Diese Betrachtung ersetzt allerdings nicht eine umfassende empirische Untersuchung für den deutschen Sportwettmarkt, kann jedoch grundsätzliche Wirkrichtungen bei der Besteuerung von Sportwetten aufzeigen.

¹ Wettbörsen, wie die Unternehmen *betfair* und *betdaq* haben zwar eine Buchmacherzulassung, treten jedoch nicht als Wetthalter auf, sondern nur als Vermittler von Wettangeboten. Wettnehmer die „für“ das Eintreten eines Ereignisses sind, „kaufen“ einen Geldbetrag („back“). Wettgeber, die „gegen“ ein bestimmtes Ereignis sind, setzen einen Geldbetrag als Gewinn aus („lay“) und bilden das Angebot des Marktes. Die Quote oder der Preis, ist der Vervielfältiger mit denen Käufer bzw. Verkäufer um den Geldbetrag als Wettgewinn konkurrieren. Ist ein Anbieter bereit, 100 Euro „gegen“ den Gewinn eines Pferderennens durch ein bestimmtes Pferd auszuloben, und ein Käufer ist der Meinung, dass 25 Euro der „richtige“ Preis dafür ist, wird diese Wette zur Quote 4,0 gehandelt. Gewinnt das Pferd tatsächlich nicht, bekommt der Wettgeber die 25 Euro Einsatz des Wettnehmers abzüglich einer Gebühr, die die Wettbörse einstreicht. Sollten Buchmacher eine andere Quote für das fragliche Pferd anbieten, sind auch noch Arbitragen in beiden Richtungen möglich.

² Siehe dazu u.a. Rebeggiani (2009) *The Liga Portuguesa Decision of the European Court of Justice – An Economist’s View*, *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport* 5 (3), S 111-122 und Rebeggiani, L. (2012); *Regulierung des deutschen Sportwettenmarktes in komparativer Perspektive – Glücksspielgesetze in der Europäischen Union* (im Erscheinen).

2. Einordnung der Sportwetten im Marktumfeld von Angebot und Nachfrage

Der Ökonom möchte auf Güter- und Dienstleistungsmärkten regelmäßig die „optimale Mischung“ von Angebot und Nachfrage finden. Nur so zahlen Verbraucher nicht zu viel für ihre Nachfrage und Produzenten sind gerade noch kostendeckend bereit, die nachgefragte Menge zu alimentieren. Knapp geräumte Märkte erhöhen insgesamt die volkswirtschaftliche Wohlfahrt. Nicht geräumte Märkte sind entweder Verschwendung oder Mangel. Beim Glücksspiel ist die ökonomische Betrachtung regelmäßig eine andere. Aus ökonomischer Sicht an sich unüblich, möchte man hier die „optimale“, sprich, die das Steueraufkommen maximierende Struktur der Glücksspielsteuern finden. Begründet wird dies überwiegend mit den sozialen Kosten des Glücksspiels, die den Staat dazu berechtigen würden, auf diesen Märkten höhere Steuern vom Verbraucher zu verlangen.

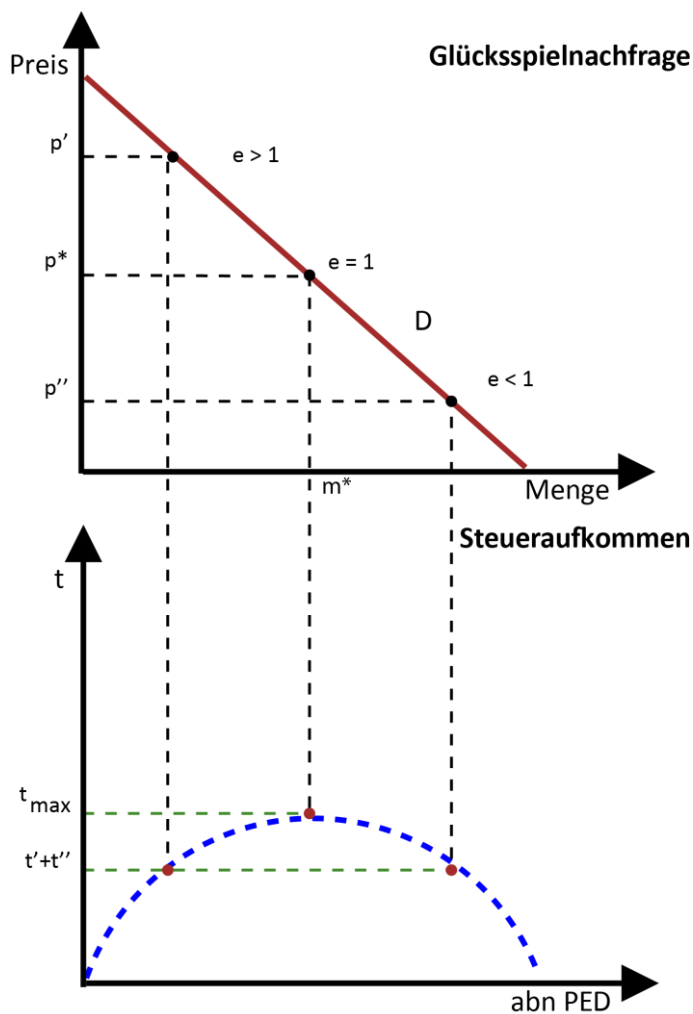
Auch bei der Legalisierung der Sportwetten in Deutschland spielt das Steuerargument eine gewichtige, wenn nicht die zentrale Rolle. Private Anbieter verweisen auf das hohe zusätzliche Steueraufkommen, dass durch die Legalisierung in Deutschland möglich sei. Monopolbefürworter heben hervor, dass die privaten Wettanbieter durch ihren Sitz im niedrig besteuerten Ausland bedingt, einen hohen Anreiz zur „Steuerflucht“ haben und das Aufkommen – wenn überhaupt realisierbar – weit hinter dem eines staatlichen Angebots zurück bliebe. Beiden Sichtweisen liegen unterschiedliche Annahmen zur Marktbeschreibung zugrunde, die es aufzuzeigen gilt.

Unabhängig von der zutreffenden Beschreibung des Marktes steht fest, dass derzeit die Wetten in weitgehend unbekanntem Umfang, es gibt nur Schätzungen, an ausländische Wettanbieter aus dem Inland vermittelt werden (terrestrischer Vertriebsweg) oder direkt vom Kunden auf einer Online Plattform des ausländischen Wettanbieters platziert werden (Online Vertrieb). Fest steht auch, dass derzeit die Veranstaltung von Sportwetten im Inland der Lotteriesteuer in Höhe von $16 \frac{2}{3} \%$ des Wetteinsatzes unterfallen würde. Ferner soll künftig auch die Vermittlung einer Besteuerung unterworfen werden, in dem man den Vertrieb (terrestrisch wie Online) einer Sonderabgabe unterwerfen möchte.³ Mit anderen Worten: das Wetten wird künftig in jedem Fall teurer. Entweder wird es teurer, weil es gelingt das Monopol durchzusetzen und den Markt abzuschotten oder es wird teurer, weil der Markt legalisiert wird und eine Sonderabgabe oder Steuer erhoben wird.

Ob und um wie viel das Wetten teurer werden darf; ob und wie viel davon im Inland an Steuereinnahmen erlöst werden kann, und welche Marktbeschreibung auf den Sportwettenmarkt anwendbar ist, hängt in erster Linie von der Nachfragereaktion der Konsumenten auf die Preisänderung durch eine Steuererhöhung ab.

³ Der Gesetzentwurf des Landes Schleswig-Holstein geht von einer Ertragsbesteuerung von 15 % bzw. nach neueren Überlegungen auch von 20% des Wettertrages (Differenz von Einsätzen und ausgeschütteten Wittgewinnen) aus. Vgl. <http://www.cdu.ltsh.de/media/gluecksspielstaatsvertrag.pdf> (Zugriff am 19.3.2011).

Abb. 1: Zusammenhang der Elastizität der Glücksspielnachfrage und Steueraufkommen



Die Nachfragereaktion der Konsumenten wird durch die Preiselastizität der Nachfrage (PED) beschrieben. Je stärker die Mengenreaktion bei einer Preisänderung insgesamt ausfällt, desto höher ist die Elastizität.

Der wichtigste Faktor bei der Bestimmung der PED ist die Bereitschaft und Fähigkeit der Verbraucher nach einer Preisänderung den Konsum aufzuschieben oder den Konsum auf andere Güter, die dem gleichen Bedürfnis dienen, zu verlagern bzw. zu substituieren. Verbraucherpolitisch ebenfalls bedeutsam ist die Annahme, dass bei bestimmten Preiserhöhungen einige Verbraucher auf den Konsum des Gutes oder der Dienstleistung ganz verzichten.⁴

Abbildung 1 zeigt eine „normale“ Nachfragekurve eines gesamten Marktes.

Üblicherweise sinkt die aggregierte Nachfrage mit steigendem Preis und steigt bei fallenden Preisen. Die Nachfragefunktion hat deswegen eine negative Steigung.

Als „Preis“ des Glücksspiels wird, einer ökonomischen Konvention folgend, der (negative) mathematische Erwartungswert der Teilnahme, multipliziert mit dem nominellen Lospreis oder Preis einer Tippreihe, verwendet.⁵ Im Grund kann man daher auch die Ausschüttungsquote als „Preis“ benutzen. Sinkt die Ausschüttung an die Wettnehmer, so erhöht sich insgesamt der Preis des betreffenden Glücksspiels für die Gesamtheit der Teilnehmer, und umgekehrt.

Zur Illustration der Zusammenhänge kann man einfach den nominellen Lospreis einer Lotterie als „Preis“ bezeichnen und die zu diesem Preis abgesetzte Losauflage als „Menge“. Die

⁴ Also beispielsweise mit dem Rauchen oder dem Trinken aufhören. Dies ist dann eine besonders starke Lenkungswirkung, wie sie gemeinhin einer Tabaksteuererhöhung zugeschrieben wird. Vgl. Wernsmann, R. (2005), Verhaltenslenkung in einem rationalen Steuersystem, Mohr Siebeck, Tübingen S. 104ff

⁵ Albers, N. (1992), Ökonomie des Glücksspiels in der Bundesrepublik Deutschland, Duncker&Humblot, S. 133ff.

Preiselastizität zeigt nun näherungsweise an, um wie viel Prozent die Nachfrage nach einem Gut sinkt, wenn der Preis um ein Prozent steigt.

Berechnung der direkten Preiselastizität der Nachfrage bei einer Preissenkung

$$PED_{dir} = \frac{\text{prozentuale \u00c4nderung der Nachfragemenge}}{\text{prozentuale Preis\u00e4nderung}}$$

Lotterie „Gl\u00fccksfall“					
	Preis (p')	Tippreihen		Preis (p'')	Tippreihen
Vorher	2,50 \u20ac	40 Mill	vorher	1,00 \u20ac	120 Mill
Nachher	2,00 \u20ac	60 Mill	nachher	0,50 \u20ac	140 Mill
\u00c4nderung absolut	-0,50 \u20ac	+ 20 Mill	\u00c4nderung absolut	-0,50 \u20ac	+ 20 Mill
\u00c4nderung in Prozent	-20%	+50%	\u00c4nderung in Prozent	-50%	+16,66%
$PED_{dir} = \left \frac{50}{20} \right = 2,5$			$PED_{dir} = \left \frac{16,66}{50} \right = 0,33$		

Die Preiselastizit\u00e4t der Nachfrage im Marktdiagramm der Abbildung 1 ist auf jedem Punkt der Geraden unterschiedlich. Wegen der unterschiedlichen Ausgangspreise und -mengen unterscheiden sich die relativen (prozentualen) Preis- und Mengen\u00e4nderungen. Absolute Grenzen sind zun\u00e4chst der sogenannte Prohibitivpreis, der so hoch ist, dass nichts mehr nachgefragt wird. Bereits eine kleine Preissenkung f\u00fchrt dann zu einer starken „unendlichen“ Mengenreaktion, die Nachfrage ist dann „v\u00f6llig elastisch“.⁶ Am entgegengesetzten Ende der Nachfragekurve ist der Markt v\u00f6llig ges\u00e4ttigt; niemand w\u00e4re bereit auch bei einer Preissenkung auf „Null“, noch mehr nachzufragen. Die Nachfrage ist dann insgesamt v\u00f6llig preisunelastisch.⁷

Realistischerweise bewegt sich die Preiselastizit\u00e4t der Nachfrage irgendwo zwischen diesen Extremen, und ist „relativ elastisch“ beziehungsweise „relativ unelastisch“. Dies soll am Beispiel der Lotterie „Gl\u00fccksfall“ verdeutlicht werden. Es werden zwei Preissenkungen von Ausgangspreisen (P' und P'') und zwei dazugeh\u00f6rige Mengen\u00e4nderungen in Beziehung zu einander gesetzt. Obwohl die Preissenkung und die Mengen\u00e4nderung jeweils absolut gleich sind - n\u00e4mlich eine Preissenkung um jeweils 50 Cent des Lospreises sowie eine daraus resultierende Erh\u00f6hung der Anzahl gespielter Tippreihen um 20 Mill. - sind die Elastizit\u00e4ten mit -2,5 bei P' sowie -0,33 bei P'' durchaus sehr verschieden. Durch die Verwendung der Betragsstriche kann man, \u00f6konomischen Sprachgebrauch folgend, auf das negative Vorzeichen der Elastizit\u00e4t verzichten.

\u00d6konomisch besonders bedeutsam ist eine Elastizit\u00e4t von -1, die bei einer linearen Nachfragefunktion im Marktdiagramm der Abbildung 1 durch den Punkt auf der halbierenden Strecke zwischen Prohibitivpreis und S\u00e4ttigungsmenge abzulesen ist. Hier ist die prozentuale \u00c4nde-

⁶ Als anschauliches Beispiel m\u00f6ge der Verkauf von 5 Euro Noten zum Preis von 4,90 Euro dienen. Die Preiselastizit\u00e4t der Nachfrage w\u00e4re unendlich.

⁷ Da die Vorzeichen von Preis- und Mengenreaktion jeweils unterschiedlich positiv oder negativ sind, wird von den \u00d6konomen meist nur der absolute Betrag der Elastizit\u00e4t verwendet.

rung der nachgefragten Menge genau so hoch wie die prozentuale Preisänderung. Bei Elastizitäten um - 1 (Betragswert 1) sind das Produkt von Menge und Preis am höchsten und damit der Umsatz des Marktes.⁸ Ebenso am höchsten ist auch der im Preis enthaltene Steueranteil des Glücksspiels t_{\max} , wie die untere Parabel - die aus allen Produkten von Preis und Menge gebildet wird - beschreibt.

Die nur empirisch zu lösende Frage bei einer Preisänderung bei einem Glücksspiel ist, ob der Gesamtmarkt sich „rechts“ oder „links“ vom Steuerertragsmaximum bzw. der Preiselastizität von 1 befindet.⁹ Erhöht man den Preis bei einer unelastischen Nachfrage, steigt die Steuereinnahme aus dem betreffenden Glücksspiel bspw. von t'' nach t_{\max} . Erhöht man den Preis jedoch bei einer elastischen Nachfrage, sinkt die Steuereinnahme bspw. von t_{\max} auf t' . Annahmegemäß wird bei Wetten und Glücksspielen eine Preiserhöhung durch eine Verringerung der Ausschüttung bewirkt. Die Verringerung der Ausschüttung ihrerseits kann durch eine Steuersatzerhöhung hervorgerufen werden.

2.1. Das Marktmodell der ODDSET-Vertreter

Sowohl wirtschaftspolitische Entscheidungen des Staates, die eine Beeinflussung der Gesamtnachfrage darstellen (z. B. Veränderungen bei der Umsatz- oder Einkommensteuer), als auch preispolitische Maßnahmen von Unternehmen basieren oft auf Annahmen, ohne wirklich zu wissen, in welchem Ausmaß sich die Gesamtnachfrage nach einem Gut ändert, wenn sich beispielsweise der Preis oder das Einkommen ändert. Die aktuelle Diskussion um die Zukunft der Sportwetten in Deutschland macht hier keine Ausnahme.

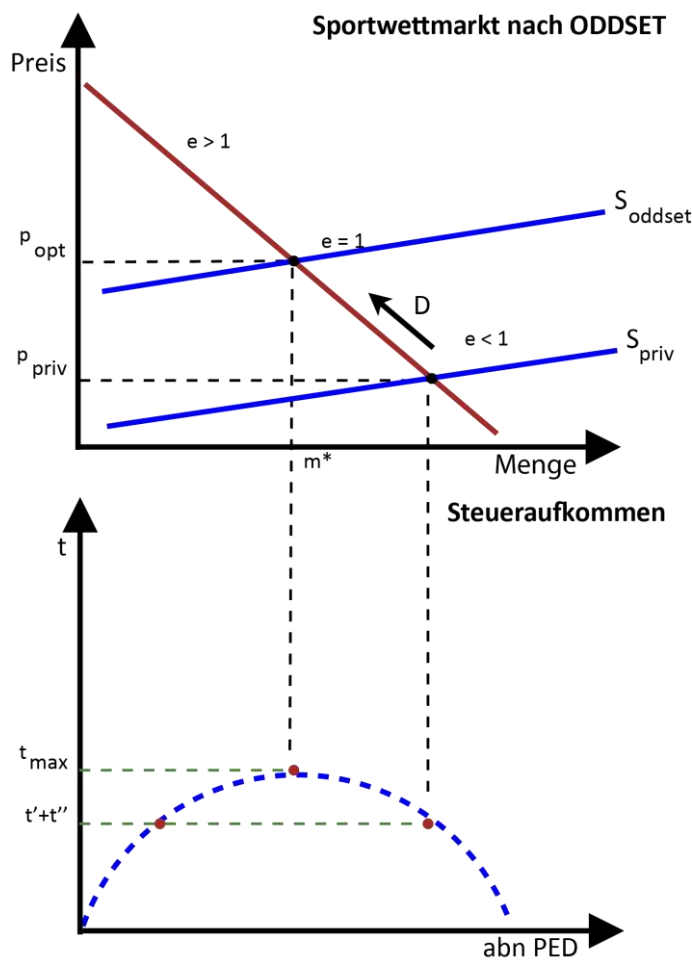
ODDSET-Vertreter weisen immer wieder darauf hin, dass der Sportwettenmarkt in Deutschland nur vor ausländischen Internetanbietern abgeschottet und „Maßnahmen“ gegen lokale „Wettbuden“ ergriffen werden müssten, um durch das staatliche Monopolangebot wieder „mehr als“ bei der Zulassung privater Anbieter in die „Staatskassen zu spülen“.¹⁰

⁸ Ökonomisch lässt sich zeigen, dass dieses Umsatzmaximum in Verbindung mit den Grenzkosten der Produktion zugleich das angestrebte Gewinnmaximum des Monopolisten ist. Der Preis für den Konsumenten ist höher als unter Wettbewerb.

⁹ Die Gesamtnachfragefunktion aus allen Preis- und Mengenkombinationen ist unbekannt. Das vermutete Marktaufkommen aus Sportwetten von 7,8 Mrd. Euro in Deutschland ist deshalb mit beiden Situationen vereinbar.

¹⁰ Nachgefragt: Erwin Horak: Illegale bekämpfen, Augsburgener Allgemeine Zeitung vom 21. Mai 2010, (<http://www.augsburger-allgemeine.de/bayern/Erwin-Horak-Illegale-bekaempfen-id7869111.html>) (Zugriff am 14. März 2011).

Abb. 2: Preisunelastischer Sportwettmarkt nach Darstellung von Oddset



Die dabei unterstellten Zusammenhänge werden im Marktdiagramm der Abbildung 2 zusammengefasst. Zur Nachfrage der Haushalte (rote Gerade) kommt zeichnerisch die (blaue) Angebotsfunktion der Wettanbieter hinzu. Im Unterschied zur aggregierten Nachfrage steigt bei höherem Preis das Angebot der Wettanbieter, diese aggregierte Funktion hat deshalb eine positive Steigung. Der aktuelle Markt wird dann durch den Schnittpunkt von Angebot und Nachfrage gebildet. Demnach ist die derzeitige Angebotsituation durch das „billige private Angebot“ von S_{priv} charakterisiert. Eine regulative Abschottung und eine polizeirechtliche Unterbindung des privaten Angebots, führen zu einer Verknappung und zu einer Verlagerung hin zum „teureren“ Angebot von ODDSET. Der Preis der

Sportwetten erhöht sich (wieder) von P_{priv} nach P_{opt} . Nach Ansicht der Monopolbefürworter führt dies quasi „automatisch“ wieder zu einer Erhöhung des Umsatzes bzw. des Steueraufkommens bis hin zu t_{max} . Diese Angebotsverschiebung bei gegebener Nachfrage wird durch eine Linksverschiebung der Angebotsfunktion von S_{priv} nach S_{oddset} dargestellt.

Der so angenommene Automatismus unterstellt jedoch, dass die derzeitige Nachfragesituation durch eine „relativ unelastische“ Nachfrage im Bereich der direkten Preiselastizität von < 1 charakterisiert werden kann. Werte der Preiselastizität nahe Null deuten an, dass die Haushalte auf das Produkt angewiesen sind. Obwohl die Preise steigen, können die Verbraucher nicht auf andere Produkte ausweichen oder ihren Konsum einschränken. Ein solches Problem haben z. B. Raucher. Trotz steigender Preise kommen sie nicht vom Tabak los. Diese Charakterisierung des Sportwettenmarktes basiert also auf zwei Annahmen, die beide zutreffen müssen (kumulativ), nur dann funktioniert dieser Automatismus:

1. Annahme: Eine Marktabschottung ist durchsetzbar
2. Annahme: Die Verbraucher weichen nicht auf andere Wettangebote oder Glücksspiele aus, obwohl der Preis der Sportwetten steigt. Die Nachfrage ist unelastisch.

Normalerweise sind bei Gütern und Dienstleistungen die nicht lebensnotwendig sind, selten eine unelastische Nachfrage anzutreffen. Damit wird bei Sportwetten ein relativ starker Anteil

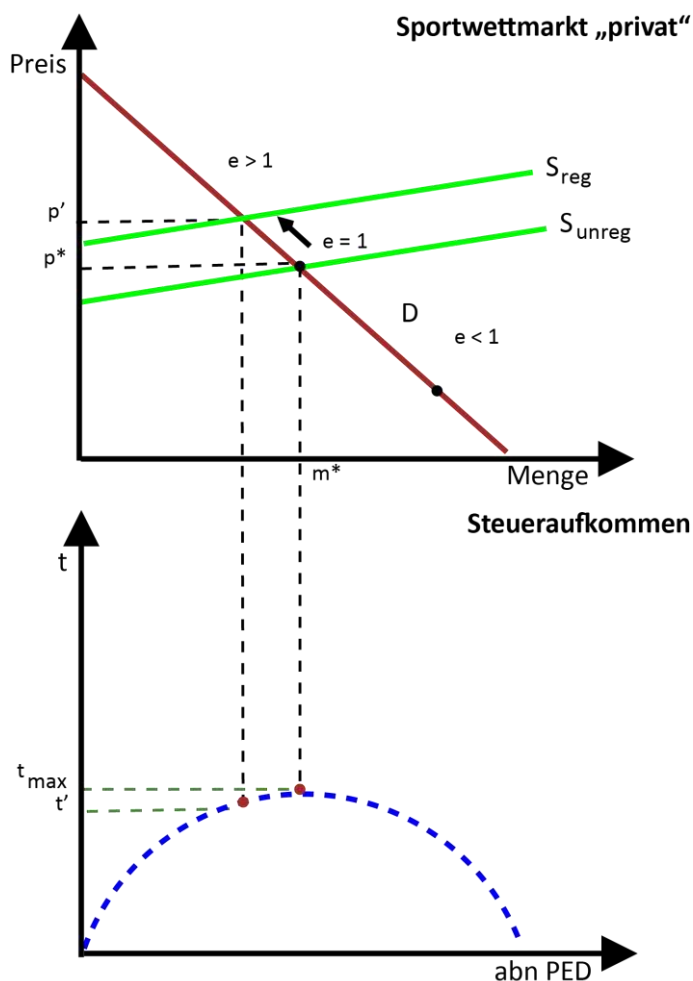
der „Suchtnachfrage“ unterstellt, wie bei Alkohol oder Nikotin. Zusammenfassend für die Position von ODDSET und seinen Befürwortern lässt sich folgende Metapher anführen:

„Man muss die Pferde nur zur Tränke führen, saufen tun sie dann schon alleine“

2.2. Das Marktmodell der „kommerziellen“ Wettanbieter

Wie eingangs bereits skizziert, unterstellen die privaten oder auch „kommerziellen“ Wettanbieter einen anderen Zusammenhang. Die Verbraucher können aus einem breiten Sportwettangebot auswählen; auch international nicht nur national. Je besser die Verfügbarkeit von Substituten ist, desto höher ist die direkte Preiselastizität der Nachfrage zu erwarten. Wenn zahlreiche und enge Substitute zur Verfügung stehen, können die Haushalte bei Preiserhöhungen leicht auf sie ausweichen. Die Nachfrage nach Sportwetten ist auf regulierten, aber offenen Märkten mit anderen Worten „relativ preiselastisch“.

Abb. 3: Preiselastischer Sportwettmarkt nach Darstellung der privaten Wettanbieter



Dieser Zusammenhang wird im Markt-
diagramm der Abbildung 3 abgebildet.
Bedingt durch hohe Ausschüttungsquoten,
die auch von den privaten Anbietern nicht
geleugnet werden, befindet man sich wo-
möglich bereits am Punkt P^* - dem Preis-
und Umsatzmaximum (m^*) unter Wettbe-
werb (Konkurrenzmarkt). Der Gesetzgeber
könnte durch eine vorsichtige Steuerfin-
dung dieses Marktpotential abschöpfen.
Werden die Steuern jedoch zu hoch ge-
setzt, ist das fiskalisch kontraproduktiv,
weil dann die Wettanbieter die Steuern in
Form von höheren Preisen (geringeren
Ausschüttungsquoten) an die Verbraucher
weitergeben müssten. Durch die elastische
Preisreaktion geht das Steueraufkommen
dann überproportional zurück.

Eine solche Preiserhöhung durch eine
Steuererhöhung bzw. -einführung wird
durch die Linksverschiebung der Ange-
botsfunktion von S_{unreg} nach S_{reg} im

Marktdiagramm dargestellt. Auch hier werden im Grunde zwei Annahmen getroffen, die beide jeweils zutreffen müssen, damit der Markt für Sportwetten aus Sicht der privaten Wettanbieter zutreffend beschrieben wird:

1. Annahme: Eine Marktregulierung mit angemessener Besteuerung (nur) der Anbieter ist möglich
2. Annahme: Die Verbraucher weichen auf andere Wettangebote oder Glücksspiele aus, wenn der Preis der Sportwetten (zu stark) steigt. Die Nachfrage ist elastisch.

Normalerweise ist bei Gütern und Dienstleistungen die nicht lebensnotwendig sind, eher eine elastische Nachfrage anzutreffen. Damit wird bei Sportwetten eine „normale Nachfrage“ unterstellt. Zusammenfassend für die Position der Privatwirtschaft und ihren Befürwortern lässt sich folgende Metapher anführen:

„Man kann die Pferde zwar zur Tränke führen, man kann sie aber nicht zum Saufen zwingen“

2.3. Marktbeschreibung: Praxis der Sportwettvermittlung und Sportwettveranstaltung

2.3.1. Ausgewählte Preiselastizitäten auf Sportwettmärkten und verwandten Märkten

Sind Sportwetter begrenzt rationale Konsumenten, die sich das beste verfügbare Angebot suchen oder sind es eher Verbraucher, die auch bei ODDSET (zwangsweise) Wetten würden, wenn sie keine andere Möglichkeit zum Wetten hätten? Um ein Gefühl für „reale“ Zusammenhänge zu bekommen, werden in Abbildung 4 ausgewählte empirische Untersuchungsergebnisse präsentiert. Dies dient der Vorbereitung und Erläuterung des „echten“ Marktmodells für Sportwetten in Deutschland.

Rohöl. Wie nicht anders zu erwarten, ist die Preiselastizität der Nachfrage nach Rohöl mit $-0,05$ sehr gering. Wenn man aber in kurzfristige und langfristige Nachfrage nach Rohöl unterscheidet, dann nimmt sie tendenziell mit dem **Betrachtungszeitraum** zu, da sich die Haushalte Preisänderungen mittel- bis langfristig besser anpassen können als kurzfristig. Auf kurze Sicht stellen die Haushalte ihre Heizung nicht auf Solarenergie um, wenn die Heizölpreise steigen. Ist jedoch auf Dauer mit hohen Heizölpreisen zu rechnen, wird die Alternative Solarenergie für viele Bauherren und Modernisierer attraktiver.

PKW-Kraftstoffe. Wer kennt sie nicht, die häufig wechselnden Kraftstoffpreisauszeichnungen an Tankstellen? Ist eine Tankstelle gerade besonders günstig, bilden sich zum Tanken lange Schlangen, eine andere, teurere Tankstelle wird nicht frequentiert. Reagieren deswegen die Verbraucher preiselastisch? In Wirklichkeit nein, der Verbrauch nach PKW Kraftstoffen wird eher durch den technischen Fortschritt reduziert als durch eine Verringerung der Fahrleistung in Kilometer. Die Verbraucher reagieren

auf die gestiegenen Kraftstoffpreise mit einer Verlängerung des Wiederanschaffungszyklus ihres PKW. Anstatt ein neues spritsparendes Modell zu kaufen, behalten sie ihr altes Auto und fahren es einfach länger.

Abb. 4: Ausgewählte Preiselastizitäten „besonderer“ Güter und Dienstleistungen

Ausgewählte direkte Preiselastizitäten					
Gut / Dienstleistung	Kurzfristig	Langfristig	Jahr	Autoren	Staat
Rohöl	-0,05	-0,45	2003	Cooper ¹¹	G-7
PKW-Kraftstoffe	.	-0,58	1996	Espey ¹²	USA
Bier (Alkoholiker)	.	-0,60	1995	Grossman et al ¹³	USA
Zigaretten (Erwachsene)	-0,40	-0,70	2002	DKFZ ¹⁴ nach Sunley	USA
Zigaretten (Jugendliche)	-0,90	-1,20	2002	DKFZ nach Sunley ¹⁵	USA
Casinoautomaten	.	-0,90	2008	Landers ¹⁶	USA
Lotterie (Mass., KT, Ohio)	.	-1,20	1993	Gulley/Scott ¹⁷	USA
Lotterie (National Lottery)	.	-1,03	2002	Forrest et al ¹⁸	UK
Drogen (Kokain)	-0,71	-1,18	1996	Grossman et al ¹⁹	USA
Wetten (im Wettbüro)	-1,19	-1,25	2001	Paton et al ²⁰	UK
Pferdewetten (Rennbahn)	-2,85	-3,09	1995	Thalheimer/Ali ²¹	USA
Bier (alle Konsumenten)	.	-1,72	1998	Graig/List ²²	USA
Soft Drinks (Coca Cola)	.	-3,80	2003	Ayers/Collinge ²³	USA

Quellen: siehe Fußnoten

¹¹ Cooper, J. (2003); Price elasticity of demand for crude oil: estimates for 23 countries, OPEC Review, March 2003

¹² Espey, M. (1996); Explaining the variation in elasticity estimates of gasoline demand in the United States: A meta-analysis, Energy Journal. Vol. 17, no. 3, S 49-60, 1996

¹³ Grossman, M.; Chaloupka, F.J., Sirtalan, I. (1995); An empirical analysis of alcohol addiction: results from the monitoring the future panels, National Bureau of Economic research, Working Paper No. 5200

¹⁴ DKFZ (Hrsg.) (2002); Handlungsempfehlungen für eine wirksame Tabakkontrollpolitik in Deutschland Sonderband Deutsches Krebsforschungszentrum, Heidelberg

¹⁵ Sunley E.M., Yurekli A., Chaloupka F.J. (2000); The design, administration and potential revenue of tobacco excises. In: Jha P, Chaloupka FJ: Tobacco control in developing countries, Oxford University Press, New York, S 409-426

¹⁶ Landers, J (2008); Estimates of the price elasticity of demand for casino gaming and the potential effects of casino tax hikes, Office of Fiscal and Management Analysis, Indiana Legislative Services Agency, Indianapolis

¹⁷ Gulley, D., Scott, F. (1993); The demand for wagering on state-operated Lotto games, National Tax Journal 46(1), S. 13-22

¹⁸ Forrest, D, Gulley, D., Simmons, R. (2000); Elasticity of demand for UK National Lottery tickets, National Tax Journal 53 (4), S. 853-864

¹⁹ Grossman, M.; Chaloupka, F.; Brown, C. (1996); The Demand for cocaine by young adults: a rational addiction approach, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 5713

²⁰ Paton, D., Siegel, D., Williams-Vaughan, L. (2001); A time series analysis of demand for gambling in the United Kingdom, Nottingham University Business School Working Paper Series, 2001. II.

²¹ Thalheimer, R., Ali, M. (1995); The demand for pari-mutuel horserace wagering and attendance with special reference to racing quality, and competition from state lottery and professional sports, Management Science, 45 (1), S. 129 -143

²² Craig A. Gallet, John A. List (1998); Elasticities of beer demand revisited; Economics Letters 61, S. 67-71

²³ Ayers, R., Collinge, R. (2003); Microeconomics, explore & apply, Prentice Hall, S 120

Bier (Alkoholiker). Diese empirische Untersuchung aus den USA steht für einen „Klassiker“ der Suchtnachfrage. Wie nicht anders zu erwarten, reagieren Alkoholiker mit einer Elastizität von 0,6 wesentlich unelastischer auf Preiserhöhungen auf Bier als die Gesamtheit der Konsumenten mit 1,72 (absolut). Wird der Bierpreis um 10 % erhöht, schränken Alkoholiker demnach die nachgefragte Menge nur um 6 % ein, die übrige Bevölkerung um 17 %. Jedenfalls in den USA, ob es sich in Bayern genauso verhält, ist nicht bekannt.

Zigaretten (Erwachsene) & Zigaretten (Jugendliche). Unter der Schröder-Regierung wurden 2002 diese Untersuchungsergebnisse maßgeblich als Begründung für die deutliche Tabaksteuererhöhung zur Finanzierung der Anti-Terror Gesetzgebung herangezogen. Man unterstellte einen „dreifachen Nutzen“. Eine deutliche Steuererhöhung führt bei den erwachsenen Rauchern aufgrund der Abhängigkeit nur zu einer geringen Mengenreaktion, darauf ließ die geringe Preiselastizität von $-0,7$ schließen. Infolgedessen versprach man sich Steuermehreinnahmen. Parallel dazu sollten Jugendliche durch einen hohen „Einstiegspreis“ vom Tabakkonsum und dem Erwerb der Sucht abgehalten werden. Die höhere Preiselastizität der Jugendlichen von $-1,2$ wird auf das geringere Einkommen zurückgeführt. Schließlich würden Steuermehreinnahmen in einem volkswirtschaftlichen so belastenden Markt helfen, die sozialen Kosten zu erwirtschaften.²⁴ Allerdings hat es keine eigene empirische Untersuchung dazu gegeben. Die empirischen Ergebnisse aus den USA waren nur bedingt auf den deutschen Markt übertragbar. Infolge des Schengen-Abkommens und der Freizügigkeit in der EU wichen die Verbraucher rasch auf preiswertere, aber ebenfalls versteuerte ausländische Zigaretten aus. Ferner blieben die verhaltenslenkenden Eingriffe seit 2007 (Nichtraucherschutzgesetze, Alterskontrolle an Automaten) unberücksichtigt. Steuereinnahmen und im Inland gekaufte Absatzmenge gingen deutlich zurück.²⁵

Casinoautomaten. Nun taucht in der Tabelle erstmals ein Glücksspiel in der „Rangfolge“ der Preiselastizitäten der Nachfrage auf. Erneut stammt die empirische Forschung aus den USA, hier die Preiselastizität des Automatenspiels. Der Autor kommt mit $-0,9$ zu einem Ergebnis von nahe 1 (Betrag), dem „Optimum“ für Monopole. Erklärbar wird dies durch den hohen „Ressortanteil“ der amerikanischen Spielbanken, die nur in Indianerreservaten und Glückspielmekkas wie Las Vegas oder Atlantic City zulässig sind. Die zusätzlichen Transaktionskosten der Reise und des Aufenthalts machen die direkte Nachfrage relativ preisunelastisch. Ist man erst einmal da, spielt man auch.

²⁴ Adams, M. (2010), Schriftliche Stellungnahme: Öffentliche Anhörung zu dem „Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung von Verbrauchsteuergesetzen“ – BT-Drucksache 17/3025 – und dem Antrag zur Änderung des Tabaksteuergesetzes

²⁵ Bräuninger, M.; Schulze, S. (2010), Überprüfung der Methodik zur Schätzung der nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten, HWWI Policy Paper 1-17, Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut (HWWI), ISSN 1862-4960

Lotterie (Massachusetts, Kentucky, Ohio). Amerikanische Lotterien folgen dichtauf mit einer etwas höheren Preiselastizität als europäische Lotterien, wie das englische Lotto. Grundsätzlich sind Preiselastizitäten bei Lotterien schwer messbar, weil der „Preis“ (die Ausschüttungsquote) teilweise über Jahrzehnte konstant bleibt. Man behilft sich mit einer Beobachtung der Jackpotohöhe und der zu dieser Jackpotohöhe abgesetzten Tippreihen. Stehen jedoch mehrere Bundesstaaten mit ihrem Lottoangebot in direkter Konkurrenz zueinander (Oligopol statt Monopol), nehmen die Verbraucher auch gerne einmal das Lotto des Nachbarstaates in Anspruch. Dies erhöht die Preiselastizität.

Lotterie (National Lottery, Großbritannien). Die Autoren Forrest, Gulley und Simmons kommen in ihrer Untersuchung der englischen Camelot-Gruppe, als Veranstalter des englischen Lottos „6aus49“, zu einer Preiselastizität von -1,03. Aus fiskalischer Sicht ist damit „alles richtig gemacht“. Es dürfte bei dieser Elastizität ein Maximum an Steuereinnahmen erreicht sein. Die Abzüge von 50% der Spieleinsätze, der Steueranteil von gut 40 % zuzüglich Bearbeitungsgebühren, entsprechen weitgehend dem deutschen Angebot.

Drogen (Kokain). Dieses Ergebnis ist überraschend, weil gerade die Nachfrage nach Drogen gemeinhin als unelastisch angenommen wird. Eine Preiselastizität bei Kokain von -1,18 zumindest langfristig, kann als hoch und damit „elastisch“ bewertet werden. Die Autoren haben aber hier möglicherweise nicht genügend die Breite der Definition eines Gutes berücksichtigt. Je enger ein Gut abgegrenzt wird, desto eher ist auch eine Substitutionsmöglichkeit zu finden. Vermutlich würde die Elastizität geringer sein, wenn man Kokain, Cannabis und Heroin zu einem Produkt „illegale Drogen“ zusammengefasst hätte.

Wetten (im Wettbüro). Das Wetten im Wettbüro weist in England empirisch eine moderate Preiselastizität von etwa -1,25 (bzw. 1,25 absolut) auf. Die Autoren der Studie gehen in einer späteren Kommentierung ihrer Untersuchung aus dem Jahre 2001 davon aus, dass die Elastizität durch das Aufkommen des Internets gestiegen sein dürfte.²⁶ Erklärbar wird dies durch eine relativ hohe Angebotsdichte von etwa 8000 Wettbüros in England sowie der weiten Verbreitung des Wettens in der Bevölkerung. Die derzeitige Angebotsverteilung auf etwa 3000 private Annahmestellen in Deutschland ist sicherlich geringer, aber ausreichend, um ebenfalls eine Substitutionsmöglichkeit unter den Anbietern zu haben. Auch kann die Verbreitung der Sportwetten in der Bevölkerung mit 5-6 Millionen Nachfragern bereits jetzt als durchaus hoch angesehen werden. Die Verbreitung wird eher noch steigen, insbesondere unter konservativeren Zielgruppen, wenn es zu einer Zulassung käme. Damit dürfte eine zentrale Annahme des Lottoblocks, die Nachfrage nach Sportwetten sei relativ unelastisch, zumindest in Deutschland als sehr unwahrscheinlich, wenn nicht sogar als widerlegt angesehen werden können.

²⁶ Paton, D; Siegel, D S; Williams-Vaughan, L. (2002); The demand for gambling: a review, S. 255, in : Williams-Vaughan, L. (2003), The economics of gambling, Routledge, New York

Pferdewetten (Rennbahn). Die in dieser Untersuchung ermittelten Preiselastizitäten liegen bestimmte Annahmen zugrunde, die die generelle „elastische“ Höhe der Preiselastizität von 3,0 anzweifeln lassen. Die Preiselastizität des Wettens auf Rennbahnen wird maßgeblich von den unterschiedlichen Wettquoten von Rennen zu Rennen bestimmt. Wird einem Favoriten in einem Rennen aufgrund einer relativ hohen Quote, ein „Kaufsignal“ zugeordnet, wird mehr gewettet, als wenn die Quote unattraktiv erscheint. Der Konsum wird dann auf ein späteres Rennen aufgeschoben. Gleichwohl kann auch hier nicht von einer unelastischen Nachfrage gesprochen werden.

Bier (alle Konsumenten). Siehe vorstehende Erläuterung zu Bier (Alkoholiker).

Soft Drinks (Coca Cola). Für Ökonomen nicht überraschend ist die Nachfrage nach Softdrinks – hier gemessen an der Preis- und Sonderangebotspolitik von Coca Cola – sehr elastisch. Soft Drinks in Form koffeinhaltiger Limonaden, sind sehr homogen und deswegen bei Preisänderungen gut substituierbar. Aus diesem Grund wird bei solchen Produkten, ähnlich wie bei Gütern des täglichen Bedarfs, sehr intensiv geworben, um dem Verbraucher eine besondere Bedürfnisbefriedigung zu suggerieren. Dadurch will man die Nachfrage nach diesem Produkt „unelastisch“ machen. In den USA dürfte darüber hinaus der starke Wettbewerb zwischen Pepsi Cola und Coca Cola für die hohe Preiselastizität verantwortlich sein. Vermutlich ist die Preiselastizität für Coca Cola in Deutschland geringer, aber keineswegs unelastisch.

2.3.2. Der Markt für Sportwetten in Deutschland: Marktbeschreibung anhand empirischer Evidenz

Die vorstehende Auswertung der Preiselastizitäten ausgewählter Güter und Dienstleistungen hat zum einen gezeigt, dass empirische Untersuchungsergebnisse aus anderen Staaten – insbesondere den USA - zwar nicht einfach auf Deutschland übertragen werden können, aber wichtige analytische Anhaltspunkte bieten. Durch den sehr großen relativ abgeschotteten nationalen Markt der USA sind die Substitutionsmöglichkeiten der Verbraucher dort oftmals sogar geringer als in Europa.

Auch dürfte die Vielzahl der Wettanbieter in Europa für einen hohen Wettbewerbsdruck bei Sportwetten sorgen. Infolgedessen wird im Weiteren angenommen, dass die in England ermittelte Preiselastizität der Nachfrage von -1,25 sich in Deutschland zumindest bestätigen dürfte, wenn sie nicht sogar weitaus größer ist. Dies spricht zumindest auf dem Online-Wettmarkt nur für eine geringe Möglichkeit, Steuern auf den Wettnehmer durch eine Preiserhöhung abzuwälzen. Aufgrund der ausgeprägten Substitutionsmöglichkeit des Verbrauchers gilt: der nächste Anbieter ist nur einen Mausklick entfernt.

Eine begrenzte Möglichkeit zu einer gewissen Abwälzung von Steuern dürfte für den herkömmlichen terrestrischen Vertrieb bestehen. Hier dürfte ein lokaler Anbieter mit einem gu-

ten Ruf und einer hochwertigen Ausstattung seiner Wettbüros in der Lage sein, eine geringe Preiserhöhung durchzusetzen.

Anhand der Abbildung 5 werden diese ersten Überlegungen ausführlich analysiert und begründet. Bei einem beliebigen Fußballspiel der 1. Bundesliga in Deutschland wurden die Wettquoten bekannter Wettanbieter ausgewertet und mit dem Weltmarktdurchschnitt verglichen. Der Quotenschlüssel im Durchschnitt von etwa 350 Buchmachern, die sowohl rein terrestrisch wie auch nur Online oder aber auch in beiden Vertriebsformen ihre Wetten anbieten, beträgt aktuell im Frühjahr 2011 etwa 109,2 Prozentpunkte. Das bedeutet, dass ein Wettnehmer, der proportional zu den Wettquoten gewichtet, auf alle 3 Ergebnismöglichkeiten (Sieg, Unentschieden, Niederlage) setzen würde, 109,20 Euro einsetzen müsste, um sicher 100 Euro zu gewinnen. Daraus resultiert als Kehrwert eine Ausschüttungsquote von 0,915 bzw. 91,5% im Durchschnitt aller Wettanbieter.

Abb. 5: „Internationaler Preiszusammenhang“ von Wettquoten

Preisdifferenzierung der Wettquoten (Odds) beim Spiel Freiburg – Werder Bremen am 6.3.2011								
Anbieter (Markt)	1	X	2	Quoten- schlüssel	A.Quote (Single)	Δ Diff. (Single)	A.Quote (3er)	Δ Diff. (3er)
Bwin (GIB)	2,50	3,45	2,55	108	0,926	1,2%	0,794	-13%
Bwin (I)	2,50	3,50	2,55	107	0,935	2,2%	0,817	-11%
Bwin (F)	2,35	3,25	2,40	115	0,870	-4,9%	0,659	-28%
Digibet (D)	2,50	3,40	2,80	105	0,952	4,0%	0,863	-6%
Tipico (D)	2,55	3,50	2,70	105	0,952	4,0%	0,863	-6%
ODDSET (D)	2,30	2,80	2,40	121	0,826	-9,7%	0,564	-38%
Paddy Power (UK)	2,40	3,40	2,70	108	0,926	1,2%	0,794	-13%
Marktdurchschnitt *	2,45	3,25	2,66	109,2	0,915	-	-	-

Quelle: Sportradar AG, Zuziwil, *350 Buchmacher

Es wird deutlich, dass aufgrund des „internationalen Preiszusammenhangs“ der Wettquoten, Preisdifferenzierungen nur in relativ geringem Umfang möglich sind. Das lässt sich an den geringen Unterschieden der Quotenschlüssel ablesen, die - von Oddset abgesehen - nur etwa 4% bis 5% um den internationalen Durchschnitt schwanken. Etwas unter dem Durchschnitt des Marktes rangieren bekannte Online-Anbieter wie Paddy Power oder Bwin (Gibraltar) mit einem Quotenschlüssel von 108 Prozent. Paddy Power mit Sitz in Großbritannien, unterliegt einer Bruttoertragsbesteuerung von 15% des Rohertrages. Bwin (Gibraltar) unterliegt in Gibraltar einer Einsatzbesteuerung von 0,5%.

Es wird am Beispiel von Bwin aber auch deutlich, dass unter bestimmten Bedingungen in nationalen Märkten versucht wird, die Quoten zu differenzieren, wenn es die dortigen Rahmenbedingungen notwendig erscheinen lassen. So wird in Italien, mit einer Besteuerung von etwa 3 % der Wetteinsätze, sogar ein noch etwas geringerer Quotenschlüssel angeboten, das spricht für einen intensiven nationalen Wettbewerb. In Frankreich hingegen, werden die hohen Wettsteuern von 7,5 % der Wetteinsätze vollständig an den Kunden weitergegeben, was sich im Schlüssel von 115 niederschlägt. Erklärbar wird dies dadurch, dass in Frankreich

Sportwetten nur Online angeboten werden dürfen. Im Online Markt ist jedoch beobachtbar, dass hier sehr viele Einzelwetten ohne Kombinationspflicht nachgefragt werden. Würde der Anbieter die Steuer nicht überwälzen, würde zumindest bei Einzelspielen der Anbieter dauerhaft eine negative Rendite erzielen.²⁷

Im terrestrischen Vertrieb in Deutschland sieht die Marktsituation etwas anders aus. Hier werden die Quotenschlüssel gegenüber dem Marktdurchschnitt sogar noch um 4 % unterboten. Im herkömmlichen Vertrieb werden allerdings deutlich mehr Kombinationswetten - auch aufgrund der teilweise bestehenden Kombinationspflichten - von den Konsumenten (Wettnehmern) gesetzt. Bei der Kumulation der Wettereignisse werden so höhere Bruttospielerträge für den Wettanbieter erzielbar. Dies kann am Beispiel von Tipico und Digibet, mit einem primären Quotenschlüssel von jeweils 105 Prozent gezeigt werden. Bei einer 3er Kombinationswette sinkt die Ausschüttung trotz des hohen Primärschlüssels auf 86,3%. Diese Zusammenhänge haben Auswirkungen auf eine künftige Besteuerung der Sportwetten.

2.3.3. Nach einer Steuererhöhung: Preiselastische Nachfrage, unelastisches Angebot für Sportwetten

Das Marktdiagramm der Abbildung 6 erläutert die Zusammenschau der gefundenen empirischen ökonomischen Zusammenhänge. Es wird hier allgemein die Wirkung einer „Steuererhöhung“ analysiert, die beispielsweise aufgrund einer Einführung eines neuen Steuertatbestandes, wie einer Lenkungsabgabe auf den Vertrieb von Sportwetten, erhoben wird oder aber durch eine Erhöhung einer bestehenden Steuer.

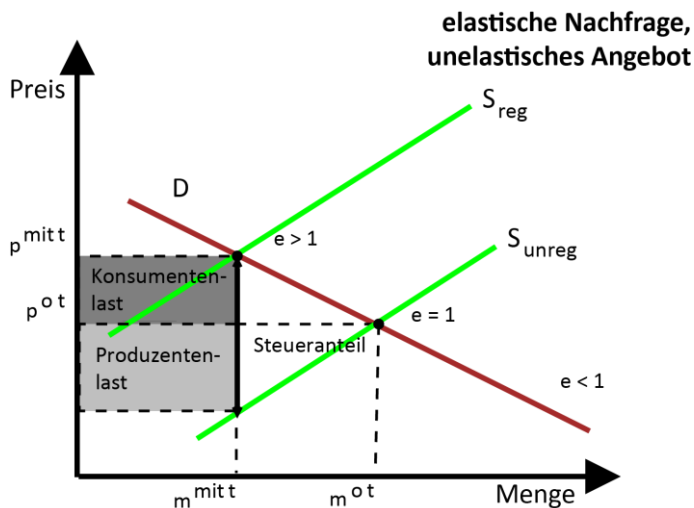
- Die Preiselastizität der Nachfrage bei Sportwetten ist größer als -1 , vermutlich eher bei $-1,25$ oder höher; das heißt bei einer Preiserhöhung um 10 % geht die Nachfrage um mindestens 12,5% zurück; im gleichen Verhältnis auch der Bruttospielertrag.
- Durch eine Steuererhöhung auf einem regulierten Marktes ergibt sich für die Anbieter ein Dilemma. Wälzen sie die Steuer komplett auf den Spieler ab, laufen Sie Gefahr dass die Verbraucher auf Substitute ausweichen oder die Nachfrage teilweise einstellen. Tragen Sie die Steuerlast jedoch allein, kann dies zu Lasten der Rentabilität gehen. Auch wissen die Anbieter nicht, wie die Konkurrenz im Wettbewerb reagiert.

Da die Wettanbieter nicht beliebig ihre Kapazitäten zurückfahren können (bspw. durch Schließung von Wettbüros), wird in der Praxis eine Steuererhöhung zum Teil durch die in ihrem Angebot relativ unelastischen Wettanbieter getragen werden und nur zum geringeren Teil auf den Spieler überwältzt werden. Gleichwohl geht das Angebot zurück, was durch die Linksverschiebung der Angebotskurve von S_{unreg} nach S_{reg} zum Ausdruck kommt. Die Senkrechte zwischen dem Schnittpunkt von D mit S_{reg} und dem Schnittpunkt von D mit S_{unreg} ist der Steueranteil am Preis. Graphisch wird der Anteil der Produzenten an der Steuerlast durch

²⁷ Aufgrund der relativ preiselastischen Nachfrage ist zu erwarten, dass ein Großteil der französischen Wettkunden deshalb weiterhin auf dem Portal *bwin* (GIB) wettet. Dort ist die Auswahl auch größer.

das hellgrau markierte Viereck dargestellt. Der Anteil der Konsumenten an der Steuerlast ist dunkelgrau markiert.

Abb. 6: Auswirkungen einer Preiserhöhung durch Steuern



Der Sportwettmarkt, mit einer relativ hohen Preiselastizität der Nachfrage, lässt sich insgesamt also eher wie das Marktmodell der privaten Wettanbieter beschreiben. Die Vorstellungen der Monopolbefürworter passen eher zum traditionellen Lotteriemarkt. Hier sind die dazu notwendigen geringen Preiselastizitäten der Nachfrage von etwa -1 auch empirisch nachweisbar.

Beide Vertriebsformen des Sportwettmarktes, terrestrisch und Online können als komplementäre Vertriebsformen wirken, nämlich dann, wenn beide zugelassen und gleich besteuert würden. Beide Vertriebsformen können aber auch Substitute bilden, nämlich dann, wenn nur eine Vertriebsform zugelassen würde und/oder beide unterschiedlich besteuert würden.

3. Modellrechnung und Ergebnisse

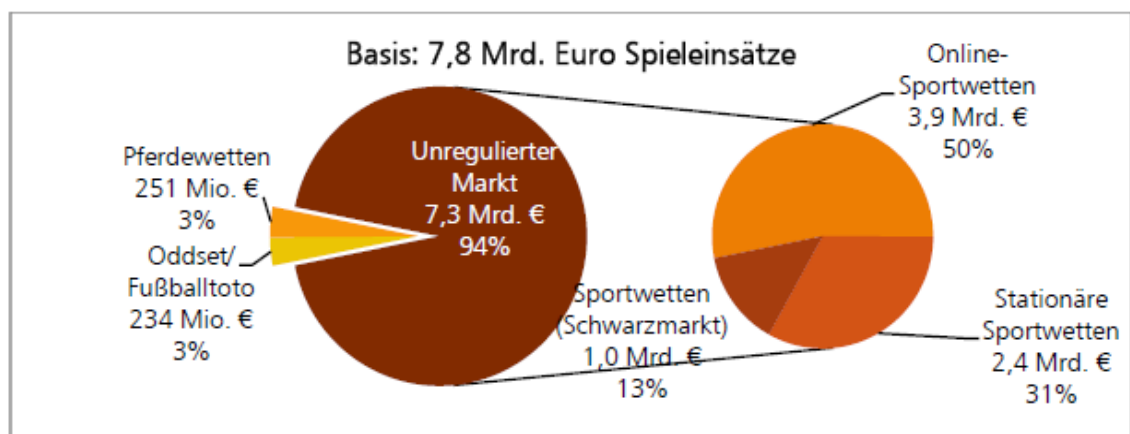
3.1. Aufkommen und Verwendung des Bruttospielertrages in der Praxis

Das Marktaufkommen für Sportwetten in Deutschland wird unterschiedlich geschätzt. Oftmals wird das terrestrische Aufkommen nicht vom Online Wettmarkt unterschieden. Die Goldmedia Studie von 2010 macht diese wichtigen Unterschiede bei den beiden Vertriebsformen deutlich. Für die weitere Analyse sollen die Ergebnisse dieser Studie Verwendung finden.²⁸ Der gesamte Sportwettenmarkt in Deutschland hat einschließlich der ODDSET-Sportwette und des Sport-Totos sowie der Pferderennwetten demnach ein Einsatzvolumen von etwa 7,8 Mrd. Euro. Richtigerweise muss jedoch bei Modellrechnungen auf den Bruttospielertrag abgestellt werden, da nur die Nettoeinnahmen den Wettanbietern zur Bestreitung von Kosten und Steuern zur Verfügung stehen.²⁹ Während der Online-Wettmarkt von allen Wetteinsätzen nur etwa 8 % Bruttospielertrag (BSE) erwirtschaftet, sind es terrestrisch doch deutlich höhere 19,5% Bruttospielertrag (BSE). Wie vorstehend beschrieben, liegt dies in erster Linie am höheren Anteil der Einzelwetten im Onlinemarkt.

²⁸Schmid, M.; Börsen, S. (2010) Glücksspielmarkt Deutschland 2015, Situation des Glücksspielmarktes in Deutschland, Key Facts zur Studie, Goldmedia GmbH, Berlin, S. 2f.

²⁹ Albers, N. (1993), Ökonomie des Glücksspielmarktes in der Bundesrepublik Deutschland, Duncker&Humblot, Berlin, S. 133 ff

Abb. 7: Spieleinsätze im Deutschen Wettmarkt 2010 nach Segmenten³⁰



Quelle: Goldmedia

Spieleinsätze und Bruttospielertrag im Deutschen Wettmarkt 2010

Segment	Spieleinsätze in Mill. €	Bruttospielertrag in Mill. €	BSE in %-Punkten vom Spieleinsatz
Sportwetten online	3.900	312	8
Sportwetten terrestrisch	3.400	663	19,5
Pferdesportwetten	251	62,5	25
Oddset	172	68,8	40

Quelle: Goldmedia 2010, eigene Berechnungen

Insgesamt ergeben sich die vorstehenden Marktverhältnisse gemäß Abbildung 7. Davon ausgehend soll in verschiedenen Modellrechnungen die Auswirkungen einer Besteuerung unter verschiedenen Annahmen diskutiert werden.

Bevor jedoch die Auswirkung einer Preiserhöhung auf die Nachfrage bei gegebenen Nachfrageelastizitäten diskutiert werden kann, sind Annahmen über die Tragfähigkeit der Steuer durch die Wettanbieter zu treffen. Denn nur der Steueranteil, der auf den Konsumenten überwältigt wird, wirkt sich für diesen preiserhöhend aus und hat Einfluss auf seine Nachfrage. Aus der Praxis sind in etwa folgende Anteile bei der Verwendung des terrestrischen Bruttospielertrages anzutreffen:

³⁰ Schmid, M.; Börnsen, S. (2010), ebenda, S. 8

Abb. 8: Verwendung des BSE und mögliche Steuertraglast des Veranstalters

Verwendung der Spieleinsätze - terrestrisch <i>stationäre Vermittlung aktuell</i>			<i>Traglast einer Wettsteuer durch Produktivitätsgewinn</i>		
	%- Punkte	in % BSE #		%-Punkte	in % BSE #
Gewinnausschüttung	80,5	#	Gewinnausschüttung	80,5	#
Gewinn Veranstalter	1,7	9%	Gewinn Veranstalter	2,2	11%
Risikomarge Veranstalter	1,0	5%	Risikomarge Veranstalter	0,0	0%
operative Kosten Veranstalter	2,0	10%	operative Kosten Veranstalter	2,0	10%
Wettsteuer Veranstalter	0,5	3%	Traglast Wettsteuer Veranstalter	2,5	13%
Umsatzsteuer Provision ³¹	2,3	12%	Umsatzsteuer Kosten ³²	2,0	10%
Gewinn Vertrieb	2,5	13%	Gewinn Vertrieb	0,0	0%
Kosten Vertrieb	9,5	49%	Kosten Vertrieb	10,75	55%
Summe	100,0	100%	Summe	100,0	100%

Quelle: Eigene Berechnungen

Die linke Tabellenhälfte erläutert die Verwendung des Bruttospielertrages, aufgrund der aktuellen Situation der terrestrischen Wettvermittlung an einen Wettanbieter im Ausland. Demnach wird der Bruttospielertrag von 19,5 Prozentpunkten zwischen Vermittler und Wettanbieter etwa im Verhältnis 75:25 aufgeteilt. Der Vermittler erhält etwa 14,4 % Vermittlungsprovision brutto einschließlich der Umsatzsteuer. Der Vermittler hat dafür alle Kosten des Vertriebs (Mieten, Energie, Löhne, Geschäfts-Ausstattung, Lizenzzahlungen) zu tragen, sowie die darauf anfallende Vorsteuer.

Der Wettanbieter wiederum hat selbst nur die direkten operativen Kosten für die Unterhaltung des Rechenzentrums, die Buchmachertätigkeit sowie gewisse Vorkosten (z. B. Sportdaten) zu tragen, die hier mit 2 % vom Umsatz angenommen werden. Eine angenommene Wettsteuer von 0,5 % ist am Sitz des Veranstalters zu entrichten. Allerdings muss er als Veranstalter auch eine Risikoprämie einpreisen, da er einen Forderungsausfall bei seinem Kunden (Vermittler) befürchten muss, weil er Zahlungsmoral und Bonität nicht kennt. Diese Factoringkosten wurden hier mit 1,0 % vom Wetteinsatz angenommen. Der kalkulatorische Gewinn beträgt demnach beim Wettveranstalter 1,7 % vom Wetteinsatz und beim Vermittler der Wette 2,5%.

Die rechte Hälfte der Tabelle beschreibt exemplarisch die Auswirkungen der wachsenden Rechtssicherheit durch eine gesetzliche Regulierung der Sportwettenvermittlung. Durch eine Regulierung des deutschen Wettmarktes entfällt primär die Notwendigkeit, ausschließlich mit Franchisenehmern die Wettvermittlung zu betreiben. Die Wettveranstalter können entweder direkt selbst die Vermittlungstätigkeit aufnehmen oder aber die Partner wesentlich sorgfältiger prüfen. Dies senkt die Betriebsgebühren für das Inkasso. Falls die Vertriebsstufe des Wettvermittlers entfällt, erhöht dies voraussichtlich die Vertriebskosten von 9,5 % auf

³¹ Die Vermittlung der Wettumsätze in das Ausland erlaubt den Vorsteuerabzug auf Vorkosten, da der Vermittler eine umsatzsteuerpflichtige Provision empfängt

³² Gemäß § 4 Nr. 9b UstG ist die Veranstaltung von Wetten von der Umsatzsteuer befreit, um eine Doppelbesteuerung mit allgemeiner und besonderer Verkehrsteuer zu vermeiden. Dies führt zum Problem der „unechten“ Umsatzsteuerbefreiung, weil zugleich damit die Berechtigung zum Vorsteuerabzug entfällt.

10,75 %, weil vermutlich die Personalkosten steigen. Aber der Gewinnanteil des Vermittlers kann eingespart werden. Ebenfalls ist es realistisch anzunehmen, dass der Veranstalter nun auch einen höheren kalkulatorischen Gewinn fordern wird, wenn er selbst den Vertrieb übernimmt.

Im Ergebnis führt eine Regulierung der Sportwetten durch wachsenden Rechtssicherheit sowie Personal- und Sacheinsparungen, zu einem deutlichen Produktivitätsgewinn. Es kann daher angenommen werden, dass (terrestrisch) etwa 2,5 % des Wetteinsatzes oder 13 % des BSE als Steueranteil vom Produzenten getragen werden kann, ohne diese Steuer in Form einer „Preiserhöhung“ an den Wettkunden weitergeben zu müssen.

3.2. Vergleichende Analyse: Gestaltungsspielraum einer Sportwettsteuer und Auswirkungen unter Berücksichtigung der Preiselastizität der Nachfrage

Von den beiden „Lagern“ Monopolbefürworter und Liberalisierungsbefürworter wird der deutsche Sportwettenmarkt in erster Linie aus institutionellem Blickwinkel betrachtet. In diesem Beitrag sollen nun - nach Abschluss aller relevanten Vorüberlegungen und deren Diskussion - Modellrechnungen zum Sportwettenmarkt angestellt werden, um die qualitativen Auswirkungen einer Besteuerung zu ermitteln und zu interpretieren. Dieser Abschnitt bietet einen erheblichen Erkenntnisfortschritt gegenüber dem bisherigen Stand der Diskussion, da nun erstmals auch Nachfragereaktionen berücksichtigt werden können. Die qualitativen Ergebnisse können erstmals auch den Lenkungseffekt einer Steuer oder Abgabe auf Sportwetten verdeutlichen und abzuschätzen helfen. Es sei an dieser Stelle nochmals betont, dass eine exakte Quantifizierung ohne statistische Erhebung oder empirische Feldforschung nicht möglich ist.

3.2.1. Sonderabgabe von 20 % auf den Bruttospielertrag (BSE) nach dem Vorschlag der Landesregierung Schleswig-Holstein

Das Land Schleswig-Holstein hat bislang als einziges Bundesland einen ausformulierten Gesetzentwurf in die Diskussion um die Neuordnung des Sportwettenmarktes eingebracht. Der als „Alternativentwurf“ zum bestehenden Glücksspielstaatsvertrag bezeichnete Gesetzentwurf sieht in § 41 eine Abgabe auf den Bruttospielertrag von 20 % beim Vertrieb der Wette vor.³³ Rechtlich handelt sich dabei um eine Sonderabgabe.

Die zu erwartenden Steuermehreinnahmen aus dieser Sonderabgabe können zunächst „stumpf“ anhand der Goldmedia-Prognose wie folgt gerechnet werden:

³³ § 41 Abgabensatz, Bemessungsgrundlage

(1) Der Abgabensatz beträgt 20 von Hundert der Bemessungsgrundlage.

(2) Bemessungsgrundlage ist der Rohertrag aus den angebotenen und durchgeführten Glücksspielen. Als Rohertrag gilt der Betrag, um den die Summe aller Spieleinsätze die Summe aller ausgezahlten Spielgewinne übersteigt. Vgl. <http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl17/drucks/1100/drucksache-17-1100.pdf> (Zugriff am 19. März 2011)

Der Bruttospielertrag im Online Wettmarkt von 312 Millionen Euro, zuzüglich des Bruttospielertrages stationär von etwa 663 Millionen Euro, ergeben insgesamt 975 Millionen Euro. Die Steuereinnahmen würden somit 195 Mill. Euro betragen.

Diese Rechnung ist aber nicht genau genug, weil sie nicht die zumindest teilweise Überwälzung der Steuer auf den Konsumenten (Wettnehmer) und die Angebotsreduzierung aufgrund der Verteuerung der Dienstleistungserbringung berücksichtigen.

- Es wird die in Abschnitt 1.3.1 hergeleitete empirische Preiselastizität der Nachfrage von -1,25 (1,25 betragsmäßig) für Sportwetten auch in Deutschland unterstellt. Das heißt, eine Preiserhöhung um 10 % führt zu einem Nachfragerückgang von 12,5 %.
- Ferner wird - wie in Abschnitt 1.3.2 ausgeführt - angenommen, dass der Steuerbetrag von 20 % des Bruttospielertrages bzw. 1,6 % des Wetteinsatzes von einem Online-Wettanbieter vollständig ohne Überwälzung auf den Spieler getragen werden würde. Diese Annahme ergibt sich aufgrund der Beobachtung der tatsächlich praktizierten Quotenschlüssel, die - trotz unterschiedlicher Besteuerung in verschiedenen Märkten - weitgehend homogen bleiben. Erst wenn der Steuersatz einen Grenzwert von mehr als etwa 2 bis 3 Prozent im Verhältnis zum Einsatz übersteigt, ist eine Anpassungsreaktion des Anbieters notwendig.
- Durch eine Besteuerung des Bruttospielertrages von 20 % würde im terrestrischen Wettmarkt dieser Grenzwert überschritten. Auf den Wetteinsatz gerechnet, ergibt sich demnach ein Steuersatz von 3,9 %. In Folge dessen muss der Wettanbieter, durch eine geringe Erhöhung des BSE (Verschlechterung des Quotenschlüssels), die Steuer anteilig zu etwa 1,9 % des Wetteinsatzes auf den Wettnehmer überwälzen, wenn er etwa 2,5 % (einschließlich der Wettsteuer von 0,5% in Malta oder Gibraltar) selbst tragen kann.

Die Nachfragereaktion auf die Steuer wird im nachfolgenden Diagramm ermittelt.

Abb. 9a:

Nachfragereaktion einer Bruttospielertragsbesteuerung von 20 % („Modell Schleswig-Holstein“)					
Sportwetten online			Sportwetten terrestrisch		
	Preis (BSE)	Nettomarkt in €		Preis (BSE)	Nettomarkt in €
vorher	8	312 Mill	vorher	19,5	663,00 Mill
nachher	8	312 Mill	nachher	21,4	582,25 Mill
Änderung absolut	+ - 0 Punkte	+ - 0 Mill	Änderung absolut	+ 1,9 Punkte	-80,75 Mill
Änderung in Prozent	0 %	0 %	Änderung in Prozent	+10%	-12,5%
$PED_{dir} = \left \frac{0}{0} \right = 0$			$PED_{dir} = \left \frac{12,5}{10} \right = 1,25$		

Es ist erkennbar, dass dieses Steuermodell auf den Online-Wettmarkt keine negativen Auswirkungen haben wird. Unter der c.p. Annahme der Ökonomen, bleibt die Nachfrage in vollem Umfang erhalten und kann der Besteuerung unterworfen werden. Da das Produkt für den Konsumenten (Wettnehmer) nicht teurer wird, ist mit einer Ausweichreaktion auf andere Märkte oder Anbieter nicht zu rechnen.

Anders jedoch der stationäre private Wettmarkt. Hier bewirkt die teilweise Überwälzung der Steuer einen Nachfragerückgang um 12,5 %. Dies verringert das BSE um 80,75 Mill. Euro auf 582,25 Mill. Euro. Die Verbraucher werden in diesem Umfang entsprechend mehr bei Online-Anbietern nachfragen oder entsprechend weniger Wetten, weil die Quoten unattraktiver geworden sind. Der Lenkungseffekt besteht aus einem Nachfragerückgang in Höhe von 414 Mill. €, der terrestrisch nicht mehr zur Verfügung steht.

Durch die Regulierung der Sportwetten entstehen dann insgesamt, um die Nachfrageanpassung bereinigte, Steuermehreinnahmen von 178,85 Mill. Euro.

Abb. 9b: Zusammenfassung Modellrechnung „Schleswig-Holstein“

	Sportwetten online	Sportwetten terrestrisch
BSE „neu“	312,00 Mill. €	582,25 Mill. €
"Lenkungseffekt" der Nachfrage	0	-414 Mill. €
Spieleinsätze nach Steuererhöhung	3900 Mill. €	2986 Mill. €
Steuereinnahmen	62,4 Mill. €	116,45 Mill. €

Rechnet man die der Höhe nach unverändert bestehenden ODDSET Einnahmen der Länder hinzu, ergibt sich eine Verbesserung der Einnahmensituation der Länderhaushalte von deutlich über 200 Mill. Euro.

3.2.2. Einführung einer direkten Verkehrsteuer von 4 % auf den Wetteinsatz

Eine Alternative zu einer Besteuerung des Bruttospielertrags ist grundsätzlich die Besteuerung des Wetteinsatzes. In der Rechtsordnung der Bundesrepublik würde eine Besteuerung des Wetteinsatzes mit der Umsatzsteuer als der allgemeinen Verkehrsteuer oder der Rennwettsteuer bzw. der Lotteriesteuer als den besonderen Verkehrssteuern kollidieren.

Zum Zwecke der Analyse soll eine gesetzliche Abänderung der Rennwettsteuer zu einer allgemeinen Wettsteuer, sowie eine Senkung des Steuertarifes von 16 ⅔ % auf 4 % des Wetteinsatzes angenommen werden. Parallel dazu müsste der Gesetzgeber die Besteuerung der Oddset-Wetten gemäß § 17 des Rennwett- und Lotterieggesetzes, ebenso der allgemeinen Buchmachersteuer gemäß § 11 „für Wetten zu festen Odds“ (festen Gewinnquoten) zuordnen, genau wie die sonstigen Sport- und Rennwetten zu festen Odds.

Eine solche Änderung des Rennwett- und Lotteriegesetzes wäre sachgerecht. Der Gleichheitssatz nach Art. 3 I GG erfordert keine generelle Gleichmäßigkeit der Besteuerung, sondern Gleichheit im Belastungserfolg (wesentlich Gleiches gleich, wesentlich Ungleiches ungleich behandeln als der „neuen Formel“ des BVerfG seit 1980). Das bedeutet insoweit, dass alle Wetten anders besteuert werden können und auch müssten als Lotterien, die wesentlich ertragsstärker und zudem (auch weiterhin) im Monopol veranstaltet werden. Der Gleichheitssatz erfordert jedoch eine Gleichbehandlung der Wetten zu festen Gewinnquoten.

Eine Differenzierung kann jedoch hinsichtlich der sogenannten „Totalisatorwetten“ getroffen werden. Totalisatorwetten auf den Rennbahnen sind genau wie die Sportotowetten (11er-Wette, 6aus45) Poolwetten, bei denen der Veranstalter ohne inhärentes Wettisiko einen festen Anteil von allen Wetteinsätzen (dem Pool) als „Totoabzug“ für sich, bzw. für bestimmte Zwecke verwenden darf. Diese Veranstaltungsform steht den Lotterien näher als den Wetten zu festen Gewinnquoten.

Ausgehend von der Goldmedia-Prognose des Marktaufkommens, ergeben sich aufgrund der Einführung einer solchen Wettsteuer folgende Anpassungsreaktionen:

- Die Preiselastizität der Nachfrage beträgt unverändert – 1,25 (Betrag 1,25)
- Der terrestrische Vertrieb unterliegt bei einer Besteuerung des Wetteinsatzes in der Höhe von vier Prozent im Vergleich zum „Schleswig-Holstein-Modell“ praktisch keiner Änderung in der Belastungswirkung.
- Der Online Wettmarkt ist von einer direkten Verkehrsteuer nun deutlich betroffen. Wie im vorherigen Abschnitt erläutert, kann die Steuer nicht vollständig vom Produzenten (Wettanbieter) getragen werden, da der Bruttospielertrag dafür nicht ausreicht. Die Steuer muss teilweise auf den Konsumenten (Wettnehmer) überwält werden. Annahmegemäß können die Wettanbieter wie im vorhergehenden Modell etwa 1,6 % der Wettsteuer selbst tragen; die Differenz zum Steuertarif von 4 % - also 2,4% - muss durch eine Erhöhung des Quotenschlüssels (Verringerung der Gewinnausschüttung) auf den Wettnehmer überwälzt werden.
- Der staatliche Anbieter Oddset profitiert auch von der - sich für ihn steuersenkend auswirkenden - Wettsteuer von 4 %. Annahmegemäß kann er nun seinen Quotenschlüssel von derzeit 121 auf etwa 106 bis 108 absenken, um eine konkurrenzfähige Bruttomarge von 21,4 % der Wetteinsätze zu erzielen, wie der sonstige terrestrische Vertrieb auch.

Die Nachfragereaktion auf die Steuer wird im nachfolgenden Diagramm ermittelt.

Abb. 10a:

Nachfragereaktion einer Verkehrsteuer auf Wetteinsätze von 4 % („Modell Belastungsgleichheit“)								
Sportwetten online			Sportwetten terrestrisch			Oddset Sportwette		
	Preis (BSE) in %	Nettomarkt in €		Preis (BSE) in %	Nettomarkt in €		Preis (BSE) in %	Nettomarkt in €
vorher	8	312 Mill	vorher	19,5	663,00 Mill	vorher	40	68,8 Mill
nachher	10,4	195 Mill	nachher	21,4	582,25 Mill	nachher	21,4	110,1 Mill
Änderung absolut	+2,4 Punkte	-117 Mill	Änderung absolut	+ 1,9 Punkte	-80,75 Mill	Änderung absolut	- 18,6 Punkte	+ 41,3 Mill
Änderung in Prozent	30 %	- 37,5 %	Änderung in Prozent	+10%	-12,5%	Änderung in Prozent	-48%	+60%
$PED_{dir} = \left \frac{37,5}{30} \right = 1,25$			$PED_{dir} = \left \frac{12,5}{10} \right = 1,25$			$PED_{dir} = \left \frac{60}{48} \right = 1,25$		

Durch den deutlich geringeren Bruttospielertrag im Online Wettmarkt, ist der „Hebel“ einer linearen Einsatzsteuer hier wesentlich höher, als im terrestrischen privaten Wettmarkt oder bei Oddset. Die Nachfrage als Wetteinsatz ausgedrückt, geht Online um 37,5% bzw. 1,46 Mrd. Euro auf 2,43 Mrd. Euro zurück.

Im terrestrischen Markt bleiben die Nachfragereaktionen gegenüber dem Modell „Schleswig-Holstein“ gleich. Eine geringe rechnerische Erhöhung ergibt sich bei der Steuereinnahme, die von 116,45 Mill. € auf 119,45 Mill. € steigt. Dies resultiert aus der leichten Erhöhung des effektiven Steuersatzes von 3,9 % auf 4,0 % des Wetteinsatzes.

Für Oddset erhöhen sich aufgrund der Preissenkung um 48 % die Wetteinsätze und Bruttospielertrag um 60 %. Dies ist die „klassische“ Auswirkung einer relativ preiselastischen Nachfrage.

Insbesondere im Online Markt ist eine erhebliche Lenkungswirkung festzustellen, die bereits an die „Grenze des Machbaren“ gehen dürfte. Eine weitere Steuererhöhung auf über 4 % des Wetteinsatzes erscheint aufgrund der gegebenen Substitutionsmöglichkeiten im Online Wettmarkt deshalb unrealistisch, fiskalisch sowie lenkend kontraproduktiv.³⁴

Der Vorteil einer Besteuerung des Wetteinsatzes ist jedoch die Gleichbehandlung der Marktteilnehmer. Die Steuer wird nicht - über den Umweg einer verringerten Ausschüttung im Wettbewerb - auf den Staat „abgewälzt“. Alle Marktteilnehmer haben insoweit die gleichen Chancen und Risiken. Dies gilt dann auch für das staatliche Oddset-Angebot.

Da dieser Steuersatz im Vergleich zu Irland (1,0%), Österreich (2,0%), Italien (3%) und Frankreich (7,5%) sowie England (15% des BSE) am oberen Ende liegt, aber auch kein „Steuergeschenk“ ist, verglichen mit Malta und Gibraltar (jeweils 0,5%), wäre eine Erhebung in dieser Höhe wahrscheinlich „gerade noch“ machbar.

³⁴ Es soll aktuell etwa 515 deutschsprachige Online Plattformen geben. In 2005 waren es noch 323. Vgl. Schmid, M.; Börsen, S. (2010), ebenda, S. 12

Andernfalls riskiert man, dass die zunehmend Internet-affine jüngere Generation wieder zu unregulierten Anbietern abwandert. Genau diesen Effekt möchte man ja mit einer kontrollierten Öffnung des Sportwettenmarktes online wie terrestrisch vermeiden.

Abb. 10b: Zusammenfassung Modellrechnung „Belastungsgleichheit“

	Sportwetten online	Sportwetten terrestrisch	Oddset Sportwette
BSE „neu“	195,0 Mill. €	582,25 Mill. €	110,1 Mill. €
"Lenkungseffekt" der Nachfrage	- 1.462,5 Mill. €	-414,0 Mill. €	+ 102 Mill. €
Spieleinsätze nach Steueränderung	2.437,5 Mill. €	2986,0 Mill. €	274,0 Mill. €
Steueraufkommen	97,5 Mill. €	119,45 Mill. €	10,99 Mill. € (- 17,70 Mill. €)

Der verbraucherpolitisch bedeutsame „Lenkungseffekt“ besteht in einer Kanalisierung der Nachfrage und einem Rückgang des Gesamtmarktes um ca. 1,9 Mrd. Euro. Durch die Regulierung der Sportwetten – die allerdings der Mitwirkung des Bundesgesetzgebers bedarf – entstehen dann insgesamt, um die Nachfrageanpassung bereinigte, Steuermehreinnahmen von 199,2 Mill. Euro. Dies resultiert auch durch einen geringen Rückgang der Steuereinnahmen bei Oddset, da die Nachfrageerhöhung die effektive Steuersenkung um 17,7 Mill. Euro nicht auszugleichen vermag. Schließlich ist zu erwähnen, das auch aus dem Bereich der Pferdesportwetten bei diesem Steuermodell mit Steuermehreinnahmen von etwa 10 Mill. € gerechnet werden kann.³⁵

3.2.3. Besteuerung der Sportwetteinsätze mit Lotteriesteuer („Konzessionsmodell“)

Die dritte Modellrechnung legt zugrunde, dass alle Sportwetten analog zu Oddset mit der Lotteriesteuer veranlagt werden. Bei einer Veranstaltung der Wetten im Inland ist diese Annahme das geltende Recht. Das Rennwett- und Lotteriegesezt unterscheidet nicht mehr in der Tarifhöhe zwischen Buchmachersteuer (§ 11), Totalisatorsteuer (§ 10) und Lotteriesteuer (§ 17), obwohl dies bei Ursprungsfassung des Gesetzes am 1. April 1922 sachgerecht so vorgesehen war.³⁶

Würden die Länder diese Besteuerung oder eine Konzessionsabgabe in dieser Höhe für angemessen oder gar tragbar erachten, wären die Auswirkungen äußerst markant.³⁷

³⁵ Der betriebswirtschaftliche Anreiz der Wettvermittlung von Pferdewetten in das Ausland sinkt deutlich. Allerdings ergeben sich kontraproduktive Effekte aus dem Verlust des Vorsteuerabzuges bei den umsatzsteuerlichen Kosten, wenn die Wetten im Inland veranstaltet werden.

³⁶ Ursprünglich legte der historische Gesetzgeber die Buchmachersteuer auf 10 %, die Totalisatorsteuer auf 16 2/3 % und die Lotteriesteuer auf 20 %, verringert um den im Lospreis enthaltenen Steuerbetrag, fest.

³⁷ Eine entsprechende Initiative hat es zum Gesetzentwurf zur Einführung der sogenannten Spieleinsatzsteuer gegeben, der aber aus Gründen der fehlenden EU-Harmonisierung und der damit verbundenen Erdrosselung der deutschen Glücksspielwirtschaft nicht eingebracht wurde, vgl. Bundesrat Drucksache 681/04 vom 24.09.04

Ausgehend von der Goldmedia-Prognose des Marktaufkommens, ergäben sich aufgrund der Erhebung dieser Steuer folgende Anpassungsreaktionen:

- Die Preiselastizität der Nachfrage beträgt unverändert – 1,25 (absoluter Betrag 1,25)
- Der terrestrische Vertrieb unterliegt bei einer Besteuerung des Wetteinsatzes in der Höhe von 16 2/3 Prozent im Vergleich zu den vorherigen Modellrechnungen einer deutlichen Erhöhung in der Belastungswirkung. Die Wettanbieter wären gezwungen, etwa 15 % der Wettsteuer auf den Konsumenten (Wettnehmer) zu überwälzen.
- Der Online-Wettmarkt ist von einer direkten Verkehrssteuer in dieser Höhe nicht mehr nur deutlich betroffen. Der legale Online Wettmarkt bräche zusammen. Die Bruttoertragsmarge müsste von aktuell 8 Prozentpunkten um 15 Prozentpunkte auf 23 % der Wetteinsätze erhöht werden. Dies geht nur durch eine offene Überwälzung der Steuer auf den Wettnehmer. Aufgrund des starken Substitutionseffektes einer Preiserhöhung um 187,50% ist davon auszugehen, dass die Nachfrage praktisch auf „Null“ zurück geht, da sie per Definition nicht negativ werden kann.
- Für den staatlichen Anbieter Oddset ändert sich an den steuerlichen Rahmenbedingungen nichts.

Die Nachfragereaktion auf die Steuer von 16 2/3 % des Wetteinsatzes, wird im nachfolgenden Diagramm zusammengefasst.

Abb. 11a:

Nachfragereaktion einer Verkehrssteuer auf Wetteinsätze von 16 2/3 % („Lotteriesteuer“)								
Sportwetten online			Sportwetten terrestrisch			Oddset Sportwette		
	Preis (BSE) in %	Nettomarkt in €		Preis (BSE) in %	Nettomarkt in €		Preis (BSE) in %	Nettomarkt in €
vorher	8	312 Mill	vorher	19,5	663,00 Mill	vorher	40	68,8 Mill
nachher	23	-419 Mill	nachher	33	46,75 Mill	nachher	40	68,8 Mill
Änderung absolut	+15 Punkte	-731 Mill	Änderung absolut	+ 1,9 Punkte	-616,25 Mill	Änderung absolut	+ 0 Punkte	+ 0 Mill
Änderung in Prozent	+187,5 %	-234,5 %	Änderung in Prozent	+74%	-93%	Änderung in Prozent	-	-
$PED_{dir} = \left \frac{234,5}{187,5} \right = 1,25$			$PED_{dir} = \left \frac{93}{74} \right = 1,25$			$PED_{dir} = \left \frac{0}{0} \right = 0$		

Der legale Online Wettmarkt findet bei dieser Besteuerung „nicht mehr statt“. Rechnerisch ergeben sich sogar negative Werte für den BSE. Der Bruttospielertrag geht somit auf null zurück.

Der terrestrische Markt für Sportwetten würde auf einen BSE von 46,75 Mill. Euro bzw. auf ein Umsatzvolumen von etwa 240 Mill. Euro sinken. Dies würde Wochenumsätze von gerade 1.600 Euro bis 1900 Euro für die geplanten 2350 „konzessionierten“ Sportwettannahmestellen

bedeuten. Auch im Vergleich zu einer Lottoannahmestelle mit einem Wochenumsatz von etwa 5000 Euro ist dies äußerst gering und wäre nur im „Nebenerwerb“ machbar. Dies dürfte jedoch den Schutzziele des Glücksspielstaatsvertrag zu wider laufen, da auch andere Sortimente außer Wetten verkauft werden müssten.

Der Oddsetumsatz verbliebe bei 172 Mill. Euro. Fiskalisch erzielen die Länder durch eine „Konzessionierung“ des Wettmarktes nach dieser Lesart gerade noch 39,9 Mill. Euro durch die Zulassung „privater“ Wettanbieter

Der begrenzt rational handelnde Konsument wird in einem solchen Szenario entweder die Wettnachfrage einstellen oder auf andere „steuerfreie“ Wettanbieter im Internet oder im Hinterzimmer ausweichen. Vor diesem Hintergrund kann man nicht mehr von einer Kanalisierung in legale Bahnen sprechen. Insgesamt entfaltet eine solche Steuer auf einem Wettbewerbsmarkt eine Erdrosselungswirkung.

Für den „wohlmeinenden Regulator“ mag diese Lenkungswirkung vielleicht erwünscht sein. In diesem Zusammenhang könnte man deshalb versuchen, durch die Vergabe nur weniger „Konzessionen“ den Wettbewerb auf dem Sportwettenmarkt auszuschalten und so die Steuer in dieser Höhe durchzusetzen. Bei einem Marktaufkommen von gerade noch 240 Mill. Euro bundesweit, wird jedoch kein privater Investor in der Lage sein, in ein flächendeckendes Annahmestellennetz zu investieren, geschweige denn, dieses rentabel betreiben zu können.

Anders als beim Deutschen Lottoblock, fehlt einem ausschließlichen Sportwettenanbieter der Deckungsbeitrag aus Lotterien als „Quersubventionierung“ eines solchen Angebots.

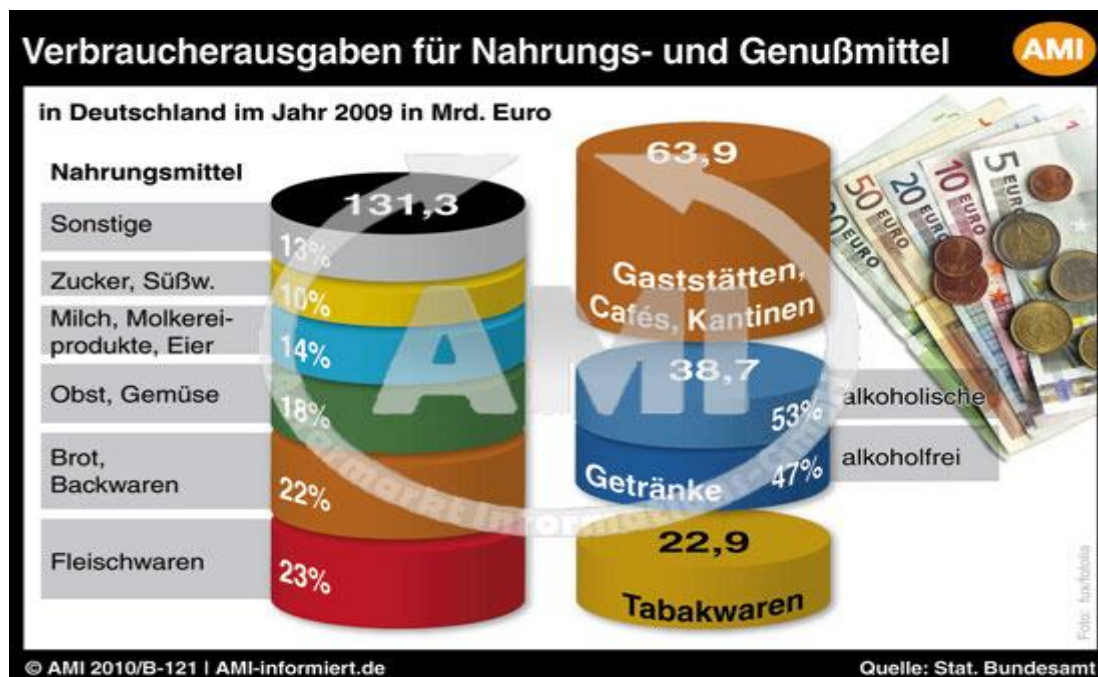
Abb. 11b: Zusammenfassung Modellrechnung „Lotteriesteuer“

	Sportwetten online	Sportwetten terrestrisch	Oddset Sportwette
BSE „neu“	0 Mill. €	46,75 Mill. €	68,8 Mill. €
"Lenkungseffekt" der Nachfrage	-3900 Mill. €	-3160,0 Mill. €	0 Mill. €
Spieleinsätze nach Steueränderung	0 Mill. €	240,0 Mill. €	172 Mill. €
Steueraufkommen	0 Mill. €	39,96 Mill. €	28,66 Mill €

4. Beurteilung

Vergleicht man die Ausgaben für Glücksspiele und Sportwetten mit anderen Verbraucherausgaben in Abbildung 12, so wird leicht erkennbar, dass der Glücksspielmarkt absolut und auch hinsichtlich des Nettoaufwands der den Unternehmen effektiv verbleibt (BSE), viel kleiner ist als beispielsweise die Ausgaben für Tabakwaren oder Getränke (Alkohol und nicht alkoholische Getränke).³⁸ Bei einer Umsetzung der schleswig-holsteinischen Vorschläge wird es jedoch einen „Nachholeffekt“ nach 15 Jahren der Verweigerung einer regulierten Rechtsordnung für Sportwetten geben. Es droht aber kein Las Vegas, dazu ist der Glücksspielmarkt in Deutschland und in der EU viel zu klein. Der Sportwettenmarkt mit einem Nettomarktvolumen von etwa 1 Mrd. Euro (Bruttospielertrag) als ein Teilsegment des Glücksspielmarktes ist noch viel kleiner.

Abbildung 12: Verbraucherausgaben für Nahrungs- und Genussmittel



Quelle: AMI- Agrarmarkt Informations-Gesellschaft mbH, Stat. Bundesamt

In der ökonomischen Beurteilung der vorgelegten Gesetzesinitiativen ergibt sich ein klares Bild zugunsten des Vorschlags der FDP und CDU Fraktionen von Schleswig-Holstein:

³⁸ So betrug der Bierumsatz in Deutschland für das Jahr 2009 etwa 7,3 Mrd. Euro bei einem Gesamtmarkt für Getränke 2009 von 38,7 Mrd. Euro. Allein der PKW-Hersteller Audi erzielte in 2010 einen Umsatz von 34 Mrd. Euro, das dürfte dem gesamten Glücksspieleinsätzen in Deutschland entsprechen.

4.1. Nachfrage nach Sportwetten – empirische Evidenz und Analyse

1. Die Einführung des Lottos in Frankreich 1986 und in Großbritannien 1994 haben nicht zu einer Verdrängung der Wettnachfrage geführt, sondern im Gegenteil zu einer Ausweitung des Glücksspielmarktes. In Großbritannien wuchs der Gesamtmarkt - gemessen am BIP - von 0,6 % des BIP in 1994 auf 1,4 % des BIP in 2000 (Einkommenseffekt).
2. Sind ähnliche Produkte erhältlich (Substitute), steigt tendenziell die Preiselastizität der Nachfrage. Das Internetangebot von Sportwetten dürfte tendenziell die Preiselastizität der Wettnachfrage weiter erhöht haben (cross-border-gambling). Dies spricht gegen den dauerhaften Erfolg und Sinn einer Marktabstottung und damit gegen eine (versteckte) zentrale Annahme der Monopolbefürworter.
3. Der Markt für „illegale“ Sportwetten in Deutschland hat von etwa 2001 bis 2007 nicht zu einer Verringerung der Nachfrage nach Lotterien geführt, sondern analog zu GB und F zu einer Ausweitung des Gesamtmarktes. Einen großen Substitutionseffekt hat es jedoch in Bezug zu ODDSET gegeben.
4. Modellrechnungen der drei Szenarien „Bruttoertragsbesteuerung“, „neue Verkehrssteuer auf Wetten“ sowie „Lotteriesteuer auch für private Wetten“ zeigen plastisch die Reaktionen der Konsumenten auf.
 - a. Die Bruttoertragsbesteuerung nach dem Modell „Schleswig-Holstein“ ist im aktuellen Markt die „action of choice“. Diese Besteuerung ist ertragsstark (insgesamt 208 Mill. Euro) und sichert den Ländern hohe Steuereinnahmen auch bei der Vermittlung der Sportwetten in das Ausland. Nachteilig wirken sich die relativ geringe Lenkungswirkung und die Ungleichbehandlung in der Belastungswirkung bei der Veranstaltung von Wetten im Inland aus.
 - b. Eine gleichmäßige niedrige Besteuerung von 4 % des Wetteinsatzes für Wetten zu festen Gewinnquoten - unter Berücksichtigung des „Oddset“ Angebotes - bewirkt ähnlich hohe Steuereinnahmen wie das vorstehende Modell, nämlich 199 Mill. Euro. Es ist sachgerecht und hat eine deutlich höhere Lenkungswirkung. Aus ökonomischer Sicht ist dieses Modell das zu präferierende, erfordert jedoch die Mitwirkung des Bundesgesetzgebers.
 - c. Eine Besteuerung aller Wetten nach dem „Lotteriesteuermodell“ nämlich $16\frac{2}{3}$ % des Wetteinsatzes, bedeutet für Sportwetten den Zusammenbruch des offiziellen Marktes. Es ist vom Steueraufkommen her fiskalisch „unergiebig“ mit insgesamt etwa 68 Mill. Euro. Die Lenkungswirkung wird quasi nur „auf dem Papier“ erzielt, da trotz einer Zulassung der privaten Wettanbieter der Schwarzmarktanteil unverändert bliebe.
5. Das vorstehende Ergebnis unter 4c. stellt sich auch für eine „begrenzte Marktöffnung“ mit wenigen Konzessionen ein, die aus dem Monopol bestenfalls nur ein monopolartiges Oligopol machen. Für ein kostendeckendes Annahmestellennetz fehlt die Marktfähigkeit dieses Angebotsmodells, da den „Konzessionären“ Einnahmen aus anderen Glücksspielen (Lotterien) fehlen würden.

4.2. Rückschlüsse für den Politikentscheider

- a) Lotterien und Sportwetten sind keine engen Substitute, sondern bilden unterschiedliche Märkte. Der Einkommenseffekt einer Regulierung der Sportwetten überwiegt, daraus erfolgt keine „Steuerverdrängung“ zu Lasten der Lotterien.
- b) Die Preiselastizität der aggregierten Nachfrage nach Sportwetten ist empirisch höher als bei einer „klassischen Suchtnachfrage“ wie Alkohol oder Nikotin. Der deutliche Nachfragerückgang bei „Oddset“ in den letzten Jahren, kann als Bestätigung dieser Annahme gesehen werden.
- c) Eine (zu hohe) Wett-Steuer „freut“ (möglicherweise) den Gesundheitsminister, nicht aber den Finanzminister.
- d) Der „verhaltenslenkende Effekt“ von Änderungen der Rahmenbedingungen wird häufig unterschätzt („cross-border-shopping von Zigaretten aufgrund Schengen-Abkommen, Nichtraucherchutzgesetze, Alterskontrollen).

Der optimale „Policy-Mix“ wären daher stark verhaltenslenkende Rahmenbedingungen (strenger Jugendschutz, Selbstlimitierung, 1-Produkt Vertrieb nur in konzessionierten Wettannahmen) in Verbindung mit einer „angemessenen“ Besteuerung gemäß der vorstehenden Überlegungen.

Literatur

Adams, M. (2010); Schriftliche Stellungnahme: Öffentliche Anhörung zu dem „Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung von Verbrauchsteuergesetzen“ – BT-Drucksache 17/3025 – und dem Antrag zur Änderung des Tabaksteuergesetzes

Albers, N. (1993); Ökonomie des Glücksspielmarktes in der Bundesrepublik Deutschland, Duncker & Humblot, Berlin

Ayers, R., Collinge, R. (2003); Microeconomics, Prentice Hall

Bräuninger, M; Schulze, S (2010); Überprüfung der Methodik zur Schätzung der nicht in Deutschland versteuerten Zigaretten, HWWI Policy Paper 1-17, Hamburgisches Weltwirtschaftsinstitut (HWWI), ISSN 1862-4960

Cooper, J. (2003); Price elasticity of demand for crude oil: estimates for 23 countries, OPEC Review, March 2003

CDU-Fraktion im Schleswig-Holsteinischen Landtag; FDP-Landtagsfraktion Schleswig-Holstein (Hrsg.) (2010), Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Glücksspiels (Glücksspielgesetz), Schleswig-Holsteinischer Landtag, Drucksache 17/1100 vom 03. Dezember 2010

DKFZ (Hrsg.) (2002); Handlungsempfehlungen für eine wirksame Tabakkontrollpolitik in Deutschland Sonderband Deutsches Krebsforschungszentrum, Heidelberg

Espey, M. (1996); Explaining the variation in elasticity estimates of gasoline demand in the United States: A meta-analysis, Energy Journal. Vol. 17, no. 3, S 49-60, 1996

Forrest, D, Gulley, D., Simmons, R. (2000); Elasticity of demand for UK National Lottery tickets, National Tax Journal 53 (4), S 853-864

Gallet Craig A., List, J. A. (1998); Elasticities of beer demand revisited; Economics Letters 61, S 67–71

Grossman, M., Chaloupka, F.J., Sirtalan, I. (1995); An empirical analysis of alcohol addiction: results from the monitoring the future panels, National Bureau of Economic research, Working Paper No. 5200

Grossman, M.; Chaloupka, F.; Brown, C. (1996); The Demand for cocaine by young adults: a rational addiction approach, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 5713

Gulley, D., Scott, F. (1993); The Demand for wagering on state-operated Lotto games, National Tax Journal 46(1), S 13-22

Landers, J (2008); Estimates of the price elasticity of demand for casino gaming and the potential effects of casino tax hikes, Office of Fiscal and Management Analysis, Indiana Legislative Services Agency, Indianapolis

Paton, D., Siegel, D. S., Williams-Vaughan, L. (2001); A time series analysis of demand for gambling in the United Kingdom, Nottingham University Business School Working Paper Series, 2001. II.

Paton, D; Siegel, D. S.; Williams-Vaughan, L. (2002); The demand for gambling: a review, in: Williams-Vaughan, L. (2003), The economics of gambling, Routledge, New York

Rebeggiani, L. (2009); The Liga Portuguesa Decision of the European Court of Justice – An Economist's View, *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport* 5 (3), S 111-122

Rebeggiani, L. (2012); Regulierung des deutschen Sportwettenmarktes in komparativer Perspektive – Glücksspielgesetze in der Europäischen Union, in: M.P. Büch/W. Maennig (Hrsg.): Sport und Sportgroßveranstaltungen in Europa – Zwischen Zentralstaat und Regionen (erscheint voraussichtlich im Januar 2012).

Schmid, M.; Börsen, S. (2010); Glücksspielmarkt Deutschland 2015, Situation des Glücksspielmarktes in Deutschland, Key Facts zur Studie, Goldmedia GmbH, Berlin, S. 2f.

Sunley E.M., Yurekli A., Chaloupka F.J. (2000); The design, administration and potential revenue of tobacco excises. In: Jha P, Chaloupka FJ: Tobacco control in developing countries, Oxford University Press, New York, S 409–426

Thalheimer, R., Ali, M. (1995); The demand for pari-mutuel horserace wagering and attendance with special reference to racing quality, and competition from state lottery and professional sports, *Management Science*, 45 (1), S 129 -143

Wernsmann, R. (2005); Verhaltenslenkung in einem rationalen Steuersystem, Mohr Siebeck, Tübingen